



Nástroje a opatření ve veřejné politice*

*Arnošt Veselý***

Abstract /

Public policy instruments and measures

The article provides a critical review of the literature on policy instruments and introduces the topic into the context of the Czech Republic. In the first part, the critical review of the history of policy instruments literature is provided. Then various definitions and dimensions of instruments are discussed. The main part, and original contribution of the paper is provided in further parts in which: 1) two different perspectives (labeled as objectivist versus constructivist) are defined and explained assumptions upon which they are based; 2) different levels of instruments are discerned. The article concludes with a critical summary of problems in the current literature on policy instruments and recommendations for further theoretical and empirical research.

Keywords /

Policy instruments; policy tools; public policy; policy design; measures

Úvod: cíle a prostředky veřejné politiky

Návrh jakékoli veřejné politiky se vždy skládá minimálně ze dvou základních prvků: cílů a prostředků k dosažení těchto cílů (Howlett – Mukherjee – Woo 2018; Lasswell 1958).¹ Cíle lze definovat jako žádoucí stavy v budoucnosti, kterých bychom chtěli dosáhnout. Cíle mají smysl samy o sobě. Příkladem cíle může být „snížit počet utonutí během povodní“ nebo „snížit počet lidí závislých na alkoholu“. Prostředky jsou naopak způsoby či postupy, prostřednictvím kterých chceme daných cílů dosáhnout. Příkladem může být postavení

* Tento článek vznikl v rámci grantového projektu Grantové agentury České republiky „Individuální a kontextuální prediktory postojů k nástrojům veřejných politik (19-02986S)“.

** Prof. PhDr. Arnošt Veselý, Ph.D., vedoucí Centra pro sociální a ekonomické strategie, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, e-mail: veselya@fsv.cuni.cz.

nových protipovodňových bariér nebo zvýšení daně na alkoholické výrobky. Vhodnost použití zavedení určitého prostředku lze vždy posuzovat pouze ve vztahu k cíli, kterého má dosáhnout.

Teoretické rozlišení na cíle a prostředky nemusí být v praxi vždy jednoduše aplikovatelné a záleží na individuální perspektivě. Tak například zvýšení platu učitelů může být chápáno jako *cíl* sám o sobě („učitelé si to zaslouží a je to tak spravedlivé“), stejně jako *prostředek* („bez vyšších platů nelze očekávat zvýšení kvality výuky“). Nicméně při analýze a tvorbě politiky se zpravidla cíle a prostředky odlišují a toto odlišení se jeví jako užitečné (Pal 2006: 6). V této stati se zaměříme na teoretické vymezení prostředků, které mají vlády k dispozici pro dosahování svých cílů.

Zahraniční literatura na toto téma je velmi bohatá, ale zároveň velmi nepřehledná a pro nezavěšeného čtenáře může být i velmi matoucí. Problém začíná již v samotné terminologii. V angličtině se v souvislosti s prostředky veřejné politiky používají termíny jako *instruments, tools, solutions* nebo *alternatives*, v češtině pak operujeme s pojmy jako *nástroj, opatření, řešení* nebo *varianty*. Užití těchto pojmů v angličtině a češtině přitom není vždy plně ekvivalentní. Chápání těchto pojmů v odborné literatuře se navíc často liší od jejich pojetí v reálné politice (například v konkrétních strategických a jiných dokumentech). Ani odborná literatura není v terminologii jednotná. Někteří autoři publikovali na toto téma velké množství prací (viz např. Howlett 1991, 2004; Howlett – Mukherjee 2017; Howlett et al. 2018; Linder – Peters 1989, 1998; Peters 2000). Přitom se ovšem jejich myšlení postupně vyvíjelo, takže některé práce se prakticky překrývají, zatímco v jiných je evidentní myšlenkový posun (někdy vedoucí i k posunu v terminologii).

Také v České republice se pojem nástroje veřejné politiky (případně nástroje sociální politiky či dalších politik) používá poměrně běžně. Můžeme se setkat i s různými typologiemi nástrojů (Potůček 2016: 67–86). Na rozdíl od zahraniční literatury je ovšem debata o nástrojích značně povrchní. Samotný pojem „nástroje“ je zpravidla zcela nedefinován a předkládané klasifikace nástrojů jsou arbitrární a bez hlubší reflexe. Přitom zahraniční literatura na toto téma je velmi bohatá a neustále se vyvíjí.

Obsáhlost, spleť a nejednotnost různých přístupů je pravděpodobně jednou z hlavních příčin, proč se problematice prostředků veřejné politiky věnovala v České republice doposud jen minimální odborná pozornost. A ta je zase důsledkem toho, proč je praxe v této oblasti tak rozkolísaná a proč se ani zkušení praktici nedokáží shodnout na základních pojmech, které jsou ovšem pro jejich práci klíčové. Hlavním cílem této stati je tedy kriticky shrnout a vysvětlit, co se pod pojmem nástrojů veřejné politiky rozumí a jaké jsou předpoklady a limity v používání tohoto pojmu. Ačkoli se zaměřujeme na nástroje veřejné politiky jako centrální pojem (v angličtině se synonymně užívají pojmy *policy tools* a *policy instruments*), přihlížíme i k ostatním příbuzným pojmům, jako je pojem opatření.

Specifické cíle tohoto článku jsou pak následující: 1) kriticky shrnout aktuální stav literatury o nástrojích veřejné politiky se zřetelem ke kontextu České republiky; 2) pojmenovat hlavní problematické body současného nástrojového přístupu, 3) pomoci čtenáři zorientovat

se v nesmírně široké a nepřehledné literatuře. Přitom si klademe především následující otázky: 1) Jak se přístup k vymezení a klasifikaci nástrojů vyvíjel a na jakých hlavních předpokladech je založen? 2) Jak jsou nástroje definovány různými autory a jaké jsou limity těchto definic? 3) Jaké jsou základní předpoklady ve využívání pojmu „nástroj“ veřejné politiky? 4) Na jaké míře obecnosti jsou nástroje vymezovány a jaké jsou důsledky těchto různých vymezení?

Stať je strukturována následujícím způsobem. Nejdříve se stručně věnujeme historii literatury o nástrojích. Dále se věnujeme shrnutí hlavních témat nástrojové literatury. Ve třetí části se věnujeme vymezení a definicím pojmu nástroj. Ve čtvrté části rozebíráme předpoklady nástrojů a odlišujeme od sebe objektivistické a konstruktivistické přístupy. V další části se pak věnujeme míře obecnosti ve vymezení nástrojů a diskutujeme rozdíl mezi nástrojem a opatřením. Článek zakončujeme kritickou úvahou o budoucnosti teorie nástrojů ve veřejné politice.

1 / Stručná historie nástrojového přístupu

Ačkoli s pojmem „nástroje veřejné politiky“ se v odborné literatuře ve větší míře setkáme až přibližně od 80. let 20. století, zájem o to, jakými prostředky mohou vlády realizovat své cíle, je mnohem starší. Například již Jeremy Bentham na počátku 19. století vytvořil klasifikaci přístupů ke kontrole kriminality a poskytování veřejných služeb (Bentham 1983; cit. podle Hood – Margetts 2007: 172). Bentham dokonce dal tomuto typu vědění nový vlastní název: *aneunomotheticoscopic* (tedy v angličtině doslovně: *government-otherwise-than-by-legislaregarding*). Jak ovšem ironicky podotýkají Hood a Margetts (2007: 172), „*tento užitečný pojem ... se z nějakých záhadných důvodů neprosadil*“.

Za přímého předchůdce nástrojového přístupu je tak považována až kniha, dnes již klasická, *Politics, economics, and welfare* Roberta Dahla a Charlese Lindbloma (1953). Dahl a Lindblom řešili otázku, v té době velmi aktuální, do jaké míry se má řešení společenských a ekonomických problémů plánovat, a do jaké míry se má ponechat volnému trhu a dalším samo regulujícím mechanismům. Došli k názoru, že obecné diskuse o tom, zda směřovat spíše ke kapitalismu nebo socialismu, jsou neplodné a místo nich bychom se měli věnovat studiu různých konkrétních „sociálních či politicko-ekonomických technik“ (*social and politico-economic techniques*).² Argumentují, že škála toho, jak lze řešit společenské problémy je nesmírně široká a nelze ji redukovat na ideologické debaty, například o tom, zda se má zestátnovat nebo privatizovat, protože mezi těmito krajními možnostmi existuje mnoho dalších možností. Jako jedni z prvních také ukázali, že některé techniky jsou založeny spíše na donucení a nátlaku, zatímco jiné jsou spíše informační a přesvědčovací (Dahl – Lindblom 1953: 12).

Ačkoli Dahl a Lindblom byli mezi prvními, kteří se pokusili o jakýsi katalog technik, které mají vlády k dispozici, jejich pojetí „technik“ bylo značně široké a obecné. Různí autoři

se tedy postupně snažili o zpřesnění a detailnější vymezení jednotlivých nástrojů, a to zpočátku v jednotlivých oblastech veřejné politiky, například hospodářské politiky (Kirschen et al. 1964) nebo zahraniční politiky (Hermann 1982). Diskuse o nástrojích veřejné politiky však byla zpočátku spíše okrajová a začleněná do teorií tvorby a implementace veřejné politiky. Teprve na počátku 80. let 20. století se začala oblast „nástrojů veřejné politiky“ vydělovat jako samostatná oblast zkoumání. Některé vůdčí osobnosti veřejné politiky (Bardach 1980; Salamon 1981) dokonce argumentovali, že veřejná politika se již na svém počátku vydala špatným směrem a zvolila si „špatnou jednotku svého zkoumání“. Podle nich bychom místo jednotlivých programů či politik měli zkoumat „obecnější nástroje jednání vlády, ‘techniky’ sociální intervence“ (Salamon 1981: 256). Podle Salamona se dokonce studium nástrojů má stát hlavním rysem veřejné politiky jako vědní disciplíny, které jej odlišuje od dalších oborů.

Mnoho badatelů na tuto výzvu reagovalo a v 80. a 90. letech 20. století došlo k prudkému nárůstu počtu publikací na téma nástrojů veřejné politiky. Toto období lze také považovat za „zlatý věk“ nástrojové literatury, ve kterém byla publikována řada dodnes hojně citovaných prací (Bemelmans-Videc – Rist – Vedung 1998; Hood 1983; Ingram – Schneider 1990; Linder – Peters 1989; Salamon – Lund 1989). Centrálním předpokladem většiny těchto prací bylo, že podrobné zkoumání jednotlivých nástrojů povede nejen k lepšímu pochopení procesu tvorby politik, ale také k poznání jejich pozitiv a negativ, což výrazně usnadní roli lidem v praxi při výběru konkrétních nástrojů (Woodside 1986).

Postupně se nástrojová literatura stále více komplikovala a rozrůstala. Měnil se ovšem také směr zkoumání. Především vzrostl zájem o způsob a proces, jakým jsou nástroje vybírány (Linder – Peters 1989). Výzkumníci se také začali zabývat tím, jak spolu jednotlivé nástroje vzájemně interagují a jak se vzájemně (ne)doplňují (Grabosky 1995; Howlett 2004). Postupně ovšem zájem o nástroje uvaldal a výzkum nástrojů se začlenil do nově vytvořené široké oblasti, souhrnně označované jako *policy design* (Veselý 2018). S probuzeným zájmem o *policy design* lze v poslední době pozorovat i znovuobjevený zájem o nástroje, o čemž svědčí například přepracovaná verze klasické Hoodovy knihy *The Tools of Government* (Hood 1983; Hood – Margetts 2007). Vznikají také nové teoretické přístupy, z nichž některé, jako je teorie „nástrojové komunity“ (*instrument constituency*) (Beland – Howlett 2016; Simons – Voß 2018), si získala značnou pozornost v literatuře veřejné politiky.

2 / Hlavní témata nástrojové literatury

Výše uvedený stručný historický vývoj zkoumání nástrojů je nevyhnutelně určitým zjednodušením. Jednotlivá témata se znovu a znovu vracejí. Navíc vývoj literatury v různých částech světa (USA, Kanada a Evropa) nebyl stejný. Místo jednoznačné periodizace literatury se tak jako vhodnější jeví shrnout hlavní témata, kterými se nástrojová literatura zabývala a zabývá.

Prvním tématem je samozřejmě samotné vymezení nástrojů a jejich definice. Ačkoli někteří autoři považují toto téma za překonané a neproduktivní, je evidentní, že bez jasného pojmenování a uchopení hlavního předmětu zkoumání se dá těžko propojovat teorie s empirií. Vymezení nástrojů se proto věnujeme samostatně v další části stati. Druhým tématem je obecné vymezení způsobů, kterými lze řídit společnosti prostřednictvím státu, trhu a neziskových organizací. Toto téma se postupně vydělilo do samotného a širokého proudu literatury, označovaného jako *governance* (Pierre 2000). Myšlenky formulované Dahlem, Lindblomem, Etzionim a dalšími jsou však stále v nástrojové literatuře živé. Navíc volba nástrojů je vždy zasazena v určitém kontextu, který významně určuje, jaké nástroje jsou využívány. Například v USA a v některých dalších zemích jsou mnohem více uplatňovány nástroje, založené na tržních mechanismech (Howlett 2009).

Třetím tématem, po dlouhou dobu v nástrojové literatuře dominantním, je klasifikace konkrétních nástrojů, které mají vlády k dispozici pro realizaci svých cílů. Jak jsme uvedli výše, typologií nástrojů bylo předloženo mnoho (Bemelmans-Vidéc – Rist – Vedung 1998; Hood – Margetts 2007; Salamon 2002).³ Jakákoli typologie nástrojů je vždy výsledkem dimenzí, které pro klasifikaci použijeme. Někteří autoři tak rezignují na precizaci typologie nástrojů a spíše se snaží přesně vymezit dimenze nástrojů, na jejichž základě lze nástroje klasifikovat. Otázku dimenzí nástrojů rozebíráme v části věnované definicím.

Čtvrtým tématem nástrojové literatury jsou vlastnosti jednotlivých nástrojů, zejména pak jejich efekty (Salamon 2002). Toto téma je relevantní zejména pro přístupy, které dále označujeme jako objektivistické. Pátým tématem, které je vlastně rozšířením předchozího, je studium toho, jak se jednotlivé nástroje doplňují a kombinují (Givoni – Macmillen – Banister – Feitelson 2013; Howlett – Rayner 2013). Také tyto přístupy vycházejí z objektivistických předpokladů.

Šestá oblast nástrojové literatury se zabývá intervenčními strategiemi, na kterých mohou být nástroje postaveny. V centru této literatury není otázka, jak nástroje jako takové třídít a klasifikovat, ale jaké *mechanismy* k dosahování politických cílů využívají (Elmore 1987; Ingram – Schneider 1990; Le Grand 2003). Konečně posledním tématem je výběr nástrojů (*instrument choice*). Jde pravděpodobně o nejrychleji se rozvíjející se téma v nástrojové literatuře (Capano – Lippi 2017; Howlett 1991, 2009; Howlett – Ramesh 1993; Linder – Peters 1989). Jde také o téma značně rozsáhlé, jehož přehled by vyžadoval samostatné pojednání, a proto se mu v této stati nevěnujeme.

Je vhodné podotknout, že jednotlivá témata se mohou v konkrétní práci prolínat. Tak například ti, kteří se věnují otázce výběru jednotlivých nástrojů, se zpravidla věnují také definicím nástrojů a jejich dimenzím. Jednotlivá témata navíc nejsou nutně svázána s jedinou možnou perspektivou. Proto je při studiu literatury potřeba zvažovat také předpoklady, na kterých je daná práce postavena. Dvou základním odlišným perspektivám, které označuji jako „objektivistické“ a „konstruktivistické“ se věnujeme níže. Ještě před tím je ovšem třeba rozebrat definice nástrojů.

3 / Definice a dimenze nástrojů veřejné politiky

Existuje celá řada definic nástrojů veřejné politiky. Salamon a Lund (1989: 28) definují nástroje jako „*metody či postupy, prostřednictvím kterých vláda usiluje o dosažení svých cílů*“. Podle Vedunga (1998: 21) jsou nástroje veřejné politiky „*sadou technik, jejichž prostřednictvím autority státu uplatňují svoji moc ve snaze získat podporu a provést, nebo naopak zabránit, sociální změně*“. Hoogwerwerf (1989; dle de Bruijn – Hufen 1998: 13) definoval nástroje jako „*vše, co určitý aktér užívá, nebo by potenciálně mohl využít jako pomůcku k dosažení jednoho nebo více cílů*“. Schneider a Ingram (1997: 93) vymezují nástroje jako „*prvky designu politiky, které působí na agenty a cílové skupiny, aby činili něco, co by jinak nečinili a se záměrem pozměnit jednání a tím vyřešit veřejně-politické problémy nebo dosáhnout stanovených cílů*“. Van Nispen (2011: 1928) definuje nástroje jako „*prostředky, kterými stát intervnuje do fungování trhu, nebo, v širší perspektivě, do společnosti, aby dosáhl svých cílů nebo řešil problémy*“.

Brujn a Hufen (1998) podotýkají, že nástroje můžeme chápat buď jako *objekt*, nebo jako *aktivitu*. V prvním, užším případě, který lze nalézt především v právnícké literatuře, se za nástroj pojmají zákony a další normy a akty státních autorit. V druhém, širším chápání se za nástroj považují i ostatní aktivity státu, například včetně procesů a aktivit, které probíhají ve veřejných organizacích. Problémem prvního, užšího pojetí je reifikace a neúplný obrázek o tom, co vlády reálně dělají. Problémem druhého širšího pojetí je, že může zahrnovat celou řadu aktivit a činností a není pak vlastně jasné, jak se pojem nástroj odlišuje od pojmů jako je politika nebo program.

Jak je vidět, nástroje není jednoduché vymezit. Většina autorů tak na přesnější vymezení nástrojů rezignuje. Někteří pak používají místo přesné definice metafory a přirovnávají veřejně-politické nástroje k nástrojům v dílně (Hellström – Jacob 2017). Například Hannaway a Woodroffe tvrdí, že „*[n]ástroj veřejné politiky je podobný kladivu. Kladiva jsou vhodná na hřebíky, nikoli na vruty. A dokonce i na ty hřebíky je efektivní použít je jen tehdy, pokud mají dostatečnou páku. Jak může být někdo „pro“ nebo „proti“ nástroji, pokud neví, jak nástroj přesně vypadá a k čemu má být využit?*“ (2003: 4).

Výše uvedené vymezení hezky ilustruje fakt, že diskuse o nástrojích má smysl jen tehdy, pokud dobře daný nástroj popíšeme, a především pak, pokud řekneme, k čemu má daný nástroj být použit. Jedině pokud jsou známy cíle, kterých má být dosaženo, má smysl diskutovat o tom, zda je či není daný nástroj efektivní. Jak si ale dále ukážeme, metafora s náradím má ovšem také své limity. V první řadě jde o to, že nástroje veřejné politiky nejsou, na rozdíl od kladiva či pilky, jednoznačně ohraničené fyzické objekty. Vždy tak budou vznikat dohady, kde konkrétní nástroj končí a začíná.

Asi nejpropracovanější přístup k vymezení nástrojů pochází od Salamona (2002). Podle Salamona není jednoduché vymezit nástroje, protože ty mají mnoho rysů a definice může být na různé úrovni abstrakce. Salamon navrhuje následující definici nástrojů: „*Nástroj veřejného jednání je identifikovatelná metoda, která strukturuje kolektivní jednání k řešení*

veřejného problému“ (Salamon 2002: 19). Salamon tuto definici dále osvětluje následujícím vysvětlením. Každý nástroj má určité společné rysy (označované též jako „definiční rysy“), které tento nástroj činí „identifikovatelným“. To ovšem neznamená, dodává Salamon, že určitý typ nástroj obsahuje všechny definiční rysy. Kromě definičních rysů obsahuje každý nástroj také *designové rysy*, které se liší v různých ztělesněních (*embodiment*) daného nástroje. Například definičním znakem grantové podpory (jako obecného typu nástroje) je finanční podpora (buď platba z jedné úrovně státu na jinou, anebo platba soukromému subjektu). Grantová podpora se ovšem může v jednotlivých programech výrazně lišit z hlediska příjemců, tím, jak jsou prostředky distribuovány, jaký je účel platby atd.

Druhým rysem nástrojů je, že strukturují jednání. To znamená, že vztahy, které nástroj strukturují, nejsou „beztvaré“ (*free-form*) nebo pomíjivé. Naopak nástroje jsou instituce ve smyslu, jak je chápe nový institucionalismus, tedy jako pravidelné vzory interakcí mezi jednotlivci nebo organizacemi. Nástroje definují, kdo je zahrnut do realizace veřejných programů, jaké jsou jejich role a jak se navzájem vztahují. Konečně třetím rysem nástrojů je, že strukturují *kolektivní* jednání, to znamená, že neovlivňují jenom jednání státu, ale že jsou zahrnuti i další aktéři. Z výše uvedeného, dle Salomona (2002), vyplývá, že nástroje se liší, jak od programů, tak veřejných politik. Nástroje jsou obecnější než programy. To znamená, že v programech jsou nástroje aplikovány v programech. Jeden nástroj může být využit v různých programech, v různých oblastech. Nicméně centrálním předpokladem nástrojového přístupu je, že určitý typ nástroje přináší podobné tlaky a má podobné požadavky na realizaci, ať jsou aplikovány kdekoli. Salamon (2002) tedy věří, že jednotlivé nástroje mají určité generické vlastnosti, které se neliší napříč kontextem.

Ačkoli se zdá, že koncept nástrojů je relativně jasný, ve skutečnosti je podle Salomona značně komplexní a složitý. Každý nástroj je vlastně soubor⁴ několika prvků, mezi které patří:

- Typ *produktu nebo aktivity* (například vyplácení peněz v hotovosti nebo ve věcné formě, restrikce nebo prohibice, poskytnutí informace)
- Nositel (*vehicle*), tedy způsob, jakým je služba nebo zboží doručeno (například pomocí půjčky, přímým grantem, voucherem, přímým poskytnutím služby, daňovým systémem)
- Systémem doručení služby nebo zboží, tj. sadou organizací, které se podílejí na poskytnutí zboží, služby nebo aktivity (například instituce státu, nezisková organizace, místní správa, zisková organizace atd.)
- Systém formálních a neformálních pravidel, které definují vztahy mezi entitami, které vytvářejí způsob doručení (Salamon 2002).

Nástroje mohou být klasifikovány podle těchto různých prvků. Z tohoto také vyplývá, že neexistuje jediný možný způsob klasifikace nástrojů. Klasifikace se liší podle toho, jaký prvek si položíme jako primární. Salamon také uznává, že na rozdíl od materiálních nástrojů (jako je kladivo či pila), nástroje veřejné politiky se zřídkakdy vyskytují v „čisté formě“. Většinou je v určitém programu zkombinováno více nástrojů. Salamon poté

v tabulce (2002: 21) popisuje jednotlivé hlavní typy nástrojů z hlediska tří definičních prvků uvedených výše, jimiž jsou produkt / aktivita, nositel a systém doručení.⁵

Tabulka 1. Definiční znaky nástrojů dle Salamona

Nástroj	Produkt / aktivita	Způsob doručení, nositel (vehicle)	Systém doručení (delivery systém)
1. Státní instituce (direct government)	Zboží nebo služby	Přímé poskytnutí	Státní instituce (public agency)
2. Sociální regulace	Prohibice	Předpis, norma	Státní instituce/ nařízení
3. Ekonomická regulace	Spravedlivé ceny	Kontrola vstupu, kontrola cen (entry and rate controls)	Regulační komise či úřad
4. Kontraktování	Zboží nebo služby	Kontrakt a peněžní platba	Ziskové a neziskové organizace
5. Granty	Zboží nebo služby	Udělení grantu či poskytnutí finančních prostředků	Nižší úroveň veřejné správy, neziskové organizace
6. Přímé půjčky	Peníze	Půjčka	Státní instituce
7. Garance půjček	Peníze	Půjčka	Banky
8. Pojištění	Ochrana (protection)	Strategie pojištění (insurance policy)	Státní instituce
9. Daňové úlevy	Peníze, pobídky	Daně	Daňový systém
10. Poplatky	Finanční pokuta	Daně	Daňový systém
11. Odpovědnost za škodu	Sociální ochrana (social protection)	Trestní právo	Soudní systém
12. Veřejnoprávní korporace (government corporations)	Zboží nebo služby	Přímé poskytnutí / půjčka	Kvazi-státní instituce
13. Vouchery	Zboží nebo služby	Příspěvek spotřebitelům	Veřejná instituce

Zdroj: Salamon 2002: 21.

Shrneme-li tedy pojetí Salamona (2002), můžeme říci, že dle něj jsou nástroje definovány několika různými prvky, které ve svém souhrnu určují, co je podstatou daného typu nástroje. Salamon uznává, že definičních znaků nástrojů může být více a z toho důvodu můžeme dojít k odlišným typologiím nástrojům. Zároveň ovšem předpokládá jistou *ontologickou realitu nástrojů*, to znamená, že nástroje tu reálně jsou a mají jisté inherentní vlastnosti, které je možno zkoumat.⁶ Nástroje lze rozpoznat a identifikovat díky svým obecným *definičním rysům*.

Salamonův pokus o vymezení nástrojů je sice velmi sofistikovaný, ale v praxi se příliš neujal, a to pravděpodobně právě kvůli své složitosti a problematickým předpokladům, na kterých je založen. Jak ukážeme dále, nástroje veřejné politiky nejsou jednoznačně ohraničitelné objekty, tak jako jsou nástroje v dílně. Jejich samotné pojmenování a ohraničení je vždy do jisté míry konstrukcí. A pokud jsou objekty našeho zkoumání vágní a proměnlivé, je také těžké dojít k jejich jednoznačné klasifikaci. Nepřekvapuje tedy, že ačkoli klasifikací bylo předloženo mnoho, žádná z nich si nezískala bezvýhradné přijetí. Žádná doposud předložená klasifikace nástrojů není vyčerpávající a jednoznačná, tj. mající nepřekrývající se kategorie.

Jako produktivnější se tedy jeví spíše diskutovat o dimenzích, na jejichž základě lze nástroje pojmenovávat a případně *ad hoc* třídit. Snaha o nalezení vhodných třídících dimenzí je v nástrojové literatuře od samých začátků a staví na pracích, které vznikly dokonce ještě před vznikem nástrojové literatury (Cushman 1941; Lowi 1972). Hlavní zvažovanou dimenzí v pracích, které na tyto klasické práce navazovaly (Doern – Phidd 1983) byla míra donucení daného nástroje (*coerciveness*).⁷ Na jedné straně kontinua nátlakovosti jsou nástroje zcela dobrovolné, na straně druhé pak nástroje, které plně využívají autority státu. Klíčový předpoklad byl, že demokratické vlády se snaží při řešení společenských problémů nejdříve využívat nástroje dobrovolné (tedy, že se snaží „nabádat“ či přesvědčovat) a teprve pak se snaží postupovat po „donucovacím žebříku“ výše a využívat více nátlakové nástroje.⁸ Tento jednoduchý teoretický předpoklad byl brzy zpochybněn. Zároveň byly vymezeny další dimenze, na jejichž základě lze nástroje třídit.

Dimenze nástrojů propracovali zejména Linder a Peters (1989). Na základě studia literatury dospěli k osmi kritériím (vždy mají podobu kontinua), na jejichž základě lze třídit vnímání jednotlivých nástrojů: 1) míra komplexnosti fungování (*complexity of operation*); 2) míra veřejné viditelnosti (*level of public visibility*); 3) adaptabilita napříč uživateli (*adaptability across users*); 4) míra narušení či intervence (*level of intrusiveness*); 5) relativní nákladnost (*relative costliness*); 6) spoléhání se na tržní mechanismy (*reliance on market*); 7) pravděpodobnost selhání (*chances of failure*); 8) přesnost zacílení (*precision of targeting*). Tyto vlastnosti mohou být shlukovány do čtyř obecnějších kategorií, jimiž jsou nákladnost (zahrnující také administrativní náklady a operační jednoduchost či složitost), zacílení (zahrnující přesnost a selektivitu), politické riziko (zahrnující vlastnosti vztahované k podpoře či opozici, včetně veřejné viditelnosti) a omezení (zahrnující míru nátlakovosti a ideologické principy, ovlivňující činnost vlády).

Dimenze nástrojů najdeme také u Salomona (2002). Ten rozlišil dokonce dva typy dopadů, a sice dimenzi z hlediska předpokládaných dopadů nástrojů a dimenzi z hlediska vlastností samotných nástrojů. Pokud jde o první typ dimenzí, zde navazuje na tradiční literaturu v oblasti *policy analysis*, když rozlišuje nástroje z hlediska jejich účinnosti (*effectiveness*), ekonomické efektivity (*efficiency*), spravedlnosti (*equity*), realizovatelnosti (*manageability*) a legitimacy, resp. politické průchodnosti (*legitimacy and political feasibility*). V souladu s tradičním užíváním v *policy analysis* vymezuje Salomon pojem *effectiveness* jako míru,

do které daná aktivita dosahuje zamýšlených cílů a účinků a *efficiency* jako poměr výsledků a nákladů na tyto výsledky.⁹

Pokud jde o samotné vlastnosti nástrojů, Salamon (2002) vymezil čtyři hlavní dimenze: nátlakovost, přímočarost, automaticčnost a viditelnost. Nátlakovost definuje Salamon jako „*míru, do jaké daný nástroj omezuje jednání jednotlivce nebo skupiny, na rozdíl od pouhého povzbuzování nebo odrazování*“. Druhou dimenzí je „*způsob doručení*“ (*delivery system*) a především pak míra přímočarosti (*directness*). Přímočarost měří, do jaké míry se instituce, která uděluje oprávnění, poskytuje financování nebo iniciuje kolektivní jednání, sama podílí na realizaci těchto aktivit. Automaticčnost udává, do jaké míry daný nástroj využívá již existující administrativní struktury pro dosažení kýžených efektů a do jaké míry je třeba vybudovat nové struktury specificky pro jejich fungování. Viditelnost (*visibility*) měří, do jaké míry jsou zdroje vynaložené na daný nástroj srozumitelně a viditelně vyjádřeny ve veřejných rozpočtech.

Je důležité upozornit, že vymezení dimenzí nástrojů slouží autorům k různým účelům. Zatímco pro Salamona (2002) slouží k *popisu* jednotlivých nástrojů, pro Lindera a Peterse (1989) slouží jako konceptuální základ pro diskusi, jak aktéři jednotlivé nástroje *vybírají*. Výše uvedené dimenze také nejsou vyčerpávající a autoři stále přidávají další dimenze, nejnověji například míru explicitnosti daného nástroje (Thomann 2018). Stejně tak se stále upravují typologie nástrojů, které z diskusí o dimenzích vycházejí. Tak například podle Howletta (Howlett 2017; Howlett et al. 2018) je nezákladnější rozlišovat mezi substantivními a procedurálními nástroji. Substantivní nástroje jsou takové, které přímo nebo nepřímo ovlivňují produkci, spotřebu nebo distribuci zboží a služeb ve společnosti. Procedurální nástroje ovlivňují produkci, spotřebu a distribuci jen nepřímo, pokud vůbec. Jde o nástroje, které se snaží změnit fungování státu jako takového, například změnou kompetencí jednotlivých aktérů. Přes všechny pokroky a specifikace ve vymezení nástrojů k nějakému většinovému konsensu, jak nástroje vymezit a na základě čeho je klasifikovat, nedochází. Je tomu tak zejména proto, že různí autoři se liší v základních předpokladech, se kterými ke zkoumání nástrojů přistupují. Tyto odlišné předpoklady popíší v další části.

4 / Objektivistické versus konstruktivistické pojetí

Ve vymezení nástrojů lze vysledovat dva odlišné přístupy, které bychom mohli označit jako objektivistické a konstruktivistické.¹⁰ Jak je patrné i z výše uvedených definic nástrojů, naprostou většinu autorů bychom mohli označit za objektivisty (Bemelmans-Videc – Rist – Vedung 1998; Hood – Margetts 2007; Salamon 2002). Objektivisté považují nástroje veřejné politiky za objektivní skutečnost existující vně individuí. Naopak podle konstruktivistického pojetí je pojem nástrojů sociálním konstruktem. Úkolem sociálního vědce pak není odhalit nějaké objektivně platné rysy jednotlivých nástrojů, ale porozumět tomu, jak jsou domnělé vlastnosti jednotlivých nástrojů konstruovány, a především pak předpoklady, na základě

kterých jsou používány (Ingram – Schneider 1990; 1997). Oba tyto přístupy si dále přiblížíme na příkladech prací, které zároveň patří v nástrojové literatuře za nejvýznamnější.

Objektivistický přístup je založen na metafoře nástrojů, uvedené výše. Podle objektivistů mají politici a úředníci k dispozici sadu náradí, ze kterého mohou vybírat podle potřeby, podobně jako řemeslníci mění náradí podle toho, co zrovna potřebují udělat. Nástrojový přístup zároveň předpokládá, že každý nástroj má určité *objektivně* dané vlastnosti, nezávislé na kontextu a že je díky těmto vlastnostem vhodný k řešení určitých typů problémů.

Mezi objektivisty lze zařadit i Salomona (2002), přestože jeho vymezení nástrojů je značně sofistikované. Jak jsme viděli, Salomon navrhl odlišovat definiční (hlavní) a designové (vedlejší) rysy nástrojů. Ačkoli Salomon tohoto příoměru nepoužívá, mohli bychom analogicky říci, že pracovní nástroje, jaké známe z dílny, mají také celou řadu definičních znaků, pomocí kterých můžeme identifikovat, o který nástroj jde. Tak například pily mají zpravidla zuby, šroubováky rukojeť s násadou atd. Pro každý nástroj je charakteristické a typické trochu něco jiného, proto je k určení nástroje třeba celá řada definičních atributů. Salomon také uznává, že nástroje bychom mohli třídit různě, podle toho, jaký atribut si zvolíme jako hlavní. Tak například bychom mohli nástroje třídit na ruční a elektrické, nebo na kovové a plastové. Kromě definičních, tj. obecných znaků, typických pro daný nástroj, má každý nástroj také své designové rysy. Tak jako pila může být modrá nebo černá, tak se může lišit i určitý nástroj veřejné politiky.

Přes všechnu toto různorodost a arbitrárnost vymezení je ale zjevné, že Salomon zastává objektivistické paradigma. Nástroje jsou podle něj reálné, tak jako jsou reálné nástroje, které máme ve sklepech v dílně. Nejsou to akademické konstrukty. Konkrétní manifestace nástrojů se liší, ale inherentní vlastnosti nástrojů zůstávají. Tak jako pila zůstává pilou, ať už je ruční nebo elektrická, tak nástroj zůstává nástrojem, ať už je jeho manifestace jakákoli. Objektivistické paradigma je pochopitelně z hlediska „zdravého rozumu“ přitažlivé. Mállokdo by si troufl zpochybnit, že vlády skutečně vybírají daně, poskytují sociální dávky, navrhuji a vymáhají zákony, realizují informační kampaně. V demokratických společnostech mají aktéři i jasně vymezené kompetence, často explicitně vymezené v kompetenčním zákoně. Dalo by se pak říci, že jde „jen“ o to najít nejlepší a nejužitečnější klasifikaci těchto kompetencí v daném kontextu. Nepřekvapuje, že objektivisté věnovali velké úsilí o nalezení univerzálně platné klasifikace nástrojů. Bylo předloženo obrovské množství návrhů na klasifikaci, ale žádná z nich si nezískala jednoznačné přijetí.¹¹

Přestože na první pohled vypadají nástroje jako jasně uchopitelné a „viditelné“ kategorie, při bližším zkoumání uvidíme, že to zdaleka není tak jednoduché. Prvním problémem je, že hranice nástrojů jsou v realitě neostře a jednotlivé kategorie se prolínají. Tak například přímá finanční podpora (například ve formě sociálních dávek) je často definována jako samostatná kategorie nástrojů, které mají vlády k dispozici. Jenomže výplatu sociálních dávek je vždy možné provést jen na základě oprávnění vymezeného v zákoně. Pokud chceme změnit způsob výplaty sociálních dávek, musíme změnit zákon nebo nějaký jiný navazující právní předpis. Právní předpisy jsou však zpravidla v klasifikaci nástrojů zahrnovány pod kategorii „regulace“.

Ještě zásadnější problém objektivistického přístupu je předpoklad, že každý nástroj (nebo každý typ nástroje) má svoje inherentní vlastnosti. Objektivisté předpokládají, že jednotlivé nástroje vedou k určitým efektům. Je tomu ovšem skutečně tak? Mají opravdu nástroje stejné efekty napříč různým politickým a kulturním kontextem? Tak například daňové úlevy jsou jedním z často uváděných nástrojů. Má se za to, že obecnými vlastnostmi daňových úlev je to, že jsou administrativně nenáročné, ale zároveň málo specifické, tj. nedokáží přesně zacílit na konkrétní skupiny. Je tomu ovšem vždy opravdu tak? Je to doopravdy jejich inherentní a neměnná charakteristika? Ještě zjevnější je to u nástrojů, jako je vzdělávání nebo informační kampaně. Nákladnost i efektivnost těchto nástrojů je velmi proměnlivá a velmi záleží na konkrétním uplatnění nástroje, i kontextu, ve kterém je uplatňován.

Dva výše uvedené problémy objektivistického přístupu jsou vzájemně propojené. Pokud nejsme s to nástroje jednoznačně klasifikovat, je těžké formulovat obecnou teorii nástrojů a jejich efektů (i kdybychom připustili, že jednotlivé nástroje mají určitý typ efekt). Z hlediska teorie je pak důležité, aby nástroje byly jasně ohraničeny, a to i napříč různými politickými a kulturními efekty. Pokud si totiž každý autor bude vymezovat hranice nástrojů po svém, pak je třeba rezignovat také na jakýkoli rozvoj teorie nástrojů.

Tradiční přístup k nástrojům veřejné politiky, který jsme výše označili jako objektivistický, v literatuře dlouho dominoval. Jeho průvodním rysem je snaha o co nejlepší klasifikaci nástrojů a následné vymezení jejich objektivních vlastností, zejména pak podle efektů, které zpravidla mají. Kvůli neúspěšnosti klasifikačních přístupů a pravděpodobně i v souvislosti s celkovým ústupem pozitivismu v sociálních vědách, začalo postupně docházet k redefinici přístupu. Autoři se začali odklánět od představy, že existují nějaké univerzálně platné kategorie nástrojů, které mají specifické vlastnosti a vedou ke specifickým efektům a na místo toho začali chápat nástroje jako sociálně konstruované praktiky, jejichž význam a legitimita se neustále znovu a znovu vytváří (Linder – Peters 1998: 41).

Prototypickým příkladem konstruktivistického pojetí je hojně citovaná stať Schneider a Ingram (1990; viz také Schneider – Ingram 1997). Tyto autorky doporučují klasifikovat nástroje podle předpokládaných *mechanismů* jejich působení. Vycházejí z toho, že veřejná politika se téměř vždy snaží přinutit lidi dělat to, co by jinak nedělali, anebo umožnit jim dělat to, co by jinak dělat nemohli (ibid. 513). Jinak řečeno, veřejná politika se snaží změnit jednání lidí. Motivovat je, aby se chovali určitým způsobem. Způsoby motivace ovšem mohou být velmi různé a lidé se velmi liší v předpokladech toho, které způsoby motivace považují za správné a efektivní. Schneider a Ingram (1990) rozlišují pět typů nástrojů na základě pěti odlišných předpokládaných motivačních mechanismů.

Nástroje založené na autoritě (*authority tools*) jsou nejstarším a nejrozšířenějším typem nástrojů. Jednoduše řečeno jde o prohlášení legitimních autorit o tom, co se má a nemá dělat. Tyto nástroje stojí na předpokladu, že lidé cítí vnitřní závazek tyto požadavky plnit, a to ať už je jejich plnění vymáháno nebo nikoli. Nástroje tohoto typu oscilují od plně dobrovolných až po povinné. Hlavním předpokládaným mechanismem, na kterém jsou založeny, je loajalita, poslušnost vůči autoritám, ale také pocit občanského závazku. Skoro vždy jsou

tyto motivační mechanismy spojeny s jinými. Nástroje založené na pobídce (*incentive tools*) zahrnují všechny nástroje, které jsou založené na hmatatelném užítku (tangible payoffs), ať už pozitivním, nebo negativním. Jde o velmi širokou kategorii, která zahrnuje různé subkategorie (finanční stimuly, poplatky, sankce a přinucení fyzickou silou). Tyto nástroje staví na předpokladu, že lidé jsou racionální aktéři motivovaní především svým vlastním prospěchem. Nástroje založené na rozvoji kapacit (*capacity tools*) poskytují informace, vzdělávání a zdroje, aby jedincům či skupinám umožnily určité jednání nebo pomohli k lepšímu rozhodování. Tyto nástroje předpokládají, že problém není v nedostatku motivace, ale v nedostatku informací a zdrojů. Tyto nástroje nejsou nátlakové ani manipulativní, ale snaží se jednotlivce poučit a odstranit bariéry. Nástroje založené na symbolech a napomínání (*symbolic and hortatory tools*) obsahují zejména veřejná prohlášení či proklamace a PR kampaně. Tento typ nástrojů je založen na předpokladu, že lidé jsou ovlivňováni zejména obrazy, symboly a hodnotami. Jejich cílem je změnit hodnoty anebo přesvědčit, že jednání, které je vyžadováno, je v souladu s hodnotami, které mají. Vytváření specifických obrazů, nálepkování a stigmatizování je častou strategií těchto nástrojů. Základem těchto nástrojů je přesvědčování (Cialdini 2009). Konečně posledním typem nástrojů jsou nástroje založené na učení (*learning tools*). Ty se snaží podnítit aktéry k řešení problému, ale samotné strategie řešení nechává na aktérech samotných. Na rozdíl od budování kapacit a pobídek, které se snaží aktéry přimět k nějaké konkrétní akci, nástroje založené na učení se snaží posílit aktéry v samostatném jednání, k odchýlení od toho, co doposud dělali.

Zdůrazněme, že Schneider a Ingram se nesnaží vymezit typy nástrojů na základě jejich „fyzické“ reality (zákony, peněžní granty, služby). Tyto konkrétní projevy jsou pro ně podružné. Pro ně jsou podstatné předpokládané mechanismy toho, jak lze ovlivnit lidi, aby (ne) dělali to, co chtějí státní autority. Zajímají je především představy lidí o nástrojích a předpoklady s nimi spojené. Nutno ovšem podotknout, že ani jejich přístup není vyhraněně konstruktivistický.¹² I u autorů jako je Schneider a Ingram lze pozorovat jistou dvojkolejnost. Na jednu stranu sice považují nástroje za konstrukty, na druhou stranu však přesto spojují určité kategorie nástrojů s předpokládanými mechanismy (na rozdíl od Salamona však nikoli efekty), tj. částečně přiřazují k mechanismům konkrétní nástroje. Tak například nástroje založené na autoritě jsou především zákony a regulace. Přiřazení kategorií, které známe z objektivistických přístupů, zde není zcela jednoznačné. Například zákony mohou spadat jak mezi nástroje založené na pobídce, tak mezi nástroje založené na autoritě. Podobně informační kampaně jsou nástroje založené na symbolech a napomínání, ale může jít také o nástroje zvyšování kapacit.

To, zda vycházíme spíše z objektivistických nebo konstruktivistických předpokladů, má zcela zásadní dopady na to, jak budeme nástroje chápat i jaké výzkumné otázky si budeme klást. To lze hezky vidět například na tom, jak objektivisté a konstruktivisté přistupují k otázce výběru nástrojů. Podle objektivistů by měl výběr nástrojů odpovídat danému problému a předpokládanému efektu (*matching*). Podle konstruktivistů výběr nástroje neodráží nějaké jeho objektivní vlastnosti, a dokonce ani příliš vlastnosti problému, který má řešit.

Je sociální konstrukcí a odráží předpoklady o tom, jak bude daný nástroj působit na danou cílovou skupinu. Výběr nástrojů podle konstruktivistů odráží předpoklady, zkresení a předsudky.

Odlíšné předpoklady se projevují i v normativních názorech. Objektivistické i konstruktivistické přístupy přitom někdy bývají značně normativní, i když zcela jiným způsobem. Zjednodušeně řečeno, zatímco objektivisté se snaží formulovat, jaké jsou pozitivní a negativní stránky jednotlivých nástrojů, a to zejména z hlediska jejich efektivity (účinnosti), konstruktivisté hodnotí mechanismy různých nástrojů z hlediska přínosu k demokracii a z hlediska jejich legitimacy (například upozorňují na nebezpečí přílišného využití nástrojů založených na napomínání).

5 / Obecné versus konkrétní pojetí nástrojů

Jedním z velmi matoucích aspektů nástrojové literatury je, že různí autoři jej používají na různé míře abstraktnosti. Na rozdíl od českého diskurzu se v anglické odborné literatuře pojem nástroj (*instrument* nebo *tool*) používá jak na obecné, tak na konkrétní úrovni. Někdy se pod pojmem nástroj rozumí *obecný typ prostředku*, který mají vlády k dispozici pro dosahování svých cílů (například daňové úlevy), někdy se pod pojmem *instrument* rozumí *konkrétní intervence* státu (například sleva na dani za zaměstnávání osob se zdravotním postižením). Navíc někteří autoři hovoří o různých typech nebo rodinách nástrojů (Peters – van Nispen 1998).

Někteří autoři jsou si tohoto problému vědomi. Howlett (2018: 22) například rozlišuje tři úrovně. Nejvyšší úroveň abstrakce tvoří „*obecné implementační preference*“, tj. dlouhodobé preference státu ohledně způsobů dosahování politických cílů. Tato úroveň se velmi prolíná s diskusí o podobě vládnutí (*governance*). Ide o to, nakolik stát dlouhodobě využívá přírodních nástrojů, které má k dispozici (například státních organizací nebo právních norem) a nakolik se snaží využívat nepřímé nástroje, tj. využívat tržní principy nebo sítě autonomních organizací. Druhou úroveň jsou „*realizovatelné nástroje veřejné politiky*“, tj. specifické typy nástrojů, které stát využívá. Zde má Howlett na mysli přibližně úroveň abstrakce, na které se pohybují Hood a Margetts (2007) a Salamon (2002). Opírá se přitom o Hoodovu taxonomii čtyř typů zdrojů a každý tento typ specifikuje. Tak například informační nástroje zahrnují poradenství, vzdělávání, reportování, reklamy nebo provádění výzkumů. Třetí úroveň nástrojů je „*specifická kalibrace nástroje*“, tj. konkrétní nastavení nástrojů k dosažení politických cílů. Nástroje mohou být nastaveny různým způsobem, například regulační nástroje mohou být více nebo méně nátlakové v závislosti na typu sankce, které následují při jejich nerespektování.

I jiní autoři se snaží odlišit mezi obecným nástrojem a jeho konkrétní aplikací. Například Mintrom (2011) vymezuje protiklad *policy instruments* a *policy action*. „*Nástroje veřejné politiky jsou specifické intervence, které vlády mohou realizovat, aby změnily danou sadu sociálních*

interakcí. Například zákaz pít alkoholu na veřejnosti a posílení kompetencí policistů představuje jeden z příkladů nástrojů k posílení sociálního řádu“. Oproti tomu „*veřejně-politické jednání nastává v případě jakékoli změny v nastavení veřejně-politického nástroje... Zrušení zákazu pít na veřejnosti je příkladem veřejně-politického jednání*“ (Mintrom 2011: 28).

Výše uvedená odlišení nástrojů jsou bohužel poněkud umělá a ve zpřesnění diskuse příliš nepomáhají. Odborná literatura tak trpí tím, že zpravidla mezi obecnou a konkrétní úrovní nástrojů nerozlišuje a ani jí teoreticky nereflektuje. V češtině není situace o mnoho lepší, byť, na rozdíl od angličtiny, se v praxi více rozlišuje mezi opatřením (konkrétní intervencí) a nástrojem jako obecnějším pojmem. Odlišení obecné a konkrétní úrovně prostředků je však klíčové jak z hlediska teorie a empirického výzkum, tak praxe veřejné politiky.

Většina teoretické literatury o nástrojích veřejné politiky se zabývá *abstraktními* vlastnostmi jednotlivých nástrojů (například jaké jsou pozitiva a negativa finančních dotací nebo informačních kampaní). Na konkrétní úrovni tyto úvahy často nemají příliš velký smysl, a to ani pro objektivisty. Je tomu tak proto, že konkrétní intervence státu je vždy jistým „hybridem“ (Peters 2018: 93). Tak například konkrétní intervence ze strany státu v podobě daňové úlevy je vlastně kombinací různých obecných typů nástrojů. Ačkoli daňové úlevy jsou zpravidla v literatuře zařazovány pod „finanční nástroje“, intervence státu v podobě konkrétní daňové úlevy má vždy formu nějakého právního předpisu (zpravidla zákona) a předpokládá státní organizace, které jsou schopny tyto daňové úlevy realizovat (zpravidla finanční úřady). Kromě toho je ovšem při realizaci daňových úlev sesbíráno velké množství dat o chování jednotlivců a firem, které lze dále využívat. V případě konkrétní daňové úlevy tak stát využívá všechny nástroje, které má k dispozici (finanční, regulační, organizační i informační).

Nerozlišování různých úrovní pojmu nástroj má ovšem i důležité implikace pro empirický výzkum. Jedním z hlavních témat současného výzkumu o nástrojích je otázka, co ovlivňuje výběr jednotlivých nástrojů (*instrument choice*). Nástroje jsou ovšem i zde chápány velmi odlišně. Linder a Peters (1992, 1998) například argumentují, že rozhodovatelé mají tendenci preferovat určitý typ nástrojů v závislosti na svém profesním backgroundu (například právníci preferují spíše regulační nástroje, zatímco ekonomové nástroje založené na tržních mechanismech). Neuvádějí ovšem na jaké úrovni tyto nástroje sledují, tedy zdali jde o odpověď na obecnou otázku po preferencích, anebo zda se to projevuje i na úrovni konkrétních a reálných intervencí (například návrhů opatření ze strany vlády).

Pokud jde o samotné konkrétní opatření, politologové a sociologové tradičně analyzují postoje lidí k jednotlivým opatřením, jako je například zavedení eura, zákazu kouření v restauracích, zvýšení daní atd. Tyto studie ovšem zatím nejsou do nástrojové literatury v podstatě vůbec začleněny. Empiricky je tak velmi nejasné, jak spolu souvisejí postoje rozhodovatelů (i občanů) k různým úrovním nástrojům (k obecnějšímu názoru na vládnutí, k preferenci různých typů nástrojů a ke konkrétním navrhovaným opatřením). Někteří autoři předpokládají, že tyto úrovně jsou do sebe vnořené (*nested*), tedy že vyšší úroveň vždy ovlivňuje a omezuje to, co je možné na úrovni nižší (Howlett 2018). Empiricky je ovšem toto

zcela nejasné; a dokud nebudeme s to teoreticky odlišovat různé úrovně nástrojů a empiricky je operacionalizovat, nebudeme ani s to tento spor rozhodnout.

Nejasnosti lze ovšem pozorovat i v praxi veřejné politiky. V české veřejné politice se lze spíše setkat s pojmy jako je „opatření“ nebo „balíček opatření“, než s pojmem „nástroj“. Ale i toto se zdá postupně měnit. Například Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020 (MŠMT 2014) výslovně pracuje s pojmy „nástroje vzdělávací politiky“ a s jasným odkazem na práci Vedunga (1998) odlišuje nástroje regulativní, ekonomické a informační.

U pojmu „opatření“ je vhodné se na chvíli zastavit. Podle Slovníku spisovného jazyka českého se opatřením rozumí „*postup v nějakém jednání; zařízení, ustanovení*“ (Ústav pro jazyk český 2011). Někdy tedy tento pojem vyjadřuje význam „*ustanovení, nařízení, rozhodnutí*“, někdy však (zvláště ve spojení konkrétní opatření) „*nějaký postup v jednání*“ (Macháčková 1989). Opatření tedy může znamenat jak nějakou konkrétní plánovanou nebo již rozhodnutou intervencí, tak obecnější postup v jednání (co bychom chtěli dělat). Tyto odlišné významy se projevují i v praxi. Vhodnou ilustrací může být například aktuální Programové prohlášení vlády (Vláda ČR 2018). Pojem „nástroj“ se zde vyskytuje třináctkrát, pojem „opatření“ pak dokonce třiadvacetkrát. Pojem „nástroj“ se vyskytuje jak v obecném významu („*diskuse a dialog by měly být preferovaným nástrojem*“, „*podpora ze státního rozpočtu jako důležitý nástroj propagace českého sportu*“), tak konkrétním („*nástroj náhradního plnění*“, „*systém elektronické evidence tržeb*“, „*zpoplatnění nákladních vozidel nad 3,5 tuny*“). Podobně pojem „opatření“ nalezneme ve spojení s obecnými proklamacemi („*budeme prosazovat opatření, která povedou ke zvýšení efektivity boje proti daňovým únikům*“) i konkrétními intervencemi („*restrukturalizace systému velení, řízení a struktury Generálního štábu*“, „*kariérní řád soudců a zákonem stanovené podmínky výběrů soudců*“). Pojem „opatření“ je nejčastěji užíván v souvislosti s plánovanými intervencemi, které ještě ovšem nejsou známy („*pozornost věnujeme zejména souboru dávek a opatření podporujících rodiny*“, „*zvýšíme účinnost opatření podporujících pracovní uplatnění osob se zdravotním postižením*“, nebo „*navrhujeme opatření na podporu mobility umělců a uměleckých institucí*“). Signifikantní přitom je, že o opatřeních se vždy hovoří v množném čísle.

Jak nástroje i opatření jsou tedy prostředky, kterými vláda dosahuje nebo může dosahovat svých cílů. Vztah těchto dvou pojmů je ale nejasný, a to dokonce i v tak vlivných dokumentech, jako je *Metodika přípravy veřejných strategií*. Zde je uvedeno, že „*opatření obecně je nástroj, jehož prostřednictvím je daná strategie implementována a naplňovány její cíle a které mohou mít například podobu: legislativní (např. v podobě úpravy stávajících nebo tvorby nových zákonů), programů, projektů nebo služeb poskytovaných institucemi veřejné správy, informačních materiálů (např. letáků) nebo vzdělávání (např. veřejné vzdělávací kampaně), investic (např. do infrastruktury), finančních nástrojů (např. dotace, půjčky, koncese, daně apod.)*“ (Ministerstvo financí 2013: 47).

Je evidentní, že ani v českém diskurzu nemají pojmy opatření a nástroj jednoznačný význam. Zejména pojem nástroj je používán jak obecně (finanční nástroje, informační nástroje), tak konkrétně (daňové úlevy pro rodiny s dětmi). Existuje nicméně shoda na tom, že

opatření je relativně konkrétní, specifický způsob intervence, která má vést k řešení problému nebo naplnění daného cíle. I když je opatření relativně konkrétní, zpravidla kombinuje více nástrojů, které mají vlády k dispozici.

Pracovně bychom tedy klíčové pojmy mohli definovat následujícím způsobem. Nástroje (*tools, instruments*) je relativně obecný pojem, který označuje různé prostředky (nebo typy prostředků), které mají vlády k dispozici pro dosahování svých cílů. Nástroje mohou být definovány a klasifikovány na různé úrovni obecnosti, a to na základě různých kritérií. Opatření (*measures*) jsou pak konkrétní navrhované nebo realizované intervence státu. Jinými slovy řečeno, opatření představují návrh konkrétních řešení, tedy toho, co by se mohlo nebo mělo dělat. Opatření jsou zpravidla realizována prostřednictvím kombinace různých nástrojů. Proto je také zpravidla nemožné zařadit určité konkrétní opatření pod jediný typ nástroje.

Závěry a implikace

Návrh řešení je jednou z centrálních aktivit každé veřejné politiky. Porozumění tomu, jak vlády mohou řešit společenské problémy a naplňovat své cíle, stejně jako to, proč některá řešení preferují na úkor jiných, je pro politickou vědu i praxi klíčové. V poslední době se navíc vlády snaží rozšiřovat spektrum nástrojů a využívat pro ovlivnění společnosti nové mechanismy. Zvláštní pozornost je věnována především behaviorální ekonomii (Thaler 2016; Thaler – Sunstein 2008), ale nejen jí. Do popředí se dostávají různé způsoby tzv. koprodukce, které lze také vnímat jako jeden z nových způsobů, resp. obecných nástrojů veřejné politiky (Durose – Richardson 2015).

Nepřekvapuje tedy, že otázce nástrojů je v literatuře věnována čím dál větší pozornost. Za posledních dvacet let se literatura o nástrojích významně rozrostla do šířky. Rozšířil se počet výzkumných otázek, na které se autoři snaží nalézt odpovědi. Vzrostla také komplexnost vymezení nástrojů, včetně jejich dimenzí. Pokročila také teorie. Některé teoretické koncepty, zejména pak koncept o nástrojové komunitě (Simons – Voß 2018; Weible 2018) se staly ve veřejné politice značně populárními. Celkově se ovšem nedá říci, že by docházelo ke sladování perspektiv, nebo alespoň k podobnému vymezení klíčových konceptů. Ačkoli diskuse o definicích a typologiích nástrojů nemají a nikdy nebudou mít definitivní řešení, neznamená to, že jsou zbytečné. Znovu a znovu je třeba hledat jasné významy pojmů a ty pak propojovat s empirickým výzkumem. Jedním z hlavních problémů nástrojové literatury je právě jeho přílišná abstraktnost a akademičnost, bez vztahu k empirii.

Nástrojová literatura je plná konceptů a přístupů, empirických prací je ovšem relativně málo. Je to i proto, že teorie nenapomáhá empiricky orientovaným badatelům k lepšímu uchopení předmětu zkoumání. Některých pro empirický výzkum důležitých otázek jsme se dotkli i v této stati: Jak se liší opatření od nástroje? Jaké úrovně obecnosti nástrojů jsou teoreticky užitečné? Co to přesně znamená „preferovat“ určitý nástroj? Čím jsou tyto preference dány? Liší se nějak preference konkrétních a obecných nástrojů? Vycházejí preference

konkrétních nástrojů z těch obecných? Pokud ano, proč? Liší se způsob vytváření preferencí u různých skupin (například u „obyčejných“ občanů a politiků)? Dochází ke změně typů nástrojů, které jsou využívány? Proč? Jak jsou jednotlivé nástroje kombinovány do „balíčků“ a jak lze empiricky odlišit, ke kterému nástroji se respondent vztahuje?

Odpovědi na výše uvedené otázky jsou zatím značně mlhavé. Bez operacionalizace a empirického zkoumání ovšem nelze teorie nástrojů dále propracovávat. Tak například výše uvedená populární teorie nástrojové komunity (IC) je založena na hypotéze, že určitá skupina lidí preferují určitý typ nástroje. Není ovšem zřejmé, zda autoři mají na mysli obecnější typ nástroje, nebo konkrétní, specifitější opatření. V empirickém výzkumu pak je problém v tom, že pokud chceme testovat hypotézu IC a zjišťujeme-li postoje lidí k určitým konkrétním návrhům politik (tedy konkrétním intervencím), nevíme, kam toto opatření spadá. Spadají daňové úlevy pod finance nebo regulaci? A nebo je třeba tato opatření teoreticky ukotvit jinak, například podle předpokládaných mechanismů jejich působení, jak to navrhly Schneider a Ingram (1990)?

U mnoha opatření je prostě nejasné, kam je teoreticky zahrnout. Tento problém můžeme označit jako „problém závislé proměnné“ (tedy nejasné vymezení předmětu zkoumání). Nástrojová literatura ovšem potřebuje pokročit i s „problémem nezávislých proměnných“, tj. hledání faktorů, které ve svém spolupůsobení určují, které nástroje jsou vybrány a implementovány.

Přes výše uvedené zásadní výhrady je literatura o nástrojích velmi podnětná a při kritickém využití nám umožňuje analyzovat politickou realitu ze zcela jiné perspektivy. Dá se předpokládat, že pokud se podaří provázat teoretické koncepty s kvalitním empirickým, dojde v této oblasti k celé řadě objevů. V České republice je bohužel diskuse o nástrojích ve velmi zárodečném stavu. Praxe se ovšem neustále vyvíjí. Státní instituce hledají nové cesty k řešení společenských problémů a začínají experimentovat s novými nástroji, které umožňují nové informační a komunikační technologie. Bez rozvoje teoretického poznání se tak můžeme snadno do situace, kdy začneme rozumět zásadním proměnám, ke kterým v tvorbě politiky dochází.

Poznámky /

- 1 Angličtina má pro „cíle“ minimálně tyto termíny *goals*, *aims*, *objectives* a *targets*, které odlišují míru konkrétnosti (*goals* a *aims* spíše obecnější cíle, *objectives* a *targets* se používají pro již konkrétní, měřitelné cíle). Anglickým ekvivalentem k „prostředkům“ je termín *means* nebo *instruments*.
- 2 Ačkoli Dahl a Lindblom v knize operují dominantně právě s pojmem „*techniques*“, párkrát je použit i pojem „*instrument*“
- 3 Je vhodné uvést, že ne všichni autoři by se nutně zařadili do námi vymezených témat či přístupů. Hood (2006) například vymezuje tři směry zkoumání nástrojů. Svůj přístup klade do protikladu k Salamonovi a naopak se zařazuje k autorům, kteří promýšlejí intervenční strategie. Dle našeho názoru

ovšem takové sebezařazení je zavádějící, neboť od prací Schneider a Ingram (Ingram – Schneider 1990; Schneider – Ingram 1997) se zásadně odlišuje v základních předpokladech (viz dále).

- 4 Salamon používá slovo *package*, podobně jako Vedung nebo Howlett. Ale ti mají na mysli „balíček nástrojů“, nikoli to, že instrument má několik prvků.
- 5 Třetí a čtvrtý definiční prvek jsou v tabulce sloučeny v jediný. Salamon (2002) není ve svém pojednání terminologicky úplně jednotný. Někdy hovoří o definičních znacích (*definition features*), někdy pak od odlišných prvcích (*different elements*), o odlišných aspektech (*different facets*) nebo o atributech (*attributes*). Z kontextu lze ovšem usuzovat, že tyto pojmy považuje za synonymické. V zásadě jde o to, že Salamon věří, že každý nástroj má určité generické vlastnosti či atributy, pomocí kterých jej lze definovat.
- 6 To, že Salamon předpokládá nezávislou ontologii nástrojů lze dovozovat například z tvrzení, že některé nástroje jsou někdy „záměrně či nezáměrně špatně pojmenované (*mislabelled*)“ (Salamon 2002: 22).
- 7 Protože pro „míru donucení“ nemáme v češtině vhodný jednoslovný termín a případný anglicismus („koercitivita“) se nám jeví poněkud těžkopádný, budeme dále používat termín *nátlakovost* jako český ekvivalent k anglickému *coerciveness*.
- 8 Ačkoli míra nátlakovosti je doposud klíčovou dimenzí většiny klasifikací nástrojů, operacionalizace této dimenze se liší. Doern a Phidd (1983) nátlakovost vnímali v podstatě jako míru státní intervence, respektive míru regulace. Nejvíce nátlakovým nástrojem tak bylo řešení problémů prostřednictvím státních institucí. Salamon (2002) sice, podobně jako Doern a Phidd, chápe nátlakovost jako míru, od které se daný nástroj vzdaluje od tržních principů, zároveň ovšem říká, že nátlakovost udává míru, s jakou daný nástroj jednotlivce či skupinu *omezuje* v daném jednání.
- 9 *Effectiveness* se do češtiny překládá jako účinnost nebo jako efektivnost, *efficiency* pak jako ekonomická efektivnost, případně pouze jako efektivnost. Zatímco tedy v angličtině jsou pojmy *effectiveness* a *efficiency* v jasném významovém kontrastu, v češtině se tento kontrast někdy ztrácí tím, že jsou oba pojmy shodně, ale nepřesně, přeloženy jako efektivnost.
- 10 Termín „objektivistické paradigma“ se používá zejména v sociologii. V politických vědách, včetně veřejné politiky, se tento pojem neužívá. Do diskusí o vymezení nástrojů jej zavádíme až v této stati. V zahraniční literatuře se s tímto pojmem nesetkáme.
- 11 Pokud bychom přesto hledali nějakou typologii, která je nejpoblábnější, pak je to pravděpodobně ta nejjednodušší, tedy ta, která vymezuje tři trsy (nebo „rodiny“) nástrojů: regulační, ekonomické a komunikační (Bemelmans-Vidéc – Rist – Vedung 1998; van Nispen 2011).
- 12 V oblasti nástrojů se nikdy neprosadily (a pokud je nám známo, ani nebyly formulovány) vyhraněné konstruktivistické přístupy.

Literatura /

Bardach, E. S. (1980). *Implementation Studies and the Study of Implements*. Berkeley (CA): Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley.

Beland, D. – Howlett, M. (2016). How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process. *Governance*, vol. 29, no. 3, pp. 393–409.

- Bemelmans-Videc, M.-L. – Rist, R. C. – Vedung, E. O. (1998). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bentham, J. (1983). *Chrestomathia*. Oxford: Clarendon.
- Capano, G. – Lippi, A. (2017). How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices. *Policy Sciences*, Vol. 50, no. 2, pp. 269–293.
- Cialdini, R. B. (2009). *Influence: Science and practice* (4.). Boston, MA: Pearson education.
- Cushman, R. E. (1941). *Independent regulatory commissions*. London: Oxford University Press.
- Dahl, R. A. – Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics, and welfare*. New York: Harper and Row.
- de Bruijn, H. – Hufen, H. (1998). The traditional approach to policy instruments. In: Peters, B. G. –van Nispen, F. K. M. (eds.). *Public Policy Instruments*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 11–32.
- Doern, G. B. – Phidd, R. W. (1983). *Canadian public policy: Ideas, structure, process*. Toronto: Methuen.
- Durose, C. – Richardson, L. (2015). *Designing Public Policy for Co-production: Theory, Practice and Change*. Policy Press.
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Review of Policy Research*, Vol. 7, no. 1, pp. 174–186.
- Givoni, M. – Macmillen, J. – Banister, D. – Feitelson, E. (2013). From policy measures to policy packages. *Transport Reviews*, Vol. 33, no. 1, pp. 1–20.
- Grabosky, P. N. (1995). Counterproductive regulation. *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 23, no. 4, pp. 347–369.
- Hannaway, J. – Woodroffe, N. (2003). Chapter 1: Policy Instruments in Education. *Review of Research in Education*, vol. 27, no. 1, pp. 1–24.
- Hellström, T. – Jacob, M. (2017). Policy instrument affordances: a framework for analysis. *Policy Studies*, vol. 38, no. 6, pp. 604–621.
- Hermann, C. F. (1982). Instruments of foreign policy. In: Callahan, P. – Brady, L. P. –Hermann, C. F. (eds.). *Describing Foreign Policy Behavior*. Beverly Hills (CA): Sage, pp. 153–174
- Hood, C. C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Hood, C. C. (2006). The Tools of Government in the Information Age. In: Goodin, R. E. – Moran, M. – Rein, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 469–481.
- Hood, C. C. – Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan.
- Hoogerwerf, A. (ed.). (1989). *Overheidsbeleid* (Vol. 1989). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, vol. 19, no. 2, pp. 1–21.

- Howlett, M. (2004). Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. *Policy and Society*, Vol. 23, no. 2, pp. 1–17.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, Vol. 42, no. 1, pp. 73–89.
- Howlett, M. (2017). Policy tools and their role in policy formulation: dealing with procedural and substantive instruments. In: Mukherjee, I. – Howlett, M. (eds.). *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 96–111.
- Howlett, M. (2018). The Contexts and Components of Policy Design: Governance Modes and Policy Regimes. In: Howlett, M. – Mukherjee, I. (eds.). *Routledge Handbook of Policy Design*. Abingdon: Routledge, pp. 20–33.
- Howlett, M. – Mukherjee, I. (2017). Policy design: From tools to patches. *Canadian Public Administration*, Vol. 60, no. 1, pp. 140–145.
- Howlett, M. – Mukherjee, I. – Woo, J. J. (2018). Thirty years of research on policy instruments. In: Colebatch, H. K. – Hoppe, R. (eds.). *Handbook on Policy, Process and Governing*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 147–168.
- Howlett, M. – Ramesh, M. (1993). Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Policy Studies Review*, Vol. 12, no. 1/2, pp. 3–24.
- Howlett, M. – Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, Vol. 1, no. 2, pp. 170–182.
- Kirschen, E. S. et al. (1964). *Economic policy in our time*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Lasswell, H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Linder, S. H. – Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, Vol. 9, no. 1, pp. 35–58.
- Linder, S. H. – Peters, B. G. (1992). The Study of Policy Instruments. *Policy Currents*, Vol. 2, no. 2, pp. 1–7.
- Linder, S. H. – Peters, B. G. (1998). The study of policy instruments: four schools of thought. In: Peters, B. G. – van Nispen, F. K. M. (eds.). *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 33–45.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, no. 4, pp. 298–310.
- Macháčková, E. (1989). Vedení přijalo opatření. *Naše řeč*, roč. 72, č. 2, s. 109.
- Ministerstvo financí (2013). Metodika přípravy veřejných strategií, <https://www.mmr.cz/getmedia/0e90b19c-0d1a-45a5-aa03-e8cfb1d33715/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf.aspx?ext=.pdf>.

- Mintrom, M. (2011). *Contemporary policy analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- MŠMT (2014). *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*. Praha: MŠMT.
- Pal, L. A. (2006). *Beyond policy analysis: Public issue management in turbulent times*. Toronto, Ontario: Nelson.
- Peters, B. G. (2000). Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, no. 1, pp. 35–47.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. G. – van Nispen, F. K. M. (eds.). (1998). *Public Policy Instruments*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, J. (ed.). (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, M. (2016). *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, NY: Oxford University Press.
- Salamon, L. (1981). Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, Vol. 29, no. 3, pp. 255–275.
- Salamon, L. – Lund, M. (1989). The tools approach: Basic analytics. In: Salamon, L. – Lund, M. (eds.). *Beyond privatization: The tools of government action*. Washington, D.C: The Urban Institute Press, pp. 23–50.
- Schneider, A. – Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, Vol. 52, no. 2, pp. 510–529.
- Schneider, A. L. – Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Simons, A. – Voß, J.-P. (2018). The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance. *Policy and Society*, Vol. 37, no. 1, pp. 14–35.
- Thaler, R. H. (2016). Behavioral Economics: Past, Present, and Future. *American Economic Review*, Vol. 106, no. 7, pp. 1577–1600.
- Thaler, R. H. – Sunstein, C. S. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thomann, E. (2018). “Donate your organs, donate life!” Explicitness in policy instruments. *Policy Sciences*, Vol. 51, no. 4, pp. 433–456.
- Ústav pro jazyk český (2011). Slovník spisovného jazyka českého, <<http://sjsj.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=opat%C5%99en%C3%AD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>>.
- van Nispen, F. (2011). Policy Instruments. In: Badie, B. – Berg-Schlosser, D. – Morlino, L. (eds.). *Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage, pp. 1928–1933.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Vol. 5, pp. 21–58.

Veselý, A. (2018). Design veřejných politik: kritický přehled přístupů. *Acta Politologica*, Vol. 10, no. 3, pp. 98–113.

Vláda ČR (2018). Programové prohlášení vlády. <<https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>>.

Weible, C. M. (2018). Instrument Constituencies and the Advocacy Coalition Framework: an essay on the comparisons, opportunities, and intersections. *Policy and Society*, Vol. 37, no. 1, pp. 59–73.

Woodside, K. (1986). Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, Vol. 19, no. 4, pp. 775–794.

Summary /

Public policy always consists of at least two components: policy goals and policy instruments. Policy goals refer to future states that should be accomplished, while instruments are the ways how the goals are to be achieved. The theoretical distinction between goals and the ways how to achieve them is not always easy to make. For instance, increase in teachers' salaries might be viewed both as a goal in itself ("it is fair that teachers have higher salaries"), or as a way to achieve other substantive goals ("without an increase in teachers' salaries it is impossible to improve the quality of schools). Nevertheless, the distinction between goals and instruments is a crucial distinction in both theory and practice of public policy.

In English, the terms policy instruments and policy tools are synonymously used for the ways how goals are to be achieved. Sometimes the concept of "policy measure" is used to refer to more concrete specification of tools. Concepts of goals, aims, objectives or targets are more nuanced and refer to different levels of generality. In Czech, the terminology is no less complicated. Nástroje (tools) can be sometimes contrasted with opatření (measures). The former term seems to refer to more general categories, while the latter is usually taken as more concrete. However, the brief analysis of documents such as the Program statement of the Czech Republic government reveals that the terminology is often unclear and inconsistent.

Policy instruments represent one of the most studied parts of public policy. It is possible to discern at least seven different topics related to policy instruments. First, there is a discussion about how policy instruments might be theoretically defined. Second, part of the instrument discussion focuses upon general ways how society can achieve its goals. While this topic is now studied mainly under the concept of governance, it is still a very important aspect of the instrument debate. Third, and for a dominant, long-term theme, is a classification of policy instruments. Fourth, there is a discussion about the effects of various types of instruments. Fifth strand literature discusses how different types of tools are combined to produce intended effects. Sixth, there is literature on the different mechanisms that are assumed to be associated with different types of tools. Last but not least, there is fast-growing literature on policy

instrument choice, i.e. on how individuals and groups choose the instruments and measures, and why they prefer some particular types over others.

Two substantially different approaches might be discerned. An objectivist perspective rests on the assumption that policy tools are entities outside individuals. They are assumed to have objective characteristics that might be scientifically studied. Objectivists are well aware that the classification of tools is very difficult and that instruments might be classified alongside many different dimensions. Yet, despite all these difficulties, it is also assumed that it is still possible to discover and formulate how different types of instruments differ in terms of their substance and effects. Objectivists explicitly or implicitly liken policy tools to tools such as hammer or saw. According to them, there might be different types and subtypes of hammers, and they are classified differently (e.g. based on size, color, function, etc.). But it still possible to distinguish hammers from other instruments such as a screwdriver. It is also possible, at least at a general level, to link specific policy instrument types with discrete policy effects.

Constructivists based their treatment of policy instruments on different assumptions. They view policy instruments as socially constructed practices that are ongoingly redefined, and that they do not have any stable and objective properties. Constructivists do not concentrate on the classification of policy tools or searching for universal policy tools properties. Rather they look for meanings that are attached to particular tools and especially on assumed mechanisms, i.e. on how they are supposed to work.

Principal assumptions about policy tools, that is whether authors incline to an objectivist or constructivist paradigm, have crucial implications for both theory and practice. Objectivists are interested in the effectiveness of policy tools and in how they are effectively combined to produce desired effects. Constructivists, on the other hand, focus mainly upon perceptions of instruments.

Another very important distinction is the level at which policy tools are analyzed and conceptualized. English concept of “instrument” (or “tool”) refer to both general policy instrument (e.g. grants, subsidies, information campaigns ...) and a particular application of that instrument (e.g. concrete law or concrete campaign). Some authors distinguish between types of instruments, instruments and concrete applications (sometimes labeled as measures). However, the level of generality is not sufficiently addressed in policy instrument scholarship. Consequently, it is not clear whether the theory or empirical analysis should be applied to some general instruments or to concrete measures.

As argued in the paper, the level of instruments is crucial for further theory development and empirical research. For instance, theory on instrument constituency claims that policy actors might be attached to a particular policy instrument, regardless of the policy problem that is to be solved. Yet, the sources of this attachment are unclear: are people attracted to some generally assumed mechanisms, or to labels? And if this attachment is analyzed empirically, should we ask generally (what type of instrument do you prefer?) or concretely (do you agree with the implementation of this concrete proposal?). Even more importantly, we do not know whether the general and concrete understanding of policy tools is nested or not (i.e. whether

the attitude to concrete measures is derived from general attitudes to policy tools). The article concludes that without clear specification and empirical operationalization of the concept, the theory of instruments will stagnate. It is proposed that the scholarship avoids self-referential reasoning and focus upon direct interconnection of theory and empirical research.