

strukturu bude vyvíjet, je pro sociologa vždy cenný údaj. Při práci s ním však jistá míra zdravé skepse není nikdy, jak jsem se touto statí snažil ukázat, na škodu.

LADISLAV RABUŠIC je docentem a současně i vedoucím katedry sociální politiky a sociální práce Školy sociálních studií Filozofické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. V současné době se specializuje na problematiku populačních studií, v jejichž rámci přednáší kursy „Populace a rozvoj“ a „Stárnutí a česká společnost“. Kromě toho přednáší také metody sociálně vědního výzkumu. Publikuje především v Demografii a v Sociologickém časopise. V roce 1995 vydal monografii Česká společnost stárne.

Literatura

- Burcin, B., M. Kučera, T. Kučera 1994. „Perspektivy obyvatelstva České republiky (prognóza demografického vývoje do roku 2010).“ *Demografie* 36: 88-99.
- Čtrnáct, P. 1988. „Projekce obyvatelstva ČSSR do roku 2010.“ *Demografie* 30: 41-43.
- Frejka, T. 1994. „Long-range Global Population Projections: Lessons Learned.“ In *The Future Population of the World. What Can We Assume Today?*, ed. by W. Lutz. IIASA.
- Hempel, C. G. 1968. „Teoretikovo dilema.“ In *Filosofie vědy*. Praha: Svoboda.
- Hempel, C. G., P. Oppenheim 1968. „Studie z logiky vysvětlení.“ In *Filosofie vědy*. Praha: Svoboda.
- Keller, J. 1995. *Dvanáct omylů sociologie*. Praha: SLON.
- Keyfitz, N. 1994. „Foreword.“ In *The Future Population of the World. What Can We Assume Today?* ed. by W. Lutz. IIASA.
- Kučera, T. 1988. „Les perspectives démographiques nationales et régionales en Tchécoslovaquie – les méthodes et la question de confiance.“ *Acta Universitatis Carolinae – Geographica* XXIII, 1: 57-71.
- Lee, R. D. 1991. „Long-run global population forecasts: A critical appraisal.“ In *Resources, Environment, and Population: Present Knowledge, Future Options*, ed. by K. Davis, M. S. Bernstein. New York, NY: Oxford University Press.
- Long-range World Population Projections. Two Centuries of Population Growth 1950-2150*. 1992. New York: United Nations.
- Lutz, W., Ch. Prinz, J. Langgassner 1994. „Special World Population Scenarios to 2100.“ In *The Future Population of the World. What Can We Assume Today?* ed. by W. Lutz. IIASA.
- Pavlik, Z., J. Rychtaříková, A. Šubrtová 1986. *Základy demografie*. Praha: Academia.
- Petrusek, M. 1993. *Teorie a metoda v moderní sociologii*. Praha: Karolinum.
- Popper, K. R. 1994. *Bída historicismu*. Praha: OIKOYMENH.
- Populační vývoj České republiky 1995*. 1996. Praha: Katedra demografie a geodemografie, Pff UK.
- Projekce obyvatelstva České republiky do roku 2020*. 1995. Praha: ČSÚ 04 07-5.
- Rabušic, L. 1994. „Populační projekce České republiky do roku 2030.“ *Demografie* 36: 100-114.
- Rabušic, L. 1996. „O současném vývoji manželského a rodinného chování v České republice.“ *Demografie* 38: 173-180.
- Rabušic, L. 1997. „Polemicky k současným změnám charakteru reprodukce v ČR (sociologická perspektiva v demografii).“ *Demografie* 39: 114-119.
- Rychtaříková, J. 1996. „Současné změny charakteru reprodukce v České republice a mezinárodní situace.“ *Demografie* 38: 77-89.
- Srb, V., M. Kučera, L. Růžička 1971. *Demografie*. Praha: Svoboda.
- Šimek, M. 1988. „Projekce obyvatelstva ČSSR do roku 2010.“ *Demografie* 30: 18-24.

Šimek, M. 1994. „Populační prognóza České republiky.“ *Demografie* 36: 82-87.

Summary

Due to the profound changes in the demographic behaviour of the Czech population, results of population projections have become an important part of transformation debates on various issues of social policy (e.g. the dynamics of the ageing of society, whether the absence of family policy contributes to low fertility rates, how high can Czech unemployment climb, etc.). In the past population projections have been carried out by the Czech Statistical Office only as demanded by the state administration. In such cases usually only one scenario was utilised. This fact might contribute to the tendency of both scientists and laymen to accept population projection data uncritically. The paper therefore tries to analyse the whole process of population projection making and tries to tell Czech sociologists how „to read“ its results. In the first part, within the general context of the limits of science in forecasting phenomena of the social world, the paper informs about some problems and about some critical points of population forecasting. Then the results of some of the recent Czech projections are confronted with real population development. It is shown that the results really do differ from the models, mainly because of the different paths of development of fertility and mortality assumptions. Finally, it is maintained that only those projections which use several scenarios are trustworthy because they do not indicate, as the case may be when only one variant of projection is made, that the prediction can be taken for granted. It is acknowledged that population projections are an important and very useful element in the life of society. However, sound scepticism is recommended when dealing with their results.

Občanská společnost, ideje a utváření politiky

ANDREW THOMAS GREEN*

University of Illinois, Urbana, IL, USA

Civil Society, Ideas and Policymaking

Abstract: Seven years after the *annus mirabilis* of 1989, the study of many post-communist states has shifted from the question of democratic transition to the question of democratic consolidation. Scholars studying democratisation point to the important role played by civil society in the transition from authoritarian regimes and its importance for the durability of effective democratic institutions. Beyond echoes of 19th-century political philosophy, though, conceptions of civil society and its relationship to democracy are vague or simplistic. What is civil society? What is civil society's connection to democratic processes? What is the connection between the development of civil society and the development of democracy?

This article explores these questions more closely. First, I review the historical development of the concept of civil society including two conceptions found in recent literature. Second, I assert the primacy of policymaking as a form of democratic process and review the literature on democratic policymaking. Finally, an exegesis of the two recent conceptions of civil society highlights the need to incorporate a more sophisticated understanding of civil society, ideas, and the policymaking process for the development of democracy.

Sociologický časopis, 1997, Vol. 33, (No. 3: 309-320)

Koncepty občanské společnosti

V současném výzkumu demokratizace je termín „občanská společnost“ všudypřítomný, především v pracích týkajících se událostí ve střední a východní Evropě. Mezi ty pozoruhodnější patří Aratova „Civil Society Against the State“ („Občanská společnost proti státu“), O'Donnellova *Resurrection of Civil Society (Vzkříšení občanské společnosti)* a tematický článek „Rethinking Civil Society“ („Nové promýšlení občanské společnosti“) v časopise *Journal of Democracy* [Arato 1981-82; O'Donnell a Schmitter 1986: 26, 48ff; *Journal of Democracy* 1994; Ekiert 1991; Geremek 1992; Bernhard 1993]. Čeští televizní diváci dokonce měli možnost sledovat debatu o charakteru občanské společnosti mezi dvěmi hlavními postavami politické scény – Václavem Havlem a Václavem Klausem. Je ovšem důležité si uvědomit, že výraz „občanská společnost“ má v těchto pracích mnoho různých významů, a v důsledku toho mnoho odlišných interpretací role, jakou občanská společnost hraje v demokracii. Literatura pojednávající o občanské společnosti je rozsáhlá a koncepty občanské společnosti se během posledních tří století příznačně změnily [Keane 1988a, 1988b; Ekiert 1991; Shils 1991; Cohen a Arato 1992; Seligman 1992; Tester 1992; Bernhard 1993; Splichal 1994]. Hobbes definoval „občanskou společnost“ jako stát, který je negací přirozeného stavu věčného boje. Locke následoval Hobbesovu myšlenkovou linii postulátem, že stát povstává ze společnosti a je potřebný k potlačování

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Andrew Thomas Green, 361 Lincoln Hall, 702 S. Wright St., Urbana, IL, USA, 61801, e-mail agreen@students.uiuc.edu

konfliktů mezi jednotlivci, ovšem přináší myšlenku potřeby limitace státní suverenity k uchování individuální svobody, jež vyplývá z přirozeného práva. V těchto pohledech je tedy stát produktem občanské společnosti a existuje jako ochrana proti destruktivnímu konfliktu.

Ztotožnění občanské společnosti se státem se koncem 17. století začíná rozpadat. Ve spisech skotského osvícenství (Ferguson, Hume, Smith) se společnosti stávají „občanskými“ tou měrou, jak se s dělbou práce rozvíjí obchod a mechanické dovednosti; zde pak je občanská společnost ztotožňována se soukromou ekonomickou aktivitou. Jak se stát rozrůstá, aby zajistil pořádek a redukoval konflikty vznikající ekonomickými aktivitami, mohl by ohrozit právě ty svobody, které občanské společnosti umožňují, aby vzkvétala. Ferguson jde ještě dál a varuje před korumpujícím vlivem, jaký může mít honba za bohatstvím na jednotlivce a také na stát. Thomas Paine postuluje jednoznačně protistátní sféru občanské společnosti. V tomto pohledu jednotlivci mají přirozená práva, jejichž volné uplatňování utváří občanskou společnost. A navíc, protože přirozené touhy jednotlivců překračují možnosti jejich uspokojení v rámci vlastní produkce, obchodní výměna rozvíjí a posiluje „systém sociálního předstírání“. Stát je tvořen občanskou společností prostřednictvím delegované moci a pracuje pro společné blaho společnosti, působnost státu je ovšem omezena, aby byla uchována práva jednotlivců. Tak jako Ferguson i Paine se obává, že mocný stát bude zasahovat do práv jednotlivců, a povede tak ke slabé občanské společnosti a tyranskému státu. Na rozdíl od Fergusona však Paineovi jeho zaměření na *přirozená* práva zabráňuje rozeznat to, že stát může být využit jednou částí společnosti na úkor jiné. Pravděpodobně nejzřetelnější koncepce občanské společnosti pochází od Tocquevilla, který také ustupuje od konceptu přirozených práv. Nejspíše poučen Francouzskou revolucí se Tocqueville hluboce obává nejen nekontrolovaného státu, odtrženého od společnosti, ale také spontánní vůle lidu. Tocqueville je neobyčejně znepokojen představou mocného státu působícího ve jménu nějakého společného zájmu, i když nesouhlasí s Paineho stanovením minimálního státu. Navrhuje občanskou společnost založenou na sdruženích lidí organizujících se zdola (self organised associations), jež stojí mezi jednotlivci a „politickou společností“ politických stran. Tato občanská společnost by sloužila k výchově občanstva a důkladně kontrolovala konání státu. Tocqueville poukazuje na to, že centralizovaná státní moc a rozšíření její působnosti by mohlo být použito proti pasivní občanské společnosti, ale také tvrdí, že živelná, nespoutaná síla vůle lidu by mohla vést k revoluci. Aby se předešlo takovému vývoji, musí být aktivní občanská společnost se sdruženími organizujícími se zdola kombinována s distribucí politické moci, pravidelnými volbami a přímou účastí občanů ve státních institucích. Jenom touto cestou se dá předejít mocenským monopolům.

Hegel také porušuje tradiční vnímání občanské společnosti jako „přirozeného“ fenoménu a považuje ji za výsledek historického procesu. Moderní ekonomické systémy založené na dělbě práce, kapitálu a mechanizaci vytvářejí rozvrstvení občanské společnosti a umocňují konflikt mezi vrstvami. Občanská společnost je tvořena různými asociacemi, korporacemi a stavy existujícími mezi vrstvami, forma a charakter státu jsou pak utvářeny představiteli této občanské společnosti. Občanská společnost tak stojí mezi jednotlivci a legislativou, která zprostředkovává jejich zájmy v rámci státu. Tak jako Ferguson tvrdí i Hegel: egocentrismus přesvědčení, že tyto historické procesy se rodí uvnitř občanské společnosti, povede v nepřítomnosti silného státu k jejímu zničení. Pro Hegela stát existuje, aby chránil společné zájmy, jež sám definuje, a to zasahováním do aktivit

občanské společnosti. Marx navazuje na Fergusonův a Hegelův námět destruktivního vlivu moderních ekonomických systémů. Zdůrazňuje úlohu kapitalistického způsobu produkce a pokládá rovnítko mezi občanskou společností a buržoazií, a zároveň staví na roveň stát a tuto dominantní společenskou třídu. Stát se stává nástrojem ochrany občanské společnosti, tj. buržoazie. Gramsci přemostňuje Marxův deterministický ekonomismus oddělením občanské společnosti od ekonomické sféry. Podle Gramsciho občanská společnost přece jen stát ospravedlňuje. Občanská společnost není pouhou fasádou pro buržoazní třídu, spíše je produktem historických sil, ekonomického systému a sociálních norem. V občanské společnosti prostřednictvím skupiny, která reprezentuje normy, jež jsou vlastní dominantní třídě, si její pomocí udržuje daná vrstva svoji politickou hegemonii a ve společnosti své normy reprodukuje, nadvláda dominantní třídy však může být zvrácena vývojem kontrahegemonní asociace, reprezentující odlišné normy. Občanská společnost se tak stává arénou konfliktu pro utváření identity ve společnosti.

Renesance konceptů občanské společnosti je nejzřetelněji patrná v pracích disidentů Východní Evropy. „Sebe limitující se revoluce“ Jacka Kuroně, „paralelní polis“ Václava Bendy a „život v pravdě“ Václava Havla jsou všechno pojmy, které jsou odezvou Painovy anticentralistické filozofie. Občanská společnost autonomních sdružení, nezávislých na státě, je nezbytná k prevenci zneužívání státní moci. Tato sdružení jsou ovšem explicitně apolitické organizace, hájící společenské zájmy. V demokratickém státě jsou lidé naprosto nezávislí a pověřují stát moci, kterou mu mohou kdykoliv odebrat, jestliže stát jedná v rozporu se zájmy společnosti.

O něco sofistikovanější koncept občanské společnosti je možno nalézt v literatuře zaměřující se na otázky demokracie, například v pracích autorů, jako jsou Stepan [1988], O'Donnell a Schmitter [1986] a Diamond [1994]. Tato literatura víceméně vychází z výrazné úlohy trhu, jak ji známe z děl skotského osvícenství, z Painova strachu ze silného státu a z Tocquevillova důrazu na aktivní občanskou společnost. Následně v dílech Schumpetera [1976] a Dahla [1956, 1971] je demokracie většinou definována v procedurálních termínech kontroverze, účasti i ochrany občanských svobod, které jsou garantovány státem. Diamondův článek v *Journal of Democracy* je zřejmou a cílenou snahou o konceptualizaci a vymezení občanské společnosti v kontextu demokratizace, a proto bude v tomto článku použit k analytickým účelům. Občanská společnost je charakterizována jako dobrovolná, autonomní „říše organizovaného společenského života“, zahrnující celou řadu organizací stojících mezi jednotlivci a reprezentujícími politickými institucemi. Tyto organizace musí být pluralitní svou podstatou, to znamená, že nesmějí být ani maximalistickými skupinami snažícími se stát ovládnout, ani korporativními spolky se silnými vazbami na stát. Zde občanská společnost posiluje demokracii několika mechanismy: (1) udržení státní moci je pod veřejným dohledem; (2) stimuluje občany k spoluúčasti na politickém dění; (3) rozvíjejí se takové demokratické normy, jako jsou tolerance a umění kompromisu; (4) vytváření způsobů vyjadřování, shromažďování a reprezentace zájmů mimo politické strany, především na lokálních úrovních; (5) zmírnění konfliktu při střetu zájmů; (6) získávání a výchova politických vůdců; (7) prošetřování a reformace existujících demokratických institucí a procedur; (8) šíření informací a názorů; (9) zlepšování schopnosti státu vládnout jako výsledek všeho výše uvedeného. Vývoj občanské společnosti však k upevnění demokracie nestačí, k tomu jsou nutné silné politické instituce. K formování zájmových skupin, utváření vlád a provádění politiky pro-

střednictvím legislativy a pravidel je především nutný silný, soudržný systém politických stran.

Jiný současný ambiciózní pokus o konceptualizaci občanské společnosti v kontextu demokratizace je Cohenova a Aratova *Civil Society and Political Theory (Občanská společnost a politická teorie)*, ve které autoři navrhnou trojvrstevný model vztahů mezi občanskou společností, ekonomikou a státem.¹ V prvním kroku autoři vytvářejí volnou verzi modelu shromážděním různých pohledů jiných badatelů. Následující Hegelův důraz na nutnost účasti veřejnosti na rozhodování, Gramsciho koncept občanské společnosti jako oblasti utváření identity a sociální integrace a Tocquevillův koncept aktivní občanské společnosti složené ze sdružení, autoři kladou těžiště svého modelu do občanské společnosti založené na společenské komunikaci a dobrovolných sdruženích. Separace ekonomické sféry od občanské společnosti vychází jednak z Gramsciho a Parsonsova hegelovského oddělení ekonomie jak od státu, tak od občanské společnosti, jednak z Polányiho pojednání o destruktivním vlivu samočinně regulovaného trhu na společnost [Polányi 1957]. Spojením přístupů Gramsciho a Parsonse vidí Cohen a Arato úlohu státu v regulaci a integraci společnosti.

Ke konstrukci soudržnější teoretické kostry, Cohen a Arato začleňují práci Habermase, která pro toto volné seskupení nejrozličnějších náhledů vytváří podpůrnou síť.² Autoři interpretují Habermasovu etiku diskursu, která volá po „metanormách“ uplatňujících normy zobecnitelných zájmů, jako teorii demokratické legitimacy, protože pouze komunikací a přijetím obecných norem se tato legitimita může vyvinout. Etika diskursu vyžaduje garanci základních lidských svobod a systém zastupitelských institucí. Dále autoři vnášejí do své práce Habermasovo rozlišování mezi „systémem“ a „světem života“, nicméně povrchní dichotomický model dvojice stát-společnost, který se zde nabízí, rozštěpuje na model trichotomický. „Svět života“ sestává z kultury, společnosti a osobnosti, je sférou sociální integrace prostřednictvím uplatnění norem, tj. občanskou společností. „Systém“ je vlastně složen ze dvou podsystémů – z ekonomiky, integrované prostřednictvím peněz, a ze státu, integrované prostřednictvím moci. Demokratická legitimita může existovat pouze tehdy, jestliže mobilizovaná občanská společnost je schopna potlačovat rozrůstání obou podsystémů, čehož je možné dosáhnout sebereflexí, která vychází z etiky diskursu a základních lidských svobod. Je důležité si všimnout, že ačkoliv Cohen a Arato postulují dvě sféry systému, je vliv Paine a Tocquevilla jednoznačný. Protistátní prvek může být viděn ve strachu, že ochromená občanská společnost bude ovládnuta existujícími politickými elitami prostřednictvím mocného státu. Tocquevillův strach z masové politiky se odráží v jeho obavách z mobilizované občanské společnosti bez etiky diskursu.

Nápadná je podobnost Diamondova a Cohenova-Aratova konceptu občanské společnosti. Oba koncepty připisují občanské společnosti důležitou roli v demokracii. Občanská sdružení jsou nezbytná k omezování moci mocnějších systémových činitelů, stejně tak jako jsou nutná k seskupování a expresi nejrozličnějších zájmů společnosti. Pro organizaci a fungování sdružení je potřeba aktivní občanské účasti. Komunikace a výměna názorů jsou nutné k povzbuzení občanské účasti a stimulaci nových oblastí zájmu a

¹) Viz část I a III; kapitola 3 v části I ukazuje vliv Gramsciho a Parsonse.

²) Cohen a Arato [1992], kapitola 8, především pp. 413ff; viz také podobný vývoj u Salese [1991] a Splichala [1994].

chrání proti zneužívání státní moci. Prostřednictvím institucí garantovaných státem jsou proklamovány společenské normy, které zpětně posilují státní legitimitu.

Demokratické procesy

Pro některé vědce je spojení mezi společností a demokracií omezeno na demokratický proces voleb. Jiní poukazují na fakt, že volby nejsou vždy kompetitivní, což rozšiřuje perspektivu. Použití kompetitivních voleb jako indikátoru zapojení společnosti do demokratických procesů může být však také zavádějící, protože se volby nekonají často a pouze nedokonale postihují společenské zájmy. Daleko užitečnějším způsobem zkoumání spojení mezi společností a demokracií je zkoumání demokratických procesů utváření politiky, protože právě těmito procesy jsou společenské zájmy a názory nepřetržitě transformovány do konkrétních, státem formulovaných opatření.

Téma utváření politiky má v diskusi o občanské společnosti a demokracii zásadní význam. Od Locka po současnost se diskuse o vztahu státu a společnosti zaměřují na schopnost státu utvářet politiku a na způsob, jakým má společnost možnost tuto politiku ovlivnit nebo kontrolovat. Však také oba hlavní koncepty, kterými se zde zabýváme, tj. Diamondův a Cohenův-Arattův, se zaměřují především na to, jak může občanská společnost ovlivňovat utváření politiky, a tím posilovat demokratický stát – neschopnost skupin ve společnosti zúčastňovat se, předávat si názory a ovlivňovat utváření politiky potlačuje demokracii. Ale co znamená proces utváření politiky? Jaký je pohled Diamonda a Cohena-Arata na utváření politiky a je přesný?

Modely procesu utváření politiky se různí a prošly v průběhu času určitou evolucí v reakci na nové výzkumy. Nejznámějším modelem je pluralistický model soupeření skupin, ale kritika premis tohoto modelu dala vzniknout modelu pozadí moci (subgovernment³), který postuluje výlučné vztahy mezi malou skupinkou účastníků. Tento model sám ustoupil komplexnějšímu, když badatelé zkoumali proměny politiky v čase, začleňovali jednotlivé myšlenky a postavení institucí a rehabilitovali roli zájmových skupin.

V té nejzákladnější formě pluralistického modelu se skupiny organizují, aby dosáhly společných zájmů. Se vznikem jiných skupin, které se mobilizují k rozvíjení zájmů opozičních, vzniká politika jako výsledek rovnováhy moci mezi skupinami. Komplexnější pluralistická polemika, rozvinutá Trumanem [1951], Dahlem [1956, 1961, 1971] a jinými, uznává, že zdroje jsou ve společnosti rozděleny nerovnoměrně, ale tvrdí, že mnohočetné, překrývající se zájmy jednotlivců by měly zmírňovat dopad těchto nerovnoměrností a redukovat politický konflikt.⁴ Politická strana nebo koalice stran je volena, aby vládla na základě podpory, které se jí dostává od nejrůznějších skupin; pravidelné volby nutí strany, aby tuto podporu obnovovaly a udržovaly. Elitní pluralismus předpokládá, že by se občané měli účastnit na utváření politiky pouze nepřímo, prostřednictvím

³) Pojem subgovernment označuje uzavřený rezervovaný, exkluzivní rozhodovací proces odehrávající se pod úrovní vlády, např. mezi ministerstvem, určitými poslanci a vedením zájmových skupin. Ostatní zájmové skupiny jsou z procesu vyloučeny a dochází k ovládnutí určité části politiky jednou zájmovou skupinou. Pro tento model je také používán termín „iron triangle“ (ocelový trojúhelník).

⁴) K diskusi o evoluci pluralismu viz Gunnell [1996].

členství ve skupinách a prostřednictvím kompetitivních voleb, čímž připomíná Burkeho a Tocquevillovy obavy z masové politiky.⁵

Protesty proti premisám a tvrzením pluralismu byly vzneseny z nejrůznějších příčin. Jednou z důležitých byla námitka proti tvrzení, že překrývající zájmy by měly zmírňovat vliv nerovnoměrné distribuce zdrojů ve společnosti. Někteří badatelé se snažili dokázat, že mobilizace zájmů může být nerovnocenná ve prospěch elitních, bohatých zájmových skupin, že schopnost organizovat se a zúčastňovat se je úzce spojena se socioekonomickým statutem, a že tedy utváření politiky je často sférou vyselektované minority s dostatkem zdrojů. C. Wright Mills [1956] tvrdil, že socializace podle socioekonomické linie vede k utváření politiky třídou a pro třídu mocenských elit. Podobně Schattschneiderovo známé rčení, že „kazem pluralistického nebe je, že nebeský chorál zpívá se silným přízvukem horních vrstev“, je jadrným shrnutím jeho závěru, že procesu utváření politiky dominují obchodní skupiny [Schattschneider 1960: 35]. Lindblom nám připomíná Hegela a Gramsciho, když mluví o obchodu a vládě jako o dvou oddělených sférách vlivu, obchod má „privilegovanou pozici“ v politice, protože je nezbytný k produkci materiálních potřeb a je schopen ještě více začleňovat jednotlivce do společnosti ve svých vlastních normách.

Nejvýznačnější námitka byla vznesena proti premise, že se skupiny budou samy přirozeně formovat. Mancur Olson [1965] použil postřehy z racionálního modelu individuálního chování, aby demonstroval, proč se skupiny nemohou dostatečně utvářet a proč se některé mobilizují méně efektivně než jiné. S tím, jak zájmy získávají veřejnější charakter, je prospěch rozložen mezi větší počet lidí, přičemž náklady zůstávají konstantní. Z toho vyplývá, že čím méně jsou zájmy vyhraněné, tím méně je pravděpodobné, že se skupiny zformují, a tím méně efektivní skupiny budou, na což má také neblahý vliv část členů, kteří na skupinách parazitují (free rider problem). Čím větší je koncentrace zájmů, tím stoupá pravděpodobnost, že se skupiny utvoří a budou efektivněji prosazovat své zájmy.⁶

Obecná kritika pluralismu je zaměřena na skutečnost, že soupeření mezi skupinami o vliv na proces utváření politiky je nerovnocenné, favorizující především koncentrované ekonomické zájmy a dávající jim schopnost v utváření politiky dominovat. Se vzrůstající měrou námitek k premisám pluralismu, empirické studie utváření politiky v USA a ostatních západních průmyslových státech v 50. a 60. letech ukázaly, že řada problémových oblastí byla skutečně ovládána těsnými vztahy mezi malou skupinkou účastníků. Jsou povětšinou známé jako pozadí moci (subgovernments), politické podsystémy nebo mocenské trojúhelníky. Vztahy v těchto strukturách zahrnují důležité zákonodárce, mocné zájmové skupiny a k nim vztahující se byrokraty [viz Ripley a Franklin 1986]. Tak se vynořil obraz společnosti, kde je utváření politiky nedemokraticky ovládané ekonomickými a státními elitami, v rozporu s obrazem pluralistického modelu. Problém s tímto modelem je v tom, že je statický. Odborníci zabývající se dynamickými procesy změn politiky poukazují na další mocný vliv, který na proces utváření politiky mají specialisté

⁵) Podrobněji se tímto aspektem zabývá Bealy [1996].

⁶) Olson dále tvrdí, že tato logika nutí skupiny, aby poskytovaly svým členům nějaké selektivní výhody. Jiní oslabily jeho tvrzení na účet takových hodnot jako altruismus, ale v obecné rovině je jeho tvrzení stále silné a podnětné. Viz také Lowi [1964, 1969], Stigler [1971], Becker [1983] a Ripley a Franklin [1986].

na politiku, političtí vůdci, novináři a sociální hnutí. Jak se charakterizace politických vztahů proměňovala v síť zájmových nátlakových skupin a politických monopolů, které tvořily uzavřený systém tvorby politiky, v němž politika pozadí moci spočívala, tak docházelo k rozvolňování a prolínání. Vědci jako Heclo [1978] a Sabatier [1988] navrhli modely, které už byly založeny na tom, že se proces poznávání politiky stále proměňuje, tak jak se mění také političtí činitelé.

Úloha idejí, přesvědčení a informací se nyní považuje za důležitý prvek v utváření politiky, prvek, který chybí jak v pluralistickém modelu, tak v modelu pozadí moci [viz též Greenberg et al. 1977, Knoke 1986]. V pluralistickém modelu je politika vnímána jako výsledek soupeření mezi skupinami, což ovšem ignoruje myšlenky, které stojí v pozadí politiky, a jejich dopad na formování skupin a jejich sílu. V modelu pozadí moci je politika rezervována výlučně malé skupince účastníků, což ignoruje dopad idejí kompletně. Derthick a Quirk [1985] demonstrovali, že představy o zhoubném vlivu regulace na ekonomiku hrály významnou úlohu v deregulaci, ke které došlo ku prospěchu neorganizovaných, neohraňovaných zájmů i přes opozici mocných, koncentrovaných zájmů. Zde vyvstává otázka, proč se vůbec problém stane subjektem utváření politiky. Studie postupů a definování problémů poukazují na spojení mezi změnami v politice a změnami názorů a na neurčitý charakter problémů a jejich řešení [viz Cohen, March a Olsen 1972; Cobb a Ross 1976; Cobb a Elder 1983; Kingdon 1984, 1993; Derthick a Quirk 1985; Moore 1988; Stone 1989; Mucciaroni 1990; Walker 1991; Petracca 1992; Rochefort a Cobb 1993]. Skupiny, zdá se, hrají klíčovou roli jako generátory idejí a zprostředkovatelé informací, ve skupině se shromažďují informace od členů, tlumočí se představitelům skupin a naopak vyhodnocené informace představiteli skupiny jsou předávány členům, a tak jsou informace používány k vytváření expertiz a plánování strategie.⁷

Institucionalizace je dalším důležitým prvkem v utváření politiky, neboť přístupnost ke státním institucím na nejrůznějších úrovních je jednou z nejdůležitějších věcí [viz Walker 1991; Weaver a Rockman 1993]. Schattschneider tvrdil, že skupiny, které nejsou úspěšné v prosazení svých zájmů jednou přístupovou cestou ke státu, tuto cestu změň tak, aby se přidaly další, které rozšíří konflikt o další skupiny. Fakt, že způsoby prosazení zájmů vůči státu fungují, zabraňuje posunu k mimoinstitucionálním strategiím skupin ve společnosti, což je v demokratických státech záležitostí nemalé důležitosti. Jiné důležité institucionální rysy společnosti jsou ty, které podporují tvorbu a růst skupin. Jako příklad lze uvést: právní definice a regulace neziskových organizací, které poskytují rámec pro jejich vznik; daňové výhody pro takové skupiny, což podporuje jejich vznik a růst; přerozdělování státních programů skupinám prostřednictvím státních dotací, což nejen podporuje vznik a růst, ale také poskytuje skupinám přístup k procesu utváření politiky. A konečně, výrazně může brzdit změny politiky přetrvávání a (ne)adaptabilita byrokratických institucí. Oba modely utváření politiky, pluralistický a model pozadí moci mají omezený pohled na institucionální rysy, redukují je buď na soupeření politických stran, nebo na výlučné vztahy.

Baumgartner a Jones [1993] rozvinuli dynamický model utváření politiky, který dobře integruje skupiny, ideje a instituce. Političtí činitelé si udržují monopol v určité oblasti politiky díky všeobecné shodě o samozřejmém charakteru a image této politiky.

⁷) Skutečně, jak ukázal Salisbury (1992), shromažďování informací se stalo ústřední funkcí skupin, překonávající možná i další důležitou funkci – lobbování.