

Kultura analizy w polityce publicznej: Jej źródła i teraźniejszość

Zybała, Andrzej

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zybała, A. (2014). Kultura analizy w polityce publicznej: Jej źródła i teraźniejszość. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 1(3), 51-70. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2014.3.3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Andrzej Zybała

Kultura analizy w polityce publicznej. Jej źródła i terażniejszość

Streszczenie

Autor dowodzi, że rozwój dyscypliny wiedzy o polityce publicznej wymaga silnie rozwiniętej kultury analizy w państwie i społeczeństwie. Stawia tezę mówiącą o istnieniu wielu trudności w kształtowaniu wysokiej kultury analizy w Polsce. Wskazuje na uwarunkowania kulturowe i niektóre praktyki w życiu zbiorowym, które ograniczają skłonność do analizy. Problemy z jakością kultury analizy widoczne są w administracji publicznej i klasie politycznej, a także we wciąż niedorozwiniętej sieci instytucji analitycznych typu think tanki.

Jednocześnie autor podkreśla znaczenie profesjonalnej i nowoczesnej analizy dla uzyskania wysokiej jakości procesu decyzyjnego w państwie. Umożliwia ona ograniczenie wielu rodzajów ryzyka, które kryją się w procesie formułowania i wdrażania polityki publicznej, głębsze diagnozowanie problemów, jakie społeczeństwo chce i musi rozwiązywać. Ma za zadanie uchwycenie ich dynamiki, nim zaczną one mieć niszczące skutki. Proces analizy wspiera również zadanie tworzenia właściwej agendy problemów, czyli takiej, która odzwierciedla hierarchię ważności problemów. Analiza może pomóc również udowodnić trafność zaplanowanej interwencji publicznej.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, analiza polityki publicznej, proces decyzyjny, kultura umysłowa, modernizacja

The analytical cultural bias in policymaking. Its roots and the present day

Abstract

The author claims that the development of the discipline of policy analysis and the professionalization of state activities in policymaking (from public education, public administration or political activities) takes the high quality policy studies.

The policy analysis craft has plays many public role. Generally, its main task is to achieve the maximum of rational judgments relating to the key components in policymaking.

It helps to diagnose the policy problems which affect the society and must be resolved, including capturing their dynamics before the damages are done. It supports as well the agenda setting which is to reflect the hierarchy of public problems. It helps to crystallize the evidence base which are to prove the effectiveness of policy intervention which has been planned.

The author describes the historical circumstances in Poland shaping the cultural bias in policy analysis. He points to some public life practices which limit the inclination for analyzing policies or affect their quality. At the same time he emphasizes the significance of the professional policy analysis to make sure the decision making process is effective. It enables to detect many sorts of risks hidden on the stage of policy formulation and policy implementation. The public administration, political class, and many analytical institutions like think tanks have troubles in policy analysis.

Keywords: public policy, public policy analysis, decision-making process, intellectual culture, modernization

Analiza polityki publicznej jako subdyscyplina należy do samego rdzenia nauki o polityce publicznej. Również w realnym życiu społeczeństwa analiza polityki publicznej i jej szczegółowych problemów pełni niezmiernie ważną rolę. Stwarza szanse na ich efektywne rozwiązywanie czy choćby łagodzenie. Można zaryzykować tezę, że warunkuje możliwość zachowania zdolności do rozwoju. Rozwój stawia bowiem coraz wyższe wymagania, obejmujące również umiejętności diagnozowania problemów i projektowania koncepcji ich rozwiązywania. Występuje coraz więcej problemów skomplikowanych i złożonych, których rozwiązywanie wymaga znacznych analiz o wysokim standardzie metodologicznym. Joseph A. Tainter wskazywał, że w przeszłości wielkie państwa czy potęgi upadały, ponieważ przestawały efektywnie analizować i wytwarzać adekwatne rozwiązania dla wyłaniających się – coraz bardziej złożonych – problemów. W konsekwencji nie były w stanie opanować kosztów, które generował rozwój¹.

Wobec powyższego w każdym społeczeństwie wyłania się problem cech kultury analizy zagadnień publicznych. W literaturze anglosaskiej o polityce publicznej nie jest to temat szczególnie często podejmowany, w naszej – tym bardziej. Jeśli już staje się przedmiotem systematycznej refleksji, to raczej pod kątem analizy dyskursu publicznego. Wydaje się, że na Zachodzie zagadnienie potencjału analitycznego jest częścią zagadnienia jakości instytucji, które odpowiadają za dane problemy zbiorowe, a także jest to sfera, rozważana w obrębie problematyki ewaluacji.

¹ J.A. Tainter, *Problem Solving: Complexity, History, Sustainability, Population and Environment*, „A Journal of Interdisciplinary Studies” 2000, vol. 22, no. 1.

Poziom kultury analizy jest uwarunkowany wieloma czynnikami, od strukturalnych, politycznych po kulturowe (historyczne). Szczególne znaczenie mają czynniki kulturowe i socjologiczne (czynniki długiego trwania). Potęgą analityczną krajów anglosaskich wywodzi się z pewnością z długich tradycji empiryzmu i zrodzonej stąd skłonności do badania często najdrobniejszych elementów rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Z kolei we Francji czy Niemczech również widoczne są silne tradycje analizy problemów zbiorowych, choć pochodzą one z odmiennych źródeł kulturowo-filozoficznych. Na Zachodzie Europy wielką rolę odegrał kartezjanizm, który wskazał na ramy poznawcze określające model racjonalnej analizy. Kartezjusz pokazywał, jak należy chronić ludzkie myślenie przed pułapkami w dochodzeniu do wiarygodnego poznania rzeczy².

Kultura analizy i jej funkcje

Kulturę analizy można rozpatrywać jako element kultury umysłowej danego społeczeństwa (a zwłaszcza jego przywództwa). Wysoki poziom kultury analizy objawia się występowaniem zespołu trwałych cech, skłonności i umiejętności, wśród tych, którzy zajmują się analizą profesjonalnie, a także wśród ogółu społeczeństwa. W efekcie może ona umożliwiać między innymi:

- sięganie do sedna problemów i zrozumienie ich wpływu na życie zbiorowe,
- wyciąganie wniosków z przeprowadzonej analizy, aby podejmować efektywne działania,
- umiejętne tworzenie priorytetów dla prowadzenia działań analitycznych,
- odróżnianie problemów ważnych od mniej ważnych (hierarchizowanie problemów),
- tworzenie wciąż lepszych sposobów rozwiązywania i moderowania wyłaniających się problemów.

Kultura analizy znajduje szczególnie wyraz w umiejętności i zdolności do tworzenia właściwej agendy problemów, czyli takiej, która odzwierciedla hierarchię ważności wśród widocznych problemów dotyczących społeczeństwa. Ułatwia więc proces rozpoznawania problemu (*problem recognition*), czyli dochodzenia do sytuacji, w której problem rzeczywiście ważny staje się przedmiotem działania we właściwym czasie. Zagadnienie agendy zostało docenione w nauce o polityce publicznej w literaturze anglosaskiej³. W Polsce zmagamy się z próbami jej uchwycenia. Mamy tu do czynienia z konsekwencjami tego, co L. Pal nazwał brakiem *policy tradition*, a więc

² G. Rodis-Lewis, *Kartezjusz i racjonalizm*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2000.

³ J. Kington, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, HarperCollins, New York 1995.

brakiem nagromadzenia doświadczeń w dziedzinie systemowego programowania i analizy działań publicznych.

Większość wiodących uczonych w obszarze studiów o polityce publicznej formułowało różnego typu definicje analizy, wskazując na jej funkcje, role, metody itp. W. Parsons dość elegancko i lapidarnie napisał, że w sensie ortodoksyjnym analiza zajmuje się doskonaleniem metod, dzięki którym:

- problemy są identyfikowane i definiowane,
- cele – sformułowane,
- alternatywy – ewaluowane,
- opcje (alternatywy) działania – wybierane,
- wyniki (rezultaty) – mierzone.

William N. Dunn, uznawał analizę za specyficzną dyscyplinę stosowanych nauk społecznych. Określał ją także mianem wiedzy o politykach (*policy knowledge*), która ma być przewodnikiem w działaniu i dostarczać decydom użytecznych informacji o możliwościach racjonalnego działania. Wskazywał, że analizy są nie tylko rezultatem pracy badawczej, ale także wieloetapowym procesem generowania wiedzy o procesie tworzenia polityki oraz wiedzy w procesie tworzenia polityki.

Prawowitym źródłem wiedzy nie są tylko analizy empiryczne (wykresy, dane statystyczne, obserwacja regularności występowania pewnych zjawisk itp.), ale wszystko to, co może być użyteczne w decydowaniu w sprawach publicznych (np. analiza wartości żywionych przez interesariuszy polityki, ich preferencji, pojęć, jakimi posługują się w dyskursie). A zatem analiza ma charakter:

- empiryczny (fakty o problemie),
- ewaluacyjny (jakie wartości są zaangażowane),
- normatywny (co powinno być zrobione)⁴.

Na przykład analityk, który zajmuje się systemem podatkowym, opisuje jego istniejące stawki i progi (wymiar empiryczny). Ale ocenia także, czy ciężary zostały właściwie rozłożone (według właściwych zasad etycznych). Wskazuje na działania, które powinny być podjęte, aby rozwiązać zidentyfikowane problemy (wymiar normatywny).

Analizy mają zatem za zadanie wytwarzać informacje i zracjonalizowane argumenty dotyczące trzech typów zagadnień/kwestii:

- wartości (ich zrealizowanie jest głównym testem tego, czy problem został rozwiązany),
- faktów (ich obecność może ograniczać albo rozszerzać realizację wartości),
- działań (ich podjęcie ma skutkować realizacją wartości i rozwiązaniem problemów).

⁴ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall 1981, s. 7.

Istotnym zagadnieniem w problematyce analizy jest jej relacja do sfery wykorzystania analizy w działaniu. Zazwyczaj uczeni narzekają, że wyniki poznawcze analiz nie odgrywają właściwej roli w procesie decyzyjnym. Otóż nawet jeśli dane społeczeństwo wytwarza znaczny zasób analiz i to trafnych, inną rzeczą jest to, czy jego instytucje potrafią je wykorzystać w konstruowaniu już konkretnych koncepcji działania. Literatura przedmiotu identyfikuje problem swoistej luki między poznaniem a działaniem (*policy gap*), która oznacza brak ciągłości między wytworzeniem diagnoz problemów i koncepcji ich rozwiązań, a ich wykorzystaniem w rozwiązywaniu problemów⁵. Jest to złożone zagadnienie, które ma związek z wieloma wiązkami problemów teoretycznych i praktycznych.

Wydaje się, że w demokracji należy uznać za naturalne, iż decyzje publiczne są nie tylko wynikiem zobiektywizowanej, technokratycznej analizy. Są one skutkiem bardziej złożonego splotu okoliczności. Wpływ na ich podejmowanie wywierają bowiem grupy wyborców czy wprost grupy interesów. Zawsze pozostaje napięcie między skłonnością do decyzji wynikających z kalkulacji politycznych i decyzji technokratycznych wynikających z bezstronnych analiz. Ten problem jest szeroko analizowany w literaturze przedmiotu. W Polsce już dawno dostrzegł go J. Szczepański, który wskazywał na problemy strukturalne na linii politycy – eksperci⁶. Pisał, że rozwiązaniem tego problemu jest mądrość polityczna rządzących, którzy powinni umieć godzić dwa wymiary swojej aktywności: technikę zachowania władzy oraz technikę merytorycznego rozwiązywania problemów, która jest oparta na bezstronnej analizie.

Wskazywał także na okoliczności, które mogą pozbawiać rządzących zrozumienia dla opinii ekspertów (czy merytorycznych technik rozwiązywania problemów):

- poczucie zagrożenia odczuwane przez polityków ze strony ekspertów,
- oderwanie polityków od społeczeństwa,
- „rozpatrywanie spraw wewnętrznych pod kątem widzenia potrzeb polityki zagranicznej”.

Analiza polityki w świetle kultury umysłowej

Pojęcie kultury analizy jako składnik szerszego zagadnienia, jakim jest kultura umysłowa, nie jest często stosowane w naukach społecznych. Występuje głównie w naukach historycznych. Historycy badają umysłowość w poszczególnych okresach historycznych, często słabo ją definiując (np. jako rozwój szkolnictwa czy wydawnictw

⁵ C. Charbit, *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, “OECD Regional Development Working Papers” 2011, no. 4.

⁶ J. Szczepański, *Rozważania o Rzeczypospolitej*, PIW, Warszawa 1981, s. 31.

naukowych i popularnonaukowych). Andrzej Wyczański, badając realia XVI w., posługuje się terminem umysłowość, który definiuje bardzo szeroko. Uznaje go, za historykami francuskimi, za sumę cech człowieka, które przesądzają o jego stosunku do otoczenia, innych ludzi, hierarchii wartości, zainteresowaniach (typach zainteresowań i skali). Umysłowość określa także motywy, którymi ludzie się kierują, ich dążenia; to czego się boją czy to, co cenią itp.

Kulturę umysłową można zatem uznać za pewien sposób reagowania jednostek i społeczności na rzeczywistość. W węższym ujęciu należałoby ją uznać za skłonność – albo jej brak – do reagowania na wyłaniające się problemy poprzez próbę ich analizy, zrozumienia. Jej przejawem może być skłonność do weryfikowania własnych sądów, szukania dla nich uzasadnienia czy prób ich falsyfikowania. Kultura umysłowa jest cechą jednostki, ale jednocześnie można mówić o kulturze umysłowej społeczeństwa. W tym drugim wypadku oznaczałaby ona również klimat otwartości na analizę zjawisk i deliberację wokół nich. Jest to okazywanie ciekawości, zainteresowania, skłonność do kreatywności w myśleniu, w tworzeniu i używaniu różnych narzędzi wspomagających wyciąganie wniosków, rozumowanie, skłonność do przetwarzania doświadczeń i budowania lepszych wzorów działania.

W literaturze przedmiotu odnajdujemy również pokrewne pojęcie – kultura intelektualna. Według J. Kubina, oznacza ona cechy umysłowe człowieka, które wskazują na jego wrażliwość poznawczą, wywołującą chęć poznawania. Kultura intelektualna wyraża się w takich pojęciach, jak m.in. jasność myślenia i wypowiedzi, uzasadnianie sądów, tworzenie poprawnych typologii, spójność sądów, niezależność myślenia, sceptycyzm, obiektywność, pewność wiedzy, świadomość granic ludzkiego poznania, dokładność, a także podejście do takich pojęć jak prawda, rozumienie, bezinteresowność itp.⁷ Kubin dodaje, że kultura intelektualna jest przeciwieństwem kultur opartych na mądrości ludowej zawartej w przysłowiach, na myśleniu zdroworozsądkowym czy potocznym.

Problematyce kultury umysłowej wiele prac poświęcił J. Barzun, amerykańsko-francuski historyk kultury. Wprowadził wiele pojęć, w tym m.in. tradycję intelektu (*tradition of intellect*)⁸ rozumianą jako tradycja budowania zasobów wiedzy wspólnej dla danego społeczeństwa wraz z kanałami jej przekazywania. Ma ona miejsce wówczas, gdy istnieje ogólna tendencja do wprowadzania porządku, logiki, klarowności, szybkości komunikacji. Wartościami intelektu – jako wspólnego zasobu wiedzy – są wspólnota, koncentracja, elokwentna precyzja, komunikatywność, wiedza o sobie samym (samoświadomość), kontynuacja. Intelekt zaspokaja w nas właśnie potrzebę uporządkowanej, klarownej ekspresji, która może prowadzić do wspólnych przekonań

⁷ J. Kubin, *Kultura intelektualna*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2005, s. 174–175.

⁸ J. Barzun, *The House of Intellect*, Harper&Brothers Publishers, New York 1959, s. 6, 27, 261.

i uzgodnionego działania⁹. Barzun identyfikuje kulturę intelektu z kulturą Zachodu, czyli z „tradycją jasności i energii, dowiadywania się i debaty, publicznej i świeckiej analizy i społecznej rozliczalności”.

Barzun odróżnia pojęcie intelektu (*intellect*) od pojęcia inteligencji (*intelligence*). To drugie dotyczy cechy jednostki, choć jest także wytworem zbiorowych wysiłków. Jej wyrazem są nagromadzone zasoby efektywnych sposobów posługiwania się rozumem oraz przyzwyczajenie, pewien odruch do posługiwania się nim. Autor wymienia kilka czynników tak rozumianej inteligencji, „dyscyplina [niezbędna w myśleniu – AZ], znaki i symbole znaczeń, ciągi rozumowań, bodźce wywołujące emocje, skróty i automatyczne związki, dzięki którym umysł może przeskoczyć pewne połączenia, rozpoznać pewne umiejętności oraz komunikować prawdę”¹⁰. Jednocześnie wskazuje, że inteligencję można dostrzec w różnych sferach ludzkiego życia, np. w sztuce czy w sporcie.

Kultura umysłowa odwołuje nas do kultury myślenia czy wręcz do samego myślenia. W sensie filozoficznym, jak zainicjował to Kartezjusz, myślenie opiera się na procesie dowodzenia poprzez weryfikowanie twierdzeń, które głosimy, czy ich obiektywizację (aby przeciwdziałać iluzjom zmysłów), podawanie w wątpliwość założeń. Na znaczenie kwestii systematyczności i dyscypliny w procesie myślenia wskazuje J.M. Bocheński, filozof. Traktuje je jako podstawę myślenia: „myślący człowiek nie dopuszcza, by jego pojęcia i wyobrażenia snuły mu się bez ładu i składu przed oczyma, lecz żeby zmierzały do ściśle określonego celu... Naukowe poważne myślenie jest myśleniem zdyscyplinowanym, nastawionym na wiedzę”¹¹. Zrozumienie istotnych zagadnień wymaga trwałych wysiłków poznawczych. Wysiłku wymaga także wnioskowanie będące narzędziem poznania przedmiotów, które nie są nam bezpośrednio dane zmysłowo. Potrzebne jest stałe przestrzeganie reguł logiki. A zatem poznanie nie jest aktem jednorazowym, ale ciągłym wysiłkiem dochodzenia do kluczowych cech zagadnienia, które chcemy poznać.

Kapitał analityczny, wyjściowy w społeczeństwie

Na temat niektórych cech i źródeł naszej kultury umysłowej i analitycznej część autorów głosi dość krytyczne opinie. Trzeba zaznaczyć, że ich krytyka nie wynika z dowodzenia wskazującego na niski potencjał intelektualny istniejący w społeczeństwie czy jego elitach. Niedostateczna kultura analizy bywa często skutkiem oddziaływania

⁹ Ibidem, s. 26.

¹⁰ Ibidem, s. 4.

¹¹ J.M. Bocheński, *Ku myśleniu filozoficznemu. Wprowadzenie do podstawowych pojęć filozoficznych*, tł. B. Białecki, IW PAX, Warszawa 1986, s. 36.

czynników strukturalnych i instytucjonalnych. Mogą występować blokady społeczne, polityczne czy ekonomiczne.

Liczne badania wskazują na wysoki poziom sprawności umysłowej Polaków. Można tu wskazać na badania OECD dotyczące 15-latków, co jest powszechnie znane, ale także badania OECD obejmujące dorosłych¹². Około 13% Polaków posiada najwyższy poziom umiejętności rozumienia tekstu lub rozumowania matematycznego. Liderzy wśród państw OECD mają około dwukrotnie wyższy odsetek obywateli w kategorii najwyższych umiejętności, ale są kraje wysoko rozwinięte, które plasują się za nami.

Powyższy pozytywny obraz nieco zakłócają wnioski płynące z raportu o kapitale intelektualnym Polski, który powstał w kręgach rządzących w roku 2008. Autorzy wysnuli wniosek, że mamy wciąż niski kapitał intelektualny w porównaniu z innymi rozwiniętymi krajami¹³. Badania uwzględniały wiele wskaźników, które agregowano, od wskaźnika uczestniczenia w edukacji przedszkolnej, poziomu czytelnictwa, poziomu umiejętności informatycznych, poziomu aktywności w pozyskiwaniu nowej wiedzy po zagrożenie ubóstwem wśród dzieci itp. Polska zajmowała miejsca od 13. do 16. w zależności od analizowanej kategorii (wśród 16 przebadanych państw).

Niski poziom kapitału intelektualnego może być silnie powiązany z innymi wskaźnikami. Badania pokazują, że Polacy mają niski odsetek udziału w różnych formach uczenia się¹⁴. To z kolei może być związane z małą mobilnością, niskim poziomem zatrudnienia, wysoką stopą bezrobocia, zamieszkiwaniem w różnych rozproszonych miejscach. Mały procent pracujących Polaków uczestniczy w kształceniu ustawicznym. Mała część przedsiębiorstw ma opracowane plany szkoleniowe (14,7%)¹⁵.

Mimo wszystko możemy wnioskować, że w Polsce istnieje spory kapitał sprawności umysłowej, która jest niezbędna w analizie. Muszą zatem występować inne bariery ograniczające analizę. Prawdopodobnie są to bariery strukturalne, związane ze sposobem, w jaki uformowane jest życie zbiorowe, w tym życie polityczne.

Można zasugerować generalną tezę, iż przynajmniej część relacji społecznych nie sprzyja wysokiej kulturze analizy i posługiwania się nią w procesach decydowania publicznego. W każdym razie przedstawiciele nauk społecznych mają zagadkę do rozwikłania – dlaczego indywidualne kapitały, które są na dobrym poziomie, nie są umiejętnie wprowadzane w ruch, aby ucieleśniały się w wysokiej kulturze analizy w życiu zbiorowym.

¹² *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.

¹³ *Raport o kapitale intelektualnym Polski*, red. M. Boni, Warszawa 2008, s. 6.

¹⁴ *Ibidem*, s. 94.

¹⁵ http://psz.praca.gov.pl/documents/10828/182037/uczenie_sie_doroslych_druk.pdf?version=1.0&t=1403817579086;file:///C:/Users/hp/Downloads/Zalacznik_nr_4_Nowe_trendy_w_ksztalceniu_doroslych.pdf

Doświadczenia historyczne wobec kultury analizy

Część badaczy głosi przekonanie, że istniejące w Polsce tradycje kulturowe raczej nie wytwarzają klimatu, który sprzyjałby kształtowaniu się wysokiej jakości analizy publicznych problemów i wyzwań. J. Hryniewicz stawia daleko idącą tezę, że w Polsce mamy do czynienia ze słabym upowszechnieniem kartezjańskiego typu umysłowości¹⁶. Skutkiem ma być to, że kształtowała się swoista niechęć do pogłębionych analiz, a także niewiara w możliwość racjonalnego zgłębiania głównych cech rzeczywistości społecznej. Tymczasem kartezjanizm (czy kartezjańskie zasady poznawcze) oznacza właśnie dążenie do takiej analizy rzeczywistości, która chronić ma przed pułapkami w dochodzeniu do poznania, przed intelektualnym i pojęciowym chaosem, przed poleganiem na intuicyjnych czy skojarzeniowych źródłach dochodzenia do poznania lub wręcz przed myśleniem „magicznym”.

Uczeni i artyści formułują stanowiska i uwagi dotyczące kultury umysłowej w Polsce. W różnym stopniu odzwierciedlają one realia, ale znamienne jest, że w ogóle są formułowane publicznie. Od dawna wiele istotnych postaci polskiej kultury wskazuje na różnego typu słabości kultury umysłowej. W sposób poetycki wyraził to C.K. Norwid, który polemizując z towianizmem uznał Polaków za społeczność, która nie wojuje myślą. „Jest grzechem Polaków, grzechem społeczności nie wojującej nigdy myślą i nie mającej żadnej wiary w siłę myśli i prawdy...”. Ale tę frazę przytacza także J. Tischner w 1997 r., gdy pisze o współczesnych dylematach i postawach w Polsce¹⁷. Norwid wygłosił także inną znaną frazę o Polsce – „jestem z narodu, w którym od lat blisko stu każda książka wychodzi za późno, a każdy czyn za wcześnie. To jedno poprawiwszy można zbawić naród”¹⁸.

Zawodzi zatem w Polsce zdolność do analizy sytuacji, do formułowania celów adekwatnych do sytuacji. W konsekwencji Norwid formułuje zarzuty pod adresem Polaków: umieją się bić, toczyć bitwy, ale nie potrafią walczyć i wygrywać całych wojen. Mają problemy ze zrozumieniem logiki działania zbiorowego. Dlatego dominują u nich przypadkowe zdarzenia, „trafy”. To skutek tego, że „się nie myślało, nie myślało i nie myśli”¹⁹. Wskazuje na brak krytyczności w myśleniu, na upośledzoną rolę inteligencji. „Nic nie będzie pocziwego w narodzie, w którym Energia jest 100,

¹⁶ J. Hryniewicz, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2004, s. 79–111.

¹⁷ J. Tischner, *W krainie schorowanej wyobraźni*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997.

¹⁸ C.K. Norwid, *Pisma wszystkie*, t. 9, PIW, Warszawa 1971, s. 274.

¹⁹ C.K. Norwid, *Gorzki to chleb jest polskość*, wyb. J.R. Nowak, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 1984, s. 33.

a Inteligencja jest 3 – albowiem tam zawsze pierwsza uprzedzi drugą, i wyskoczy, i zdradzi wszelki plan, i uniemożliwi drugą i uniemożliwi go, i będzie tylko co kilkanaście lat rzeź (sic), rzeź niewiniąt jednego pokolenia”²⁰.

Zygmunt Krasiński wskazywał na podobne słabości. Polska nie wykorzystywała szans na odegranie większej roli historycznej między narodami, na rozwój kultury itp. Problemem był nieporządek, lenistwo wiodących warstw społecznych, a także brak rozumu jako synonimu zdolności do analizy okoliczności, w których przyszło kształtować swoje losy. Stąd wiele przypadkowości w dziejach Polski, a także słabe plody kultury²¹ w zestawieniu z potencjałem Polaków. Krasiński ciekawie scharakteryzował profil osobowościowo-myślowy Polaków, co przytoczył S. Tarnowski, z krakowskiego środowiska konserwatystów z XIX w. Otóż zdaniem Krasińskiego, Polacy wiedzą jak być powinno, przeczuwają jak było, ale nie wiedzą, jak jest (nie rozumieją, jaka jest rzeczywistość)²².

W przeszłości padało wiele głosów wskazujących na rolę pewnego klimat umysłowego ukształtowanego wśród szlachty. Artur Górski (1870–1959) – krytyk, filozof – wskazuje, że szlachta nie poradziła sobie umysłowo z pęknięciem, jakie powstało „między pojęciem wolności i pojęciem władzy”. Państwo nie upadło z powodu jednostranowości, czy ustroju demokratycznego, czy braku monarchii absolutnej. Doszło do tego po prostu z uwagi na nieukształtowane umysły masy szlacheckiej, niski poziom oświaty obywatelskiej²³. Górski pisał, że Polskę należy uznać za olbrzymi warsztat pracy, w którym trzeba kształtować zrozumienie wielu podstawowych wymiarów życia, o których trzeba budować wiedzę, poczynając od spraw materialnych, po duchowe. Na przeszkodzie stoi jednak wiele barier. Praca umysłowa, która jest wykonywana na szczytach społeczeństwa nie wnika w ogół inteligencji. „Nie podobna iść w kierunku rozwoju (...) nie znając prawd rozwojowych świata. Bez tej wiedzy i bez pragnienia tej wiedzy trudno mówić o prawdziwej inteligencji. To, że się jest adwokatem, posłem, lekarzem, urzędnikiem ministerstwa, właścicielem dóbr, to jeszcze nie daje mandatu na należenie do tej to warstwy naprawdę kierowniczej w dziejach”²⁴.

Górski dostrzegł ciągłe rozterki hamujące zrozumienie określonych pojęć, a także spieranie się o drobiazgi z użyciem nieproporcjonalnego patosu. Dostrzegł także trudności w porozumiewaniu się w społeczeństwie, w uzgadnianiu zdań i sądów w rzeczach najprostszych.

²⁰ Ibidem, s. 42.

²¹ Z. Krasiński, *Listy do Ojca, z Florencji, 26 stycznia 1836*, http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=6390.

²² S. Tarnowski, *Zygmunt Krasiński*, w: *Stańczycy*, red. M. Król, IW PAX, Warszawa 1985, s. 208.

²³ A. Górski, *Ku czemu Polska szła*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1919, s. 258.

²⁴ A. Górski, *Glossy o ludziach i ideach*, Dom Książki Polskiej Spółka Akcyjna, Warszawa 1930, s. 8.

Romantyczny intelekt

Wielu uczonych, ale również artystów, publicystów, wskazywało, że umysłowość w Polsce kształtowała się pod wpływem tendencji zrodzonych w okresie romantyzmu, które następnie były w różny sposób reprodukowane. J. Hryniewicz dostrzega w obecnej Polsce upowszechnienie elementów romantycznych. Są dla niego widoczne w sferze sposobu postrzegania rzeczywistości, a także prowadzenia argumentacji. S. Brzozowski (1878–1911) dopatrywał się skłonności u nas do mistycyzowania, niejasności w sposobach analizy, braku wiary w zobiektywizowane poznanie. Charakteryzował to, pisząc o życiu istotnym i życiu urojonym – „tu rzeczywistość, tam marzenie”²⁵. Za przejaw tego uznawał oderwanie duchowej elity od realiów życia społeczeństwa. Społeczeństwo chce, aby mówić mu „same miękkie pocieszające rzeczy”, często w imię zapomnienia o trudnościach poradzenia sobie z narodowymi sprawami i porażkami itp.²⁶. „Pracę myślową nad pozostałymi problemami zastępowały dzwonek kościelny, opłatek i wielkanocne jajko”²⁷. Brzozowski pisał o tłumieniu myśli w Polsce, „myśl polska pozawieszane ma u rąk i nóg” ciężary. Polska myśl odseparowała się od współczesności. Z kolei W. Grabski (1874–1938) – premier, socjolog i ekonomista – pisał o kwietyzmie życiowym polskiej inteligencji, co oznaczało brak silnej woli, zdolności do pracy i wysiłku, w tym poznawczego²⁸.

Natomiast A. Podgórecki (1925–1998) – wybitny polski socjolog – dostrzegł problem polegający na tym, że w Polsce zamiast trzeźwej analizy istnieje skłonność do poddawania się rządcom dusz, wizjonerom, samozwańczym przywódcom. „Polacy nie są w stanie rozpoznać natury procesów społecznych. Oczekują, że ktoś wskaże im sens tego, z czym się bezpośrednio zetknęli”. Dostrzegł skrajną skłonność Polaków do akceptacji „preparowanych na ich użytek sposobów pojmowania rzeczywistości”, jakkolwiek uznając, że wszystkie społeczeństwa przyjmują optykę patrzenia na zagadnienia i problemy ich dotyczące „oczami tych, którzy ujmują je w z góry założonych znaczeniach”.

Podgórecki pisał w 1995 r., że Polacy „z upodobaniem próbowali interpretować i wyjaśniać trudne położenie społeczno-polityczne za pomocą wymyślnych legend i w kategoriach niezasłużonych cierpień”²⁹. Miało to miejsce zwłaszcza w dobie

²⁵ S. Brzozowski, *Legenda Młodej Polski. Studia o strukturze duszy kulturalnej*, Nakładem Księgarni Polskiej Bernarda Połonieckiego, Lwów 1909, s. 219.

²⁶ Ibidem, s. 57.

²⁷ Ibidem, s. 97.

²⁸ W. Grabski, *Myśl o Rzeczypospolitej. Wybór myśli politycznych i społecznych*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1988, s. 168–169.

²⁹ A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie*, WSP, Rzeszów 1996, s. 116–17.

rozbiorów. Nie powstały mechanizmy poznania społecznego, które weryfikowałyby powyższe tendencje.

Dodawał, że wielu Polaków cierpi na „szczególną niezdolność do postrzegania rzeczywistości społecznej takiej, jaka ona jest”. Porażki ogólnospołeczne, jak rozbiory, spowodowały, że następowała ucieczka w nierzeczywisty świat marzeń kosztem zainteresowania otaczającymi realiami. Polacy nie potrafili wytworzyć metod, które pozwoliłyby na łagodzenie istniejącego ciężenia do „życia w klatkach osobistych iluzji, subiektywnych idei, przesądów i umysłowych konstrukcji, które przemawiają do ich poczucia zagrożenia, przywiązania i priorytetów”³⁰.

Między wizjonerstwem a przyziemnością i praktycznością

G. Brandes (1842–1927), duński filozof i krytyk literacki, pisał w książce o Polsce z 1888 r., że cechy Polaków sprawiły, iż byli szczególnie otwarci czy podatni na wpływ romantyzmu³¹. W Polsce nie było barier, które ograniczałyby wpływ fali romantyzmu, jak to miało miejsce w innych państwach. Na przykład w Anglii barierą była skłonność do przyziemności i praktyczności, a u Francuzów – silnie zakorzeniony racjonalizm (elementy klasyczne). Polaków z kolei ponosiły entuzjazm i temperament. Wybierali barwność nad racjonalność i przejrzystość. Dodatkowo podatność na romantyzm wynikała z faktu pozbawienia państwa. Zaczęto wyjaśniać to za pomocą wielkich historiozoficznych pojęć, jak mesjanizm, zbawianie Europy, jeśli nie świata, cierpienie za grzechy innych i odkupienie.

Brandes sformułował tezę o polskim romantycznym intelekcie, który oddalał Polaków od analitycznego modelu zachodniej umysłowości. Romantyczny intelekt pyta o znaczenie tego, co się stało, tymczasem nowoczesny intelekt pyta o przyczyny. „Stąd te umysły nie pytają nigdy o przyczyny losu Polski, ponieważ one dążą z bólem, poetyczną gorączką, dodaną pasją religijnego wizjonerstwa do spenetrowania ciemności, do poznania znaczenia tego losu, a więc fantazja, entuzjazm i pasja dają odpowiedź”³².

W ten sposób powstała romantyczna skłonność umysłów do wielkich wizji tworzonych ponad realiami. Przykładem jest choćby stwierdzenie Mickiewicza, że „Polska albo będzie wielką, albo jej wcale nie będzie”. Można to uznać za wyraz mistycyzowania, niezdolności do postrzegania świata w realnych proporcjach.

³⁰ Ibidem, s. 118.

³¹ G. Brandes, *Poland. A Study of The Land, People and Literature*, William Heinemann, London 1903, s. 199.

³² Ibidem, s. 210.

Romantycy sądzili, że Polacy muszą być „wiedzeni wichrem wielkich dążeń i boskich nadziei”. W innym wypadku ulegną naciskowi trywialnej rzeczywistości³³. Dla Mickiewicza rozum nie przedstawiał specjalnej atrakcji³⁴. Światem miały rządzić uczucia, serce, przekraczanie cech typowo ludzkich.

Brandes podkreślał, że charakter narodowy nie był racjonalny, ale fantastycznie heroiczny, silnie osadzony w teraźniejszości narodowego losu, wokół którego rozwijały się marzenia. Literatura romantyczna mająca największy wpływ na umysły oparta była na poetyckiej abstrakcji i alegoriach. Brandes zwracał uwagę, że miało to związek również z tym, że ówczesna literatura powstawała w warunkach działania zaborczej cenzury. Wymagało to stosowania metafory, parafrazowania itp.

S. Wasylewski (1885–1953) wskazywał na kolejne cechy umysłowości romantycznej. To romantyzm przyniósł „kult wszystkiego, co tajemnicze, niejasne, na przekór racjonalistom wieku XVIII, uznającym jedynie zjawiska jasne, rozsądne, powszechnie zrozumiałe”³⁵. Pisał także, że romantycy mieli skłonność do głoszenia, iż rzeczywistość „razi, drażni i nudzi swoją pospolitością”. Wyzwała to usposobienie do tego, aby rzeczywistość zmieniać gwałtownymi metodami.

W konsekwencji musiało to oznaczać porzucenie myślenia krytycznego na rzecz myślenia mitologicznego. Nawet oświata narodowa miała być realizowana za pomocą romantycznych metod, bo „Naród nie inaczej nabywa oświecenie w religii, w polityce, w moralności, jak tylko za pomocą wielkich przykładów. Potrzeba mu do tego wielkich czynów, a zatem i wielkich ludzi”³⁶.

Romantyzm nie wytwarzał cech w społeczeństwie, które wzmacniałyby skłonność jednostek do analizy opartej na faktach i obserwacji czy też wyciągania z nich wniosków i budowania koncepcji radzenia sobie z problemami. Tymczasem – jak pisał B. Prus – przywódcy duchowi społeczeństwa „dosięgali najwyższego stopnia fantazji i uczuć osobistych”³⁷. Zamiast analizy widoczna była wiara w ponadświatowe siły, interwencje, które miały decydować o losie kraju i społeczeństwa. Prawdę o społeczeństwie miała wyrażać nie analiza oparta na faktach, ale artysta, poeta, pisarz, który miał obejmować złożoność rzeczy w utworze artystycznym. Prus pisał, że u nas „opinia publiczna bije pokłony przed pierwszym lepszym artystą, widzi w sztuce [...] drogę do doskonałości”³⁸.

³³ A. Górski, *Glossy...*, op.cit., s. 186.

³⁴ M. Gardner, *Poland: a Study in National Idealism*, Burns&Oates Ltd., London 1915, s. 57.

³⁵ S. Wasylewski, *Życie polskie w XIX wieku*, Iskry, Warszawa 2008, s. 131.

³⁶ B. Suchodolski, *Refleksje*, „Kultura i Wychowanie” 1935, nr 4(11), s. 177.

³⁷ B. Prus, *Kroniki. Wybór*, t. 1, PIW, Warszawa 1987, s. 390.

³⁸ B. Prus, *Kroniki. Wybór*, t. 2, PIW, Warszawa 1987, s. 15.

Fatalizm. Postawa pałubiczna

Skłonności do analizy ogranicza w polskim społeczeństwie jeszcze inna przypadłość. A. Podgórecki pisał o postawach pałubicznych. Wyrażają się one brakiem wiary w możliwość uzyskania racjonalnych wyników na skutek podejmowanych wysiłków, zwłaszcza większych przedsięwzięć zbiorowych. Postawy te oznaczają także niezdolność do znalezienia sposobów osiągnięcia upragnionych celów na skutek przekonania o braku związku między wysiłkiem i efektem, pragnieniem a spełnieniem. Wynika z wielu czynników – z przesadnego wyobrażenia o konfliktach, które może zrodzić działanie; niezdolności do dyscypliny pracy, do współpracy.

Istniejące wzorce postaw nacechowane są również często swoistym fatalizmem, co nie skłania do analizy. Również w sferze najzupełniej jednostkowej istnieje odczucie typu: „co ma być, to będzie”. Tego typu postawa nie wyzwala silnej motywacji do naukowego badania procesów działania publicznego. Aktorzy działań publicznych odczuwają bowiem, że wynik działań jest z góry przesądzony, albo z uwagi na „machinacje” najbardziej wpływowych aktorów, albo przez oddziaływanie „sił wyższych”. Rzeczywistość jest nieprzewidywalna, a działania, aby zapobiec „nieuchronnemu” – daremne. Nie ma zatem sensu antycypować problemów, należy się skupiać na redukowaniu konsekwencji, gdy one już wystąpią. Według badań CBOS, 70% Polaków wierzy w przeznaczenie, istnienie dobrego lub złego losu. Odrzuca to podejście 21%, zaś 41% twierdzi, że ich los jest zdeterminowany i żadna aktywność nie może przyczynić się do jego zmiany. Zdaniem autora raportu CBOS: „Wiara w przeznaczenie, w to, że nasz los jest z góry określony i zdeterminowany, wiąże się z mniejszym poczuciem indywidualnej podmiotowości i możliwości sterowania własnym losem”³⁹.

Doktryny i systemy myślowe

W Polsce istniał także nurt krytyczny wskazujący, że cechą polskiej umysłowości jest trudność z formułowaniem doktryn, czyli systemów myślowych, które w sposób całościowy wyjaśniają zjawiska społeczne i życiowe. Pisali o tym przed wojną A. Jałowicki (1911–1943)⁴⁰ czy J.E. Skiński (1894–1956).

Zdaniem Jałowickiego, w życiu intelektualnym nie ukształtowała się umiejętność wytwarzania doktryn w powyższym rozumieniu, ale nawet doktryny zapożyczone

³⁹ *Wartości, praca, zakupy... O stylach życia Polaków*, red. M. Falkowska, CBOS, Warszawa 1997.

⁴⁰ A. Jałowicki, *Kultura gospodarcza Polski*, „Droga” 1935, nr 4.

z zewnątrz „wiodą żywot suchotniczy”. A jeśli są przedstawiane, to w sposób literalny, a więc bez ich dostosowania do tego, aby dobrze wyjaśniały realia występujące w Polsce. Sednem problemu jest to, że Polacy odnoszą się z niechęcią do uogólnień w zakresie zjawisk i problemów społeczno-ekonomicznych. Jest to niechęć do rozciągania swoich wnioskowań na różne zjawiska, trudności, interesy itp. W społeczeństwie brakuje zatem umiejętności spojrzenia na zjawiska w szerokim kontekście, dostrzegania złożoności uwarunkowań tych zjawisk, nadawaniu im znaczeń (wartościowań).

Jałowiecki pisze: „zdaje się być niewątpliwem, że umysłowość polska, niezdolna jest do oceny zjawisk społecznych” w sposób kompleksowy. Problemem społecznym jest także to, że obywatele zajmują czy interesują tylko te sprawy, które ich bezpośrednio dotyczą (kosztem pewnych bardziej abstrakcyjnych punktów odniesienia). Tylko wówczas starają się je oceniać i przeanalizować, ale „na podstawie kryteriów czysto osobistych”. Natomiast jeśli nie kierują się oceną (korzyścią) czysto osobistą, to wówczas mają skłonność do kierowania się kryterium typu „zbawienie ojczyzny”. Uciekają się do wielkich kategorii narodowych, co zwalnia z udręki analizowania złożoności problemu i jego uwarunkowań, w tym analizy złożoności interesów grup społecznych oraz tworzenia koncepcji ich harmonizowania. A więc tworzą nierealne projekty działań publicznych.

Z kolei J. Ochorowicz (1850–1917) – filozof, psycholog – pisał o problemach z krótkim horyzontem myślowym w Polsce: „myślimy tylko o rzeczach najbliższych, zyskach bezpośrednich”. Brakuje natomiast analizy dalszych wyzwań i zrozumienia relacji między bezpośrednimi korzyściami a wymogami, które trzeba spełnić, aby zapewnić sobie długoterminowe powodzenie. Brak rozważań nad tym, co jest możliwe do osiągnięcia z uwagi na to, że możemy kontrolować niektóre czynniki wpływające na powodzenie (zwłaszcza własne umiejętności). „Musimy przestać być krótkowidzami i zdobyć umiejętność stosowania się do zmiennych warunków bytu, bez której żadne wyższe cielesne czy duchowe życie ostać się nie może”⁴¹.

Ochorowicz stwierdził, że „mamy umysł b. [ardzo] lotne, ale mało ściśle”⁴². Pisał również o rzutkości myśli u Polaków. Natomiast brak ścisłości widział na przykład w przemówieniach, w których często dużo było czczej mowy, a brakowało treści. Wyrazem tego jest również mylenie przyczyn i skutków, tautologie, przytaczanie skojarzeń pobocznych i zaniedbywanie głównego toku rozumowania (przeskakiwanie z przedmiotu na przedmiot). Brakuje wytrwałości w analizie, próbach zrozumienia złożonego zagadnienia. Ale spostrzegął również: „robimy znaczne postępy w kierunku treściowości, ścisłej argumentacji, poszanowania cudzych przekonań i unikaniu

⁴¹ J. Ochorowicz, *O polskim charakterze narodowym*, KAW, Lublin 1986, s. 88.

⁴² Ibidem, s. 71.

frazesów”⁴³. Posługiwanie się pustosłowiem kojarzył z tym, że w szkolnictwie doszło do przewagi uczenia się na pamięć kosztem zrozumienia.

„Ciągle w Polsce nie szanuje się wiedzy”?

Powyższy bardzo skrócony, z konieczności, historyczny przegląd wybranych opinii o umysłowości Polaków, chciałbym podsumować pytaniem: czy istnieje związek powyższych zjawisk ze sposobem dzisiejszego podejścia do analizy?

Niewątpliwie widocznych jest wiele typów problemów, które ograniczają tworzenie wiedzy analitycznej. W społeczeństwie, a zwłaszcza w instytucjach państwa, istnieje niski popyt na analizę. Widoczne jest to w sposobie działania urzędów centralnych. Dość powszechnie uważa się, że rządzący i administracja publiczna podejmują decyzje bez odpowiedniego odwołania się czy wykorzystania wiedzy analitycznej. Często ta wiedza nie jest wytwarzana w ogóle, albo jest ona nieadekwatna. Dość wątle są często procesy konsultacji społecznych związanych z procesem tworzenia prawa⁴⁴. Wskutek niskiego popytu na analizy z tego źródła wciąż nie rozwinęły się w odpowiedniej skali różnego typu instytucje analizy, jak think tanki czy fora deliberacji.

Na słabość analizy wskazują niejednokrotnie ci, którzy uczestniczyli w sprawowaniu władzy. J. Regulski, uznawany za jednego z głównych współtwórców samorządności lokalnej, konkluduje, że „ciągle w Polsce nie szanuje się wiedzy, jaką posiada ktoś inny”⁴⁵. Opisuje zdarzenia mające miejsce po 1989 r., świadczące o tym, że pogłębiona wiedza ekspercka o problemach publicznych nie była odpowiednio wysoko ceniona. Wielu decydentów nie dbało o transfer wiedzy od osób, które wcześniej zdobyły doświadczenia w reformowaniu różnych dziedzin życia.

Na uwagę zasługuje praca R. Szarfenberga, niestety nieopublikowana, która zawiera wiele wypowiedzi decydentów z początku lat 90.⁴⁶ Jeden z nich ocenił: „z perspektywy czasu patrząc, gdybyśmy w roku 1990 więcej wiedzieli, to wiele spraw potoczyłoby się zupełnie inaczej. Ze względu jednak na historyczne okoliczności wiedza taka nie była nam dana i chcę też podkreślić, że nie była ona w Polsce dostępna”. Szarfenberg zauważa, że problem z wiedzą dotyczył również jej form. Kwestią była hermetyczność języka raportów badawczych, a także „brak tłumaczeń najnowszej

⁴³ Ibidem, s. 108.

⁴⁴ G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Fundacja Batorego, Warszawa 2015.

⁴⁵ J. Regulski, *Życie splecione z Historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014, s. 570.

⁴⁶ R. Szarfenberg, *Scena polityki społecznej w oczach aktorów, suflerów, widzów*, maszynopis, Warszawa 2001.

literatury światowej, nieliczne i rozproszone egzemplarze raportów z badań, brak prac przeglądowych i popularyzatorskich”.

Jeden z decydentów przyznaje, że „doradców traktowano jak ozdoby choinkowe. Upiększali politykę, ale ich wiedza nie była wykorzystywana”. Badani przyznawali, że „politycy często uważają, że to właśnie oni wiedzą lepiej [...] i żadni eksperci nie są im potrzebni”. Kolejna wypowiedź: „Główna trudność, którą napotykałem polegała na tym, że na ogół decydenci nie oczekują od eksperta obiektywnej rady, ale potwierdzenia swoich poglądów”, „Ekspert jest czasem źle widziany, ponieważ mówi więcej niż polityk”.

Generalnie problemem jest niepełna infrastruktura służąca analizie (jej wytwarzaniu i doskonaleniu). Chodzi tu o infrastrukturę instytucji wytwarzających produkty analizy, ale i mechanizmy, które mogłyby wzmacniać popyt na produkty analizy. Dodatkową kwestią jest słaby poziom zaawansowania analizy w postaci deliberacji publicznej wokół problemów zbiorowych. Instytucje publiczne rzadko – nim rozpoczną działanie – zaczynają od wzbudzenia deliberacji. W krajach anglosaskich stosowana jest metoda polegająca na publikacji zielonej księgi, gdzie prezentowane są kluczowe zagadnienia i wyzwania w danej dziedzinie, która ma podlegać planowanym działaniom publicznym. Czasami autorytety otrzymują misję przeprowadzenia przeglądu sytuacji w danej polityce publicznej, jako sposób zapoczątkowania deliberacji i dalszej analizy. We Francji istnieje zwyczaj wzbudzania deliberacji również poprzez powierzenie misji refleksji (*mission de réflexion*) osobie czy grupie osób, które cieszą się uznaniem w danej dziedzinie.

W Polsce nie ma takiego rutynowego podejścia do przeprowadzania analizy, nawet w wypadku formułowania i realizowania znacznych reform systemowych. C. Włodarczyk szczegółowo analizował reformę systemu zdrowia, którą wprowadzono w 1999 r. Wskazuje, że powstały tylko nieliczne analizy tego systemu przed wdrożeniem reformy i w jej trakcie. Nawet sami rządzący, przystępując do wdrażania swoich koncepcji, nie posiadali ich generalnych założeń, a także wyklarowanych rozwiązań wielu szczegółów w organizacji systemu. Istniało natomiast pragnienie uzyskania statusu reformatora⁴⁷.

Nawet tam, gdzie toczy się deliberacja, naukowcy wskazują na takie jej cechy, które nie nadają jej dynamizmu. M. Jarosz i E. Nalewajko piszą o jakości i stylu debaty jako powierzchownym, nierzeczowym, hasłowym, emocjonalnym, konfrontacyjnym, agresywnym i wykluczającym porozumienie⁴⁸. Podsumowują: „brak demokratycznej

⁴⁷ C. Włodarczyk, *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 169–222.

⁴⁸ M. Jarosz, E. Nalewajko, *Konkluzje. Elity, jakie mamy*, w: *Transformacja, elity, społeczeństwo*, red. M. Jarosz, E. Nalewajko, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007, s. 233.

wymiany myśli, jak pisał Lash, pozbawia większość ludzi bodźców do zdobywania wiedzy, a tym samym niezbędnych do wspólnego działania kompetencji obywatelskich⁴⁹.

Chociaż istnieje wiele powodów do formułowania krytyki pod adresem polskiej kultury analizy, należy dostrzec pozytywne zjawiska. W ostatnich latach mamy do czynienia z olbrzymim wzrostem poziomu wytwarzania wiedzy analitycznej. Wsparcie finansowe z UE objęło również tę sferę. Przeprowadzono setki projektów analityczno-badawczych, z których powstało mnóstwo opracowań analitycznych. Można powiedzieć, że miał miejsce skok cywilizacyjny w tej sferze. Wzrosła kultura analizy po stronie instytucji państwa, a także instytucji akademickich, organizacji pozarządowych. Powstał segment organizacji trzeciego sektora, które uzyskują status think tanków.

Wyłonił się jednak inny problem. Po stronie instytucji państwa wystąpiło zjawisko niskiej zdolności do absorpcji wytworzonej wiedzy w procesie formułowania i wdrażania działań publicznych. Barięą jest niska wiedzochłonność administracji publicznej. Stanisław Mazur pisze o tym jako o podstawowym mankamencie administracji publicznej – „niski poziom zdolności do wykorzystywania wiedzy dla potrzeb procesów decyzyjnych”⁵⁰. Wskazuje na brak architektury instytucjonalnej określającej tworzenie, przepływ i kapitalizowanie wiedzy.

W ogóle można mówić o tym, że administracja nie radziła sobie do tej pory z kwestią uzupełnienia jej działań o to, co robią zwykle eksperci. Administracja pozostała na etapie zdolności do administrowania zasobami regulacji prawnych. Tymczasem dzisiejsze działania i polityka publiczna muszą opierać się nie tylko na tworzeniu regulacji, ale także na stymulowaniu procesów w społeczeństwie, które mają wpływ na rezultaty podejmowanych działań.

Raport o polskich ministerstwach jako organizacjach uczących się wskazuje, że mają one braki w zakresie potencjału analitycznego i umiejętności zarządzania wiedzą. Analizowane ministerstwa (cztery) nie podejmują „regularnych analiz własnych działań, interakcje zewnętrzne też praktycznie nie istnieją w zinstytucjonalizowanej formie, stosuje się natomiast doraźne rozwiązania eksperckie. Choć można mówić o autorefleksji na poziomie jednostek i mniejszych zespołów, to – z braku jasno zdefiniowanych celów – przyjmuje ona wyłącznie formę działań korygujących.

⁴⁹ Ibidem, s. 233.

⁵⁰ S. Mazur, *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, w: *Środowisko i warsztat ewaluacji*, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.

Z kolei brak efektywnych struktur magazynowania i dystrybucji wiedzy sprawia, że jest ona zbyt często tracona i musi być generowana na nowo. [...] Nowe rozwiązania są wprowadzane bez wcześniejszego testowania, a ich efekty nie są poddawane krytycznej analizie. Ministerstwa operują więc w stanie permanentnej zmiany, bez wiedzy o kierunku i ewentualnych efektach kolejnych reform. Uniemożliwia to podejmowanie racjonalnych działań doskonalących i ogranicza całą aktywność związaną z uczeniem się do działań reakcyjnych (»gaszenia pożarów«)⁵¹”

Bibliografia

- Barzun J., *The House of Intellect*, Harper&Brothers, Publishers, New York 1959.
- Bocheński J.M., *Ku myśleniu filozoficznemu. Wprowadzenie do podstawowych pojęć filozoficznych*, tł. B. Białecki, IW Pax, Warszawa 1986.
- Brandes G., *Poland. A Study of The Land, People and Literature*, William Heinemann, London 1903.
- Brzozowski S., *Legenda Młodej Polski*, Lwów 1910.
- Charbit C., *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, "OECD Regional Development Working Papers" 2011, no. 4.
- Dunn W.N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall 1981.
- Gardner M., *Poland: a Study in National Idealism*, Burns&Oates Ltd., London 1915.
- Górski A., *Glossy o ludziach i ideach*, Dom Książki Polskiej Spółka Akcyjna, Warszawa 1930.
- Górski A., *Ku czemu Polska szła*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1919.
- Hryniewicz J., *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2004.
- Jałowiecki A., *Kultura gospodarcza Polski*, „Droga” 1935, nr 4.
- Jarosz M., Nalewajko E., *Konkluzje. Elity jakie mamy*, w: *Transformacja, elity, społeczeństwo*, red. M. Jarosz, E. Nalewajko, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007.
- Kington J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, HarperCollins, New York 1995.
- Kraśński Z., *Listy do Ojca, Z Florencji, 26 stycznia 1836 r.*, http://www.pbi.edu.pl/book_reader.php?p=6390.
- Kubin J., *Kultura intelektualna*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2005.
- Mazur S., *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, w: *Środowisko i warsztat ewaluacji*, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.
- Norwid C.K., *Gorzki to chleb jest polskość*, wyb. J.R. Nowak, Wydawnictwo Literackie, Warszawa 1984.

⁵¹ *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, red. A. Domaradzka, A. Krzewski, B. Ledzion, K. Olejniczak, Ł. Widła, Euroreg, Warszawa 2010, s. 51.

- Norwid C.K., *Pisma wszystkie*, t. 9, PIW, Warszawa 1971.
- Ochorowicz J., *O polskim charakterze narodowym*, KAW, Lublin 1986.
- Podgórecki A., *Spółczesność polska*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1995.
- Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, red. A. Domaradzka, A. Krzewski, B. Ledzion, K. Olejniczak, Ł. Widła, Euroreg, Warszawa 2010.
- Prus B., *Kroniki. Wybór*, t. 1 i 2, PIW, Warszawa 1987.
- Raport o kapitale intelektualnym Polski*, red. M. Boni, Warszawa 2008.
- Regulski J., *Życie splecione z Historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014.
- Staszic S., *Przestrogi dla Polski*, opr. S. Czarnowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2008.
- Suchodolski B., *Refleksje*, „Kultura i Wychowanie” 1935, nr 4(11).
- Szarfenberg R., *Scena polityki społecznej w oczach aktorów, suflerów, widzów*, Warszawa 2001.
- Szczepański J., *Rozważania o Rzeczypospolitej*, PIW, Warszawa 1981.
- Szujski J., *Kilka prawd z dziejów naszych. Ku rozważeniu w chwili obecnej*, w: *Stańczycy*, red. M. Król, IW Pax, Warszawa 1985.
- Szujski J., *Opowiadania i roztrząsania historyczne*, Warszawa 1882.
- Tainter J.A., *Problem Solving: Complexity, History, Sustainability, Population and Environment*, „A Journal of Interdisciplinary Studies” 2000, vol. 22, no. 1.
- Tarnowski S., *Zygmunt Krasieński*, w: *Stańczycy*, red. M. Król, IW PAX, Warszawa 1985.
- Tischner J., *W krainie schorowanej wyobraźni*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997.
- Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, red. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. Wiszowaty M., Fundacja Batorego Warszawa 2015.
- Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.
- Wartości, praca, zakupy... O stylach życia Polaków*, red. M. Falkowska, CBOS, Warszawa 1997.
- Wasylewski S., *Życie polskie w XIX wieku*, Iskry, Warszawa 2008.
- Włodarczyk C., *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.