

Marta Strumińska-Kutra

## Rola badań społecznych w refleksyjnych procesach metarządzenia. Zarys perspektywy teoretycznej i metodologicznej<sup>1</sup>

Zadaniem tekstu jest przedstawienie programu teoretyczno–metodologicznego, będącego odpowiedzią na dwa istotne wyzwania stojące przed studiami nad rządzeniem i zarządzaniem publicznym. Są nimi włączenie perspektywy krytycznej i połączenie teorii rządzenia z praktyką. Koncentrując się na przemianach rządzenia lokalnego, autorka proponuje perspektywę badawczą zdolną do 1) włączenia perspektywy krytycznej w analizę procesów rządzenia, 2) wspomagania refleksji nad rządzeniem, kształtowania norm kooperacji i uruchomienie lokalnych procesów uczenia się, a tym samym zdolną do łączenia teorii rządzenia z praktyką. Istotną rolę w programie odgrywa pojęcie *metagovernance*, odnoszące się do procesu refleksji nad rządzeniem i celowego projektowania oraz modyfikowania instytucji rządzenia. Otwiera ono przestrzeń dla zastosowania badań społecznych łączących opis i wyjaśnienie z działaniem.

Słowa kluczowe: *metagovernance*, refleksyjność, uczenie się, rządzenie lokalne, badania społeczne.

### 1. Przedmiot badań – wprowadzenie

W ostatnich dekadach obserwowano zmianę stylu zarządzania w administracji publicznej, przejawiającą się odchodzeniem od modelu biurokratycznego (*government*) na rzecz modelu opartego na różnicowaniu sposobów koordynacji z wykorzystaniem rynków i sieci (*governance*) (Bevir 2011, s. 1). W praktyce przejawia się to m.in. procesami decentralizacji, współdziałania podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesach rządzenia (Hausner 2007). Opiswane zmiany związane są m.in. z kryzysem legitymizacji współczesnych instytucji państwowych i demokracji reprezentatywnej. Dotyczy on dwóch kwestii: efektywności dostarczania usług publicznych (legitymizacja wyniku – *output legitimacy*) oraz reprezentacji interesów (legitymizacja procesu – *input legitimacy*; Mayntz 2001; DeLeon 2007). Upraszczając,

można powiedzieć, że w odpowiedzi na pierwszy problem wprowadza się do rządzenia mechanizmy rynkowe, w odpowiedzi na drugi – mechanizmy partycypacyjne.

Każdy z trzech mechanizmów koordynacji tj. opartych na rynkach, hierarchiach i sieciach, charakteryzuje inny rodzaj ułomności (*failures*) oraz inny zestaw zalet. Relacje między nimi są pełne napięć w związku z niejednokrotnie sprzecznymi wartościami, które starają się realizować (np. efektywność kosztowa w przypadku mechanizmów rynkowych i prawo do udziału w procesach decyzyjnych w mechanizmach opartych na sieciach).

Badania nad rządzeniem lokalnym (*local governance*) dowodzą, że opisywane zmiany faktycznie zachodzą zarówno w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej, jak i w Europie Środkowej i Wschodniej. Pomimo tego, że modele rządzenia są odmienne, można obserwować trzy główne obszary zmian, które zaszły na przestrzeni ostatnich 30 lat (Denters, Rose 2005):

- szeroko rozpowszechniona adaptacja nowego zarządzania publicznego i partnerstw publiczno–prywatnych;
- rosnące angażowanie różnego rodzaju lokalnych stowarzyszeń, grup interesu i aktorów prywatnych w tworzenie polityki (*policy partnerships*);

Marta Strumińska-Kutra – dr, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Leona Koźmińskiego;  
e-mail: martastr@kozminski.edu.pl.

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach grantu NCN DEC-2011/01/B/HS4/04935 pt. „Rozwiązywanie sporów publicznych a uczenie się organizacji oraz aktorów społecznych”, jednostka koordynująca: ALK, kierownik: dr hab. R. Rządca.

– wprowadzenie nowych form zaangażowania obywatelskiego.

Badania porównawcze wskazują na znaczenie specyficznego kontekstu instytucjonalnego i społecznego krajów Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie tego rodzaju zmianom towarzyszyły ograniczone zasoby po stronie lokalnego biznesu, relatywna słabość organizacji pozarządowych i ograniczony rynek dostawców zdolnych do kontraktowania usług publicznych (Swieniewicz 2008). Niektórzy badacze wysuwają hipotezę, że relatywna słabość samorządów lokalnych i ich olbrzymie zapotrzebowanie na zasoby finansowe przyczyniają się do dominującej pozycji biznesu na lokalnych arenach politycznych, co *de facto* grozi rozwojem nie tyle rządzenia publicznego, ile rządzenia prywatnego (*private governance*; Dingwerth 2008). Inni badacze interpretują omawiane zmiany jako szansę na zwiększenie partycypacji społecznej i rozwój zarządzania publicznego korzystającego z wiedzy różnorodnych aktorów społecznych, a zatem „szytego na miarę” potrzeb społecznych.

Opisywane zmiany dostarczają okazji podobnej do tej, którą wykorzystał Alvin Gouldner w swoich badaniach nad wyłanianiem się wzorów biurokracji przemysłowej jako nowej formy instytucjonalnej, wspieranej własną logiką i mitami racjonalizującymi (Hallet, Ventresca 2006). Jest to sytuacja zderzenia się pewnych zewnętrznych nacisków pod postacią nawoływania do efektywności kosztowej czy partycypacji społecznej z zastanym porządkiem lokalnym, jego strukturą instytucjonalną i wzorcami działań (*indulgence patterns*; Gouldner 1954; patrz również: Peters 2011). Procesy zmian zachodzących w administracji publicznej naruszając *status quo*, naruszają również strukturę interesów, stają się okazją do podważenia istniejących relacji władzy. Wynik i kształt tego procesu zależny jest w dużym stopniu od działań strategicznych podejmowanych przez aktorów już zaangażowanych w procesy rządzenia bądź potencjalnie mogących stać się częścią tychże procesów. Włączenie problematyki asymetrii relacji władzy w studia nad procesami rządzenia wydaje się z tej perspektywy kluczowe dla opisu i wyjaśniania tego zjawiska (Mayntz 2001; Jessop 2011).

Niniejszy artykuł przedstawia zarys perspektywy badawczej, która mierzy się z dwoma istot-

nymi wyzwaniem studiów nad rządzeniem. Pierwszym z nich jest włączenie perspektywy krytycznej w pragmatyczną teorię rządzenia, drugim – zmniejszenie luki pomiędzy teorią i praktyką rządzenia. Proponowana perspektywa badawcza koncentruje się na problematyce rządzenia lokalnego. Pierwszym celem programu badań, wpisujących się w zarysowany wyżej plan, jest zastosowanie perspektywy krytycznej odwołującej się do konfliktu i relacji władzy, w analizie rządzenia na poziomie lokalnym (w gminie). Analiza ta będzie skoncentrowana na interakcji pomiędzy aktorami społecznymi (agentami i agencjami) a instytucjami (strukturami). Jej charakter będzie opisowy i wyjaśniający; pozwoli ona na swego rodzaju diagnozę czy raczej rozpoznanie i zrozumienie sposobów rządzenia w lokalnym układzie społecznym. **Pierwszy cel ma więc głównie naturę teoretyczną i jest nim wzbogacenie wiedzy na temat procesów rządzenia o rozważania krytyczne zakorzenione w interpretatywnej perspektywie poziomu mikro.**

**Drugim celem badań prowadzonych w ramach programu jest zmierzenie się z wyzwaniem pod postacią łączenia teorii rządzenia z praktyką.** Rządzenie w znacznym stopniu polega na projektowaniu instytucji pozwalających na sprawne rozwiązywanie problemów społecznych oraz osiąganie dobra wspólnego. W procesie tym kluczowa okazuje się zdolność do refleksji nad przebiegiem eksperymentu, jakim jest wdrażanie zaprojektowanych rozwiązań, oraz zdolność do podjęcia działań korygujących, gdy zaplanowane działania nie przynoszą spodziewanych efektów (Olsen 2010). Zmiany zachodzące w administracji publicznej są takim właśnie eksperymentem. Powstaje więc pytanie, **na ile i w jakich warunkach badania społeczne mogą stać się narzędziem refleksji nad jego przebiegiem?** Próbą odpowiedzi będzie druga część badań, przeprowadzonych w tym samym układzie społecznym (tej samej gminie), bazująca na metodologii partycypacyjnej. Ich celem – z jednej, praktycznej strony – będzie **poprawa procesów rządzenia w gminie, w tym upodmiotowienie aktorów społecznych, do tej pory wykluczonych z procesów decyzyjnych, a z drugiej, teoretycznej – eksplorowanie możliwości zastosowania badań społecznych jako**

## narzędzi zwiększających refleksyjność procesów rządzenia.

Niniejszy tekst prezentuje podstawowe założenia, którymi kieruję się w swoich rozważaniach. Jego rolą jest również przedstawienie najważniejszych dylematów i napięć występujących w obrębie przyjętej perspektywy.

## 2. Zarys perspektywy teoretycznej

Przedstawione powyżej cele wskazują na źródła inspiracji teoretycznych. W warstwie teorii opisowych i wyjaśniających są to przede wszystkim szeroko rozumiane teorie instytucjonalne, w szczególności zaś instytucjonalizm historyczny nauk politycznych oraz nowy instytucjonalizm nauk o organizacji. Obydwa nurty teoretyczne eksponują rolę i znaczenie władzy w kształtowaniu się instytucji. W warstwie normatywnej projekt czerpie z tradycji teorii krytycznych oraz z normatywnie nacechowanych koncepcji instytucjonalistów, w szczególności z koncepcji projektowania instytucjonalnego (*institutional design*). Obydwa nurty, choć w różnym stopniu i na różne sposoby, dążą do zmiany społecznej prowadzącej do urzeczywistnienia bardziej sprawiedliwego i demokratycznego społeczeństwa.

Na poziomie teorii substancjalnych (przedmiotowych, w odróżnieniu od wspomnianych teorii formalnych) koncepcją centralną jest metarządzenie (*metagovernance*), rozumiane jako próba modyfikacji warunków instytucjonalnych dostarczających ram do rozwiązywania określonego rodzaju problemów społecznych, podejmowane w sytuacjach, gdy dotychczasowe warunki i rozwiązania okazują się nieadekwatne, dysfunkcjonalne (Kooiman 2003). Metarządzenie będzie zarówno przedmiotem opisu i wyjaśniania, jak i działaniem podjętym w ramach projektu przez aktorów społecznych usytuowanych w wybranym do badań układzie społecznym. Wprowadzenie tego terminu w już dostatecznie „zatłoczoną” terminologicznie przestrzeń rozważań nad rządzeniem może zdawać się ryzykownym posunięciem. Z punktu widzenia celów stawianych przed opisywaną tu perspektywą badawczą jest to jednak decyzja kluczowa. Wiąże się ona z koniecznością oddzielenia dwóch poziomów: poziomu działania (rządzenia

z zastosowaniem określonych założeń i narzędzi) i poziomu meta, czyli refleksji nad działaniem (opisem, interpretacją, oceną). Oddzielenie tych dwóch sfer pozwala na analityczne połączenie teorii z praktyką rządzenia oraz na badanie zagadnienia projektowania instytucjonalnego (które jest działaniem z poziomu meta) i organizacyjnego uczenia się (które wymaga sekwencyjnego przechodzenia od refleksji do działania).

### 2.1. Teorie instytucjonalne i relacje władzy

**Stawiam tezę, że istnieje potrzeba powrotu do koncepcji analitycznych posługujących się pojęciami konfliktu i walki o władzę**, badających rolę tych zjawisk w procesach wyłaniania się nowych form instytucjonalnych lub, innymi słowy, w procesach stopniowej zmiany instytucjonalnej. Zignorowanie tych zjawisk zmniejsza naszą praktyczną wiedzę (*practical wisdom*) na temat tego, w jaki sposób instytucje formują i jednocześnie uosabiają konflikt (*form and embody conflict*) (Hallet, Ventresca 2006). Zdaje się, że apele o powrót do pojęcia konfliktu i władzy stają się coraz popularniejsze wśród badaczy stosujących perspektywę instytucjonalną. Można je obserwować w koncepcjach takich jak teoria stopniowej zmiany instytucjonalnej (*theory of gradual institutional change*, Mahoney, Thelen 2010), instytucjonalizm skoncentrowany na aktorach (*actors centered institutionalism*; Mayntz 1993, 2001; Scharpf 1994); porównawcza analiza instytucjonalna, a przynajmniej te jej nurty, które instytucje traktują jak wynik walki o władzę (Jackson 2010), w koncepcji nowego instytucjonalizmu w nurcie studiów organizacyjnych (Lawrence, Suddaby 2006), w koncepcji pól działań strategicznych (*strategic action fields*; Fliegstein, McAdam 2011), będącą próbą połączenia teorii instytucjonalnych z teoriami ruchów społecznych. Oczywiście wspólną cechą tych perspektyw jest koncentracja na zmianie instytucjonalnej – to właśnie obserwowanie zmian pozwala bowiem zauważyć znaczenie mechanizmów opartych na władzy.

Zmiany w praktykach rządzenia w sferze publicznej, tj. przechodzenie od logiki biurokratycznej do logiki zarządzania publicznego, zdają się stwarzać odpowiednią okazję do zadawania pytań o mikropodstawy działań poli-

tycznych w ramach instytucji oraz o powiązania między jednostkami a instytucjami (Peters 2011). Renate Mayntz zauważa, że teoria i badania w zakresie *governance* skupiają się na organizacjach i realizacji polityki (*policy*) w sektorze prywatnym, publicznym i pozarządowym, zanedbując tym samym poziom mikro, na którym tworzone są definicje problemów społecznych. Co więcej, prowadzone są wokół zagadnień pragmatycznych, sprawnościowych, konsensualnych („rozwiązywanie problemów”, „dobre rządzenie”). Sugeruje ona, że doprowadziło to do zepchnięcia na dalszy plan analiz lokujących „problemy społeczne” w ekonomicznej i politycznej dominacji, i tym samym przyczyniło się do pominięcia pytania o to, w jakim stopniu źródła ułomności rządzenia (*governance failure*) są zakorzenione głębiej niż eksplorowane do tej pory, takie jak: kompetencje poznawcze, dyskursywne ramowanie problemów, projekt instytucjonalny, narzędzia rządzenia, gotowość do zaangażowania się w rządzenie. Tak więc **pytania o ekonomiczną i polityczną dominację powinny być włączone w badania nad rządzeniem** (Jessop 2011). Wymaga to w moim przekonaniu **analiz odwołujących się do procesów instytucjonalnych z poziomu mikro, wykorzystujących interpretatywną perspektywę rozumiejącą, pozwalającą na uchwycenie wzajemnych relacji pomiędzy strukturami a aktorami społecznymi**. Istotnym elementem prowadzonych analiz stają się tym samym znaczenia i idee konstruujące działania polityczne oraz dyskursywne zdolności aktorów, które jednocześnie są kształtowane przez relacje władzy i mają na nie wpływ<sup>2</sup>. Od tych zdolności zależy w dużym stopniu, co w danym układzie społecznym zostanie uznane za racjonalne i prawdziwe (Flyvbjerg 1998).

Warto od razu zauważyć, że zarysowane powyżej perspektywy oznaczają:

- a) odrzucenie odgórnej definicji dobra wspólnego (może ich być tyle, ile grup społecznych będących częścią określonego układu społecznego);
- b) przyjęcie, że konflikt jest immanentnym elementem rzeczywistości społecznej.

<sup>2</sup> Aspekty podkreślane przez stosunkowo nowy nurt teoretyczny instytucjonalizmu dyskursywnego (Schmidt 2010)

2.2. Wymiar normatywny perspektywy instytucjonalnej. Między determinizmem i niepewnością

Widzę swój projekt jako symetryczny w stosunku do wysiłków podejmowanych przez instytucjonalistów poszukujących modelu ludzkiego zachowania, który opisuje i tłumaczy warunki decydujące o optymalnych i suboptymalnych wynikach działań zbiorowych, dając tym samym wskazówki dla projektowania instytucjonalnego (Ostrom 2005). Badacze ci łączą zagadnienia odpowiadające na pytanie „jak jest?” (co umożliwia kooperację? co stoi jej na przeszkodzie?) z „jak powinno być?” (czym jest dobre rządzenie, dobro wspólne i jak je osiągnąć?). Wykorzystują tym samym podejście opisowe i eksplanacyjne do celów normatywnych.

Model proponowany przez Elizabeth Ostrom nosi znamiona uniwersalnego, zakłada bowiem, że życie społeczne charakteryzuje się obecnością stałych (przewidywalnych) mechanizmów. Oznacza to przyjęcie założenia, że „różnorodność życia społecznego (...) składa się zawsze z uniwersalnych komponentów” (Chmielewski 2012, s. 12), co umożliwia stworzenie upraszczających modeli działań oraz katalogu warunków instytucjonalnych, które są konieczne dla zaistnienia dobra wspólnego (ibidem, s. 5).

Takie (odgórne, dedukcyjne) podejście<sup>3</sup> do projektowania instytucjonalnego zawiera jednak ryzyko związane z różnorodnością i niepewnością życia społecznego. Projekt instytucjonalny ignorujący społeczny kontekst, w ramach którego ma być zastosowany, jest skazany na porażkę. **O ile jednym z wyzwań instytucjonalizmu, podobnie jak studiów nad rządzeniem, jest znalezienie powiązania między teorią i praktyką (Chmielewski 2011), o tyle badania instytucjonalne powinny umożliwiać nie tylko teoretyczne generalizacje (np. pod postacią modelu działań), lecz również zmianę instytucjonalną w konkretnym układzie społecznym.** Zmiana taka nieuchronnie miałaby charakter inkrementalny, przypominałaby przedzieranie

<sup>3</sup> Warto zaznaczyć, że modele budowane w ramach Institutional Analysis and Development są oparte na badaniach empirycznych, jako takie powstają więc w znacznej części dzięki zastosowaniu strategii indukcyjnej.

nie się (*muddling through*; Lidblom 1959) przez istniejące już układy instytucjonalne. Jej charakter siłą rzeczy nie przypominałby wdrażania eleganckich modeli i rozwiązań, lecz raczej „niezdarne rozwiązania” (*clumsy*) integrujące różnorodne oczekiwania i uwarunkowania (Verweij, Thompson 2007).

Złożoność i specyfika lokalnych procesów społecznych nakazują również zadać pytanie o zdolność do zarządzania nimi za pośrednictwem celowych działań. Przedsięwzięcie badawcze, które miałooby w założeniu doskonalenie procesów rządzenia, musi być w stanie zmierzyć się z zagadnieniem *ungovernability*. Jest ono na poziomie konceptualnym ściśle związane z (czy raczej analogiczne w stosunku do) rezygnacją z pozytywistycznego podejścia do nauk społecznych, którego esencję stanowi tworzenie wiedzy na temat uniwersalnych prawidłowości życia społecznego oraz postrzeganie nauki jako źródła inżynierii społecznej. Jest to w pewnym stopniu reakcją na porażki wielkich systemów teoretycznych w projektowaniu instytucji tworzących podstawy ładu społecznego, rządzenia i polityki na poziomie makro, mezo i mikro (Bevir 2007).

W moim przekonaniu próby zastosowania modeli, takich jak ten zaproponowany przez Ostrom, do modyfikacji procesów rządzenia są narażone na taką właśnie porażkę. Model ów może stanowić zaledwie punkt wyjścia, rodzaj hipotezy. Reformy wprowadzane są w zastane układy społeczne, wplatają się w trwające procesy, napotykać reakcje sprzeciwu i poparcia ze strony zróżnicowanych grup interesu, wnikają się w dyskusję na temat alternatywnych możliwości zmian, dyskusji będących przejawem konkurujących normatywnych przekonań na temat tego, które instytucje są wartościowe oraz w jaki sposób oceniać ich funkcjonowanie (Olsen 2010). W tego rodzaju warunkach zmiany instytucjonalne przynoszą z reguły zarówno skutki pożądane i zamierzone, jak i wręcz odwrotne – niezamierzone i szkodliwe (z punktu widzenia projektujących). Mamy tu *de facto* co najmniej dwa problemy: **indeterminizmu** (niemożności przewidzenia przyszłego rozwoju zdarzeń) oraz **różnorodności oczekiwań i wartości** (z czyjego punktu widzenia skutki są pożądane?).

W odpowiedzi na pierwszą kwestię:

1. Aby zaproponować wyniki wartościowe dla praktyki społecznej, postępowanie badawcze powinno być prowadzone z uwzględnieniem różnorodności i specyfiki kontekstu, układu społecznego, w którym pojawiają się problemy związane z rządzeniem (w przypadku planowanych badań będzie to lokalny układ społeczny: społeczność i władze lokalne).

W odpowiedzi na drugą kwestię:

2. Badanie winno zwracać uwagę na różnorodność grup interesów i wartości oraz na ich usytuowanie w relacjach dominacji. Jeśli ma być ono wartościowym wkładem w demokrację oraz, o ile ma dostarczyć możliwość refleksji nad różnorodnymi szansami rozwiązań określonych problemów związanych z rządzeniem, musi ono uwzględniać różnorodność perspektyw obecnych w lokalnym układzie społecznym, umożliwiając publiczne zwerbalizowanie i wzięcie pod uwagę różnych wartości i interesów. W konsekwencji badanie prowadzące do doskonalenia rządzenia i metarządzenia prowadzone w perspektywie krytycznej powinno wspomagać grupy wykluczone tak, by ich głos został usłyszany w debacie publicznej, czyli powinno dążyć do minimalizacji asymetrii władzy.

Podsumowując: uważam, że badania społeczne relewantne dla polityki i *policy making* muszą być silnie osadzone w konkretnym kontekście (Flyvbjerg 2001, 2012; Bevir 2007) i winny świadomie dążyć do kultywacji szerokiej i elastycznej oferty różnorodnych odpowiedzi na problemy społeczne (Jessop 2011; Verweij, Thompson 2007; Sharpf 1994). Tym samym ich rolą powinno być także wspomaganie grup wykluczonych, tak by ich głos został usłyszany w debacie publicznej. **Oznacza to również, że celem takich badań niekoniecznie jest znalezienie konsensusu czy rozwiązania określonego problemu społecznego.** Jak pisze bowiem jeden z badaczy zagadnienia: „Ograniczenie konfliktu to ograniczanie wolności, ponieważ przywilej angażowania się w konflikt i walkę o władzę jest częścią wolności. Na tym polega demokracja. Gwarantuje ona tylko istnienie sfery publicznej, a nie publicznego konsensusu” (Flyvbjerg 2001, s. 96). Opisywane badania nad *metagovernance* wyobrażam sobie więc raczej jako tworzą-

ce przestrzeni dla dialogu i konfliktu, w ramach której możliwe jest kreowanie rozwiązań skupiających różne perspektywy i/lub poszerzanie wachlarza możliwych działań prowadzących do zgody, podczas gdy inne konflikty pozostają niezażegnane (Forester 2012). Jednocześnie jestem przekonana, że badania pełniące funkcje praktyczne są cennym źródłem wiedzy teoretycznej na temat instytucji, ich powstawania, podtrzymywania i upadku.

### 2.3. *Metagovernance* jako projektowanie instytucjonalne

Przypomnijmy, że metarządzenie rozumiane jest tu jako próby modyfikacji warunków instytucjonalnych dostarczających ram do rozwiązywania określonego rodzaju problemów społecznych, podejmowane w sytuacjach, gdy dotychczasowe warunki okazują się nieadekwatne, dysfunkcjonalne (Kooiman 2003). Metarządzenie wymaga więc projektowania instytucjonalnego. W konsekwencji należy przyjąć, że koncepcja ta zakłada pewną zdolność do podejmowania działań celowych, które doprowadzą do pożądaných skutków. Jednocześnie jednak niepewność i złożoność świata społecznego stwarza wspomniany już problem „niezdolności do rządzenia” (zwany też np. *steering pessimism*). Przyjmując za punkt wyjścia analizy Boba Jessopa (2011), proponowana perspektywa badawcza zakłada, co następuje:

1. W związku ze zmiennością otoczenia i ryzykiem ujawnienia się ułomności powiązanych z każdym typem rządzenia (za pośrednictwem sieci, rynku, hierarchii) konieczne jest utrzymywanie elastycznego zestawu odpowiedzi na określonego rodzaju problemy związane z rządzeniem (odpowiednikiem tego założenia jest koncepcja o wdzięcznej nazwie *clumsy institutions* Michaela Shapiro i odpowiednio *clumsy solutions*, za: Verweij, Thompson 2007)
2. W rządzeniu konieczne jest utrzymywanie postawy refleksyjnej, pozwalającej na krytyczną ocenę wyników działań i ewentualne podejmowanie działań z zakresu *metagovernance*, czyli z zakresu zmiany proporcji (*rebalancing*), rozwiązań opartych na sieciach, rynkach, hie-

rarchiach, tak by niwelować ułomności każdego z nich.

3. Aktorzy biorący udział w rządzeniu powinni utrzymywać postawę autoironii (*self-reflexive irony*), polegającej na rozpoznaniu wysokiego ryzyka porażki, jednocześnie przy działaniu z takim nastawieniem, jakby sukces był możliwy.

Planowane badania mają zarówno analizować procesy rządzenia i metarządzenia w lokalnym układzie społecznym, jak i przyczyniać się do doskonalenia tych procesów przez zapewnienie możliwości krytycznej refleksji. Punktem ciężkości analiz będą tzw. złożone problemy (*wicked problems*), charakteryzujące się wysokim stopniem niepewności oraz brakiem konsensusu w zakresie wartości i interesów, które mają być realizowane. Tego rodzaju problemy stanowią szczególnie trudne wyzwanie dla tradycyjnych modeli rządzenia, opartych na zasadzie demokracji przedstawicielskiej. Tu właśnie potrzebne jest wspomaganie ich za pomocą modeli bazujących na partycypacji. Badania społeczne prowadzone w tego rodzaju kontekstach decyzyjnych mogą wspomagać refleksyjność poprzez stworzenie przestrzeni dla dyskusji nad lokalnymi problemami społecznymi, politycznymi, ekonomicznymi, rozwojowymi. Partycypacyjne badania stają się w takim przypadku narzędziem wspierającym procesy decyzyjne i równoważącym nierówności w dostępie do owych procesów. Nierówności te mogą występować przykładowo w zakresie możliwości dysponowania kapitałami: społecznym, kulturowym, finansowym, czy też wiązać się z różnorodnymi czynnikami, np. demograficznymi, dochodowymi, etnicznymi, edukacyjnymi itd. Równoważenie to odbywać by się miało poprzez angażowanie wszystkich interesariuszy. Tak prowadzone badania umożliwić mogą:

- wykorzystanie wiedzy interesariuszy do rozwiązania danego problemu;
- włączanie w planowane rozwiązania, a następnie ich modyfikację, różnorodnych perspektyw, wartości i interesów;
- wykorzystanie dialogu i konfliktu do wygenerowania szerokiego spektrum możliwych rozwiązań danego problemu społecznego.

Realizacja tego rodzaju badań powinna przecierać drogę dla nowego rodzaju instytucji lokalnego rządzenia. Instytucji, która tworzy przestrzeń do dialogu i refleksji nad działaniami

podjęwanymi w lokalnej przestrzeni publicznej. Instytucja zarządzania konfliktem, w ramach której możliwa jest werbalizacja i wysłuchanie preferencji grup interesariuszy, tworzy normę respektowania odmiennych priorytetów. Norma ta z kolei jest podstawą tworzenia instytucji realizujących dobro wspólne (Ostrom 2005; Chmielewski 2012).

### 3. Założenia metodologiczne

Z uwagi na powyższe, zarysowana perspektywa badawcza **powinna być oparta na metodologiach krytycznej i partycypacyjnej**. Pierwsza z nich umożliwia włączenie w analizę problematyki dominacji politycznej i ekonomicznej, jednocześnie jednak odrzuca działania mające na celu zmianę instytucjonalną. Tym samym – aby spełniać założenia przyjęte przez opisywaną perspektywę – wymaga uzupełnienia metodologią mającą na celu bezpośrednią implementację zmiany społecznej. Metodologia partycypacyjna dostarcza narzędzi pozwalających na przeprowadzenie badań osadzonych w konkretnym układzie społecznym (np. w społeczności lokalnej), jest metodologią traktującą badanych w sposób podmiotowy, pozwalającą im na wykorzystanie posiadanej wiedzy i pozyskiwanie nowej w celu rozwiązywania wskazanych przez nich problemów społecznych. Wspomaga więc refleksję i procesy uczenia się oparte na schemacie eksploratywnym (Olsen 2010), nazywanym inaczej podwójną pętlą uczenia się<sup>4</sup> (Argyris, Schön 1996). **Zakładam, że właśnie te aspekty (refleksyjność i eksploratywne uczenie się) są podstawą dla „dobrego metarządzenia”**. Połączenie podejścia krytycznego z partycypacyjnym zdaje się możliwe i zasadne, nie jest jednak pozbawione istotnych napięć.

---

<sup>4</sup> W przeciwieństwie do uczenia się opartego na sprzężeniu zwrotnym (*based on feedback*), używanym do wprowadzania inkrementalnych zmian w istniejących strategiach, jest to uczenie się oparte na *feed-forward thinking*, którego rezultatem może być zmiana teorii stanowiących podstawę aktualnych działań (*theories in use*), założeń, wartości i strategii.

#### 3.1. *Phronesis* i partycypacyjna metodologia krytyczna

Dopasowanie ram metodologicznych do tak zarysowanych celów badawczych jest poważnym wyzwaniem. Poniżej przedstawione zostaną dwie perspektywy metodologiczne, które łączą opis i wyjaśnianie świata społecznego ze zmianą społeczną. Zostały one wybrane ze względu na wyrażone odniesienie do problematyki dobra wspólnego i zarządzania w sferze publicznej. Pierwszą jest badanie phronetyczne (*phronetical research*), koncepcja oparta na arystotelesowskiej koncepcji *phronesis*, promowana przez duńskiego badacza Benta Flyvbjerga (2001, 2012). Druga to metodologia krytyczna studiów nad administracją publiczną, zaproponowana przez Lisę Zanetti.

*Phronesis* to jedna z trzech cnót intelektualnych. Jest definiowana jako „praktyczna mądrość” dotycząca tego, w jaki sposób osiągać dobro wspólne, działając na rzecz rozwiązywania konkretnych problemów społecznych (Flyvbjerg, Landman, Schram 2012, s. 1; Greenwood 2012; Eikeland 2006). Flyvbjerg podjął się reinterpretacji tej koncepcji, włączając w nią problematykę asymetrii władzy. Stworzył podejście metodologiczne, którego celem jest jednocześnie zwiększanie zrozumienia konkretnych problemów społecznych, jak i powodowanie zmiany społecznej poprzez pobudzanie publicznej dyskusji nad relacjami władzy kształtującymi problem będący przedmiotem badań.

Koncentracja na dylematach kolektywnego działania i dobru wspólnym pozwala na połączenie tej perspektywy z założeniami teorii instytucjonalnej, w szczególności z jej normatywnymi ambicjami projektowania instytucji zdolnych do efektywnego podtrzymywania i produkowania dóbr wspólnych (Putnam 1995; Ostrom 2005; Chmielewski 2011). Włączenie w nie perspektywy asymetrii władzy pozwalało na pierwszy rzut oka uniknąć odgórnego narzucania definicji dobra wspólnego, dopuszczając do jego definowania w toku debaty publicznej. Podejście oparte na *phronesis* wydaje się więc atrakcyjne i odpowiednie właśnie dzięki swojemu skupieniu na konkretnym i praktycznym problemie oraz dzięki ambicji, by „pomóc ludziom zaangażowanym w trwającą polityczną walkę zakwestionować relację wiedzy i władzy, prowadząc tym samym

do zmiany [społecznej]” (Flyvbjerg, Landman, Schram 2012, s. 2).

W tej perspektywie interpretacja praktyk społecznych poddawanych badaniom powinna zapewnić wkład w trwającą debatę i działania podejmowane w obliczu danego problemu, podlegającego procesom decyzyjnym czy szerzej – będącego przedmiotem rządzenia. Przykładu dostarczają badania samego Flyvbjerga poświęcone mechanizmom władzy obecnym w procesach decyzyjnych w zakresie planowania przetrzennego w Aalborg. Stały się one przyczynkiem do debaty publicznej nad demokratyzacją owych procesów i pożądanymi funkcjami przestrzeni miejskiej (Flyvbjerg 1998). Wyniki tego rodzaju badania mają więc na celu wspieranie dialogu na temat wartości i interesów, zarówno realizowanych, jak i nierealizowanych w ramach procesów zarządzania (w tym zarządzania publicznego na poziomie lokalnym). Dialogu, który dostarczać ma refleksji na temat rozsądnych (*prudent*)<sup>5</sup> działań społecznych maksymalizujących społeczny dobrostan.

Uważniejsza analiza podejścia opartego na *phronesis* w interpretacji Flyvbjerga budzi jednak pewne wątpliwości zarówno natury metodologicznej, jak i etycznej. Podejście, mając na celu realizację dobra wspólnego i ideałów demokratycznych, odmawia udziału aktorom społecznym zaangażowanym (faktycznie i potencjalnie) w procesy rządzenia. Za Olavem Eikelandem można nawet stwierdzić, że fakt ten w ogóle nie pozwala nazwać tego typu podejścia phronetycznym<sup>6</sup>. Cnota *phronesis* (doskonałości w rozważnym działaniu) jest bowiem zdobywana za pomocą doświadczenia, co zresztą Flyvbjerg podkreśla w swoich wywodach (2001). Jeśli aktorzy pozaakademyjni nie uczestniczą w procesie badawczym, nie zyskują również doświadczenia związanego z działaniem i krytyczną analizą „rozważnych działań”. Ustawienie wyników badań przed badanymi, niczym swobodnego krytycznego lustra, ani nie daje im doświadczenia, ani

nie pozwala na ich upodmiotowienie jako aktorów wdrażających zmiany. Sam Flyvbjerg, analizując Arystotelesa, stwierdza, że aby stać się rozważnym mędrcom (*phronimos*), trzeba wiedzieć „jak działać w określonych okolicznościach”. Składa się zaś na to nie tylko wiedza w sensie teoretycznym (*episteme*), lecz również zdobyta przez doświadczenie.

W konsekwencji perspektywa krytyczna obecna w phronetycznej metodologii Benta Flyvbjerga (2006), jak również np. Stewarta Clegga i Tyrone’a Pitsisa (2012) zawiera poważne napięcia w obrębie własnych założeń. Twierdzi się, że jest to metodologia dialogiczna, dostarczająca wiedzy o charakterze *phronesis* jako wyniku badań (czyli, że badania zapewniają wiedzę na temat tego, jak działać, by osiągnąć „dobro”). Choć sam Flyvbjerg twierdzi, że wyniki są perspektywą prezentowaną przez badacza, jego „głosem w dyskusji publicznej”, to jednocześnie dąży do ich obiektywizacji, oświadczając, że za ich trafnością stoi metodologia naukowa (Flyvbjerg 2006). Już pierwszy argument pozwala na stwierdzenie, że autor ten ignoruje swoją (dominującą) władzę w dyskursie publicznym, która związana jest ze statusem naukowca. Co więcej, wydaje się, że efekty badania phronetycznego pozostają zależne od jakości (otwartości, demokratyczności) sfery, w tym sfery publicznej, w której są prowadzone. Im bardziej jest ona demokratyczna, tym większa szansa, że wyniki badania trafią na podatny grunt i wywołają dyskusję<sup>7</sup>. A im bardziej dana sfera (układ społeczny) jest zamknięta, im większe są asymetrie władzy, tym uboższe okazuje się oddziaływanie tego typu badania, które miało bądź co bądź zwalczać wspomniane asymetrie.

<sup>7</sup> Tak też stało się w prowadzonych przez Flyvbjerga badaniach procesów rządzenia w mieście Aalborg, w wyniku których doszło do medialnej burzy i publicznej debaty nad polityką przestrzenną miasta. Debata zapoczątkowała szereg przemian demokratyzujących, które Flyvbjerg opisuje w sposób dla siebie charakterystyczny: „rozwiązania były zaprojektowane według moich propozycji” (*designed along lines I had proposed* – Flyvbjerg 2012, s. 96). Ukoronowaniem tych działań było otrzymanie przez miasto „European Planning Prize”, nagrody przyznawanej w ramach konkursu organizowanego przez Unię Europejską, za innowacyjną i demokratyczną politykę i planowanie miejskie.

<sup>5</sup> Sformułowanie „rozsądny” zawiera komponent normatywny, odnosi się bowiem do arystotelesowskiego rozumienia działania opartego na *phronesis*, które jest rozsądne w tym sensie, że jest dobre („cnotliwe”).

<sup>6</sup> Używam tego tłumaczenia roboczo; w języku polskim, podobnie jak w pozostałych współczesnych językach (oprócz greckiego) sformułowanie to nie znajduje bezpośredniego odpowiednika.



Innym podejściem metodologicznym, którego zastosowanie rozważałam, jest badanie w działaniu (Greenwood, Levin 2009; Greenwood 2012). Odpowiednią formą wydawały mi się w szczególności badania stosujące metodologię wywodzącą się z teorii krytycznej w naukach o administracji publicznej. Koncepcję takiej metodologii zaprezentowała Lisa Zanetti w swoim artykule z 1997 r. Krytykuje ona teorie krytyczne za koncentrowanie się na teorii dyskursu, a tym samym za niedoceniając praktyki prowadzącej do zmiany społecznej (*transformative practice*). Stwierdza: „Bez agendy politycznej – powiązania z praktyką – teoria krytyczna nie może być niczym więcej niż filozofią ‘po fakcie’ (...) [Filozofia ta] drażni, a potem frustruje swoich odbiorców, oferując im oświecenie w zakresie pesymizmu i desperacji, zamykając ich w pułapce niemoralnego społeczeństwa niezdolnych do działania na rzecz zmiany” (Zanetti 1997, s. 156). To krytyka, która z powodzeniem stosuje się do opisywanej wyżej wersji badań opartych na koncepcji *phronesis*.

Punktem wyjścia badań partycypacyjnych jest doświadczenie ludzi, z reguły społeczności cierpiących na wykluczenie. Celem tego rodzaju analiz jest upodmiotowienie jednostek i grup poprzez włączenie ich w proces badawczy, pozwalający na zrozumienie, w jaki sposób *establishment* monopolizuje produkcję wiedzy, dążąc do realizacji interesów przynależących doń grup (Zanetti 1997, s. 159). Wynikiem tych analiz jest samoświadomość wygenerowana przez badanie kolektywne. Wiedza pozyskana na skutek badania stanowi produkt napięć i synergii między formalną wiedzą badacza i lokalną wiedzą „badanych”. Zawiera szerokie rozumienie sytuacji, włącznie z sugestiami i strategiami zmian (Reason 1994, za: Zanetti 1997). Sugeruje się, że badania partycypacyjne mogłyby pozwolić badaczom akademickim oraz planistom i urzędnikom administracji na to, by stali się agentami zmiany „pracującymi z obywatelami, edukującymi i pomagającymi w odkrywaniu relacji opresji, wykluczenia i nierówności, które przeważają w tak wielu sytuacjach politycznych” (Zanetti 1997, s. 163). W tego typu badaniach unika się również istotnej pułapki, jaką jest paternalistyczny skutek technokratycznej i merytokratycznej tendencji tworzenia eksperckich

rozwiązań problemów społecznych. Tym samym edukacyjne i polityczne działanie uzupełnia teorię dyskursu, dodając „transformatywne elementy konieczne dla oświeconej zmiany społecznej” (*transformative element necessary for enlightened social change*, ibidem).

Zdaje się oczywiste, że wdrożenie zmiany społecznej związanej z procesami rządzenia wymaga zastosowania określonych projektów instytucjonalnych, czyli aktywności z zakresu metarządzenia. Wymaga zatem współpracy z podmiotami, w których kompetencji leży metarządzenie, czyli z rządami różnego szczebla, jak również z ciałami wykonawczymi, jak np. administracją publiczną (Jessop 2011). Komplikuje to nieco możliwość zastosowania metodologii partycypacyjnej, ponieważ urzędnicy publiczni i rządy lokalne są „establishmentem”, czyli jedną z grup, której władza ma być obnażona, a następnie minimalizowana. Tym samym można sobie wyobrazić, że (samo)rząd i administracja publiczna nie będą zainteresowane upodmiotawianiem grup wykluczonych z procesów decyzyjnych. Wspierać ową niechęć może faktycznie istniejące napięcie pomiędzy ideałami partycypacyjnymi a tradycyjnymi instytucjami demokracji przedstawicielskiej.

Narzuca się więc następujące pytanie: kto miałby brać udział w partycypacyjnym projekcie? Proponowana perspektywa badawcza koncentruje się **na rządzeniu i jego efektywności w dostarczaniu/zachowaniu dóbr wspólnych rozumianych tak, jak rozumieją je aktorzy zaangażowani w badanie, poprzez wspieranie partycypacji i poszerzanie możliwości działań, które mogą być realizowane w celu rozwiązania określonego problemu społecznego** (używając obecnego w literaturze pojęcia: chodzi o poszerzanie zakresu wyborów, *expanding the scope of choices*, które mogą być dokonane w procesach decyzyjnych; Pielke 2007; Forester 2012). W tym sensie wymaga pracy ze wszystkimi grupami interesariuszy. Praca jedynie z grupami wykluczonych oznaczałaby niemal nieuchronnie odrzucenie rozwiązań wypracowanych w trakcie badań jako realizujących interes wybranej grupy.

### 3.2. Rola badaczy w polityce i w kształtowaniu polityk publicznych

Powyższe zagadnienia prowadzą do pytania o rolę badacza w polityce (zarówno w rozumieniu *politics*, jak i *policy*). Na pierwszy rzut oka wydaje się, że w przypadku badań społecznych bezpośrednio wspomagających procesy *metagovernance* rola ta powinna być neutralna. Powinność owa wiąże się z wartościami demokratycznymi. Badacz, którego celem jest poprawa procesów rządzenia, nie może przejmować roli eksperta poddającego jako słuszne konkretne rozwiązania, preferujące *explicite* lub *implicite* takie, a nie inne cele (niezależnie od tego, czy są to rozwiązania technokratyczne, czy ustalone we współpracy z określoną grupą społeczną). Jego rolą powinno być stymulowanie procesu demokratycznego poprzez pracę nad generowaniem wiedzy (eksperskiej i lokalnej) na temat problemu i różnorodnych możliwości jego rozwiązań. Decyzja o wyborze najlepszego z nich winna być pozostawiona aktorom, których dany problem bezpośrednio dotyczy i/lub tym, którzy dzierżą demokratyczny mandat, by takie decyzje podejmować. Brzmi to logicznie, ale oznacza zignorowanie asymetrii władzy, co samo w sobie jest sprzeczne z początkowymi założeniami przedstawianej tu perspektywy badawczej.

Z drugiej strony jednak można zakładać, że przeprowadzenie badań, w których badacz angażuje się w poparcie określonej grupy czy sprawy społecznej, pośrednio przyniesie efekt w postaci poprawy procesów metarządzenia. Może być przecież i tak, że procesy te ulegną poprawie na skutek upodmiotowienia (*empowerment*) grup, które do tej pory były wykluczone, a teraz, w efekcie badań, są zdolne do mobilizacji i artykulacji swoich interesów i wartości. Badacz przyjmowałby wówczas rolę nazywaną przez Rogera Pielke „advokatem sprawy” (*Issue Advocate*), rolę, która – jak ów autor podkreśla – jest niezwykle istotna i potrzebna dla demokracji.

Przyjmując pragmatyczny punkt widzenia, charakterystyczny dla teorii rządzenia i zarządzania publicznego, można by sądzić, że w przypadku badań nad projektowaniem instytucjonalnym badacz powinien przyjąć rolę, którą Pielke nazywa uczciwym brokerem alternatyw politycznych (*the Honest Broker of Policy Alternatives*).

Byłaby to funkcja neutralna w stosunku do grup interesów zaangażowanych w procesy metarządzenia, polegająca na facylitacji refleksji nad procesem, na dbaniu o generowanie i syntetyzowanie wiedzy lokalnej i eksperckiej, pozwalającej na rozszerzenie alternatyw działań politycznych. Perspektywa krytyczna podpowiada jednak, że oznaczałoby to ignorowanie asymetrii władzy. Dlatego też badacz powinien być rzecznikiem demokratyzacji procesu sprawowania władzy, uczciwym i bezstronnym brokerem sprawiedliwych procesów podejmowania decyzji<sup>8</sup>.

## 4. Podsumowanie

Zadaniem niniejszego artykułu było przedstawienie programu teoretyczno-metodologicznego, będącego odpowiedzią na dwa istotne wyzwania stojące przed teorią rządzenia i zarządzania publicznego (włączenie perspektywy krytycznej oraz zintegrowanie teorii rządzenia z praktyką). W moim przekonaniu kluczem do zmierzenia się z nimi jest użycie pojęcia *metagovernance* – opisującego proces refleksji nad rządzeniem i celowego projektowania oraz modyfikowania instytucji rządzenia. Metodologia odpowiadająca ontologicznym i epistemologicznym założeniom metarządzenia powinna angażować i generować wiedzę równocześnie o charakterze teoretycznym i praktycznym (tzw. *mode two knowledge production*, w której odkrycie, aplikacja i użytkowanie współwystępują w jednym procesie; Gibbons et al. 1994; Novotny et al. 2001). Byłaby to *de facto* metodologia funkcjonująca poza linearnym modelem nauki dokonującym klasycznego, sekwencyjnego podziału na badania podstawowe, stosowane i wdrożenia.

Opisana perspektywa badawcza zakłada możliwość pogodzenia perspektywy krytycznej z pragmatyczną. Rodzi to poważne napięcia i dylematy, m.in. w zakresie roli badacza. Zachodzi konieczność zmodyfikowania perspektywy partycypacyjnej tak, by włączała zarówno zdominowanych, jak i dominujących. Chodzi bowiem nie tylko o upodmiotowienie grup wykluczonych, lecz również o stworzenie instytucji/przestrze-

<sup>8</sup> Dziękuję anonimowemu Recenzentowi/Recenzentce za zawarte w tym zdaniu sformułowanie podsumowujące rolę badaczki.

ni oferującej miejsce do refleksji i uczenia się, w tym do uczenia się norm nakazujących uwzględnianie alternatywnych perspektyw. Wyciągając wnioski z prowadzonych powyżej rozważań, za stosowne uważam stwierdzenie, że do zadania tego należy podejść z autoironią, tj. uznać wysokie ryzyko porażki programu przy jednoczesnym działaniu z nastawieniem, że sukces jest możliwy.

## Bibliografia

- Argyris C., Schon D. (1996). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspectives*. Wyd. 2, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bevir M. (red.) (2007). *Public Governance* (t. 3). London: Sage Publ.
- Bevir M. (red.) (2011). *Sage Handbook of Governance*. London: Sage Publ.
- Bourdieu P. (1990). *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Stanford: Stanford University Press.
- Chmielewski P. (2011). *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Chmielewski P. (2012). „Podejście do problemów dobra wspólnego w perspektywie nowego instytucjonalizmu. Na przykładzie zarządzania wspólnymi zasobami przez społeczności lokalne”, w: R. Włoch, M. Gdula, A. Grzymała-Kozłowska (red.), *Nowe rzeczywistości społeczne, nowe teorie socjologiczne: dyskusje i interpretacje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Clegg S., Pitsis T. (2012). „Phronesis, projects and power research”, w: B. Flyvbjerg; T. Landman, S.F. Schram (red.), *Real Social Science. Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DeLeon L. (2007). „Public management, democracy and politics”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn Jr, Ch. Pollit (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press, s. 103–132.
- Denters B., Rose I. (2005). „Towards local governance?”, w: B. Denters, I. Rose (red.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Houndmills: Palgrave, s. 46–62.
- DiMaggio P.J. (1988). „Interest and agency in institutional theory”, w: L.G. Zucker (red.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge: Ballinger, s. 3–22.
- Dingwerth K. (2008). „Private transnational governance and the developing world: A comparative perspective”, *International Studies Quarterly*, t. 52, nr 3, s. 607–34
- Eikeland O. (2006). „Phronêsis, Aristotle, and action research”, *International Journal of Action Research*, t. 2, nr 1, s. 5–53.
- Fligstein N., McAdam D. (2011). „Toward a general theory of strategic action fields”, *Sociological Theory*, t. 29, nr. 1, s. 1–26.
- Flyvbjerg B. (1998). *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg B. (2001). *Making Social Science Matter. Why Social Science Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg B. (2006). „Making organization research matter” w: S. Clegg et al. (red.), *The Sage Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publ.
- Flyvbjerg B. (2012). „Why mass media matter and how to work with them?”, w: B. Flyvbjerg, T. Landman, S.F. Schram (red.), *Real Social Science. Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg B., Landman T., Schram S.F. (red.), (2012). *Real Social Science. Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester J. (2012). „On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations”, *Planning Theory*, June 7, s. 1–18.
- Gibbons M., Limosges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M. (1994). *The New Production of Knowledge*. London: Sage.
- Gouldner A.W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Greenwood D. (2012). „Action research, czyli o badaniach w działaniu”, w: D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Podejścia i teorie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Greenwood D., Levin M. (2009). „Reforma nauk społecznych i uniwersytetów przez badania interwencyjne”, w: N. Denzin, Y. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hallet T., Vetresca M. (2006). „Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's 'Patterns of Industrial Bureaucracy', *Theory and Society*, t. 35, nr 2, s. 213–236.
- Hausner J. 2007. „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: M. Marody, *Wymiary życia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 493–515.
- Jackson G. (2010). „Actors and institutions”, w: G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen,

- R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop B. (2011). „Metagovernance”, w: M. Bevir (red.), *Sage Handbook of Governance*. London: Sage Publ.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Lawrence T., Suddaby R. (2006). „Institutions and institutional work”, w: S. Clegg et al. (red.), *The Sage Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publ.
- Lewicka-Strzałecka A. (2006). „Opportunities and limitations of CSR in the postcommunist countries: Polish case”, *Corporate Governance*, t. 6, nr 4, s. 440–448.
- Lidblom (1959). „The science of muddling through”, *Public Administration Review*, t. 19, nr 2, s. 79–88.
- Mahoney J., Thelen K. (2010) (red.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayntz R. (1993). „Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government–Society Interaction*. London: Sage Publications.
- Mayntz R. (2001). „Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive”, w: M.-P. Burth, A. Görlitz (red.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz R. (2003). „New challenges to governance theory”, w: H. Bang (red), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Novotny H., Scott P., Gibbons M. (2001). *Re-Thinking Science*. Cambridge: Polity.
- Olsen J.P. (2010). *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Peters G. (2011). „Institutional theory”, w: M. Bevir (red.), *Sage Handbook of Governance*. London: Sage Publ.
- Pielke R. (2007). *The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: SIW Znak.
- Scharpf F. (1994). „Games real actors could play: Positive and negative co-ordination in embedded negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 6, nr 1, s. 27–53.
- Schmidt V.A. (2010). „Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European Political Science Review*, t. 2, nr 1, s. 1–25.
- Swieniewicz P. (2008). „Cities in transition. From statism to democracy”, w: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. New York: Routledge.
- Verweij M., Thompson M. (red.) (2007). *Clumsy Solutions for a Complex World. Governance, Politics and Plural Perceptions*. New York: Palgrave Mcmillan,
- Zanetti L. (1997). „Advancing praxis: Connecting critical theory with practice in public administration”, *The American Review of Public Administration*, t. 27, nr 2, s. 145–167.

## **The role of social research in reflexive metagovernance. Theoretical and methodological perspective**

The goal of the text is to present theoretical and methodological framework to meet two significant challenges posed against governance and public management theory. Those are: integration of critical perspective and translating theoretical reflection into practice. Focusing on local governance, author proposes research perspective 1) introducing power asymmetries into analysis of governance processes, 2) facilitating reflexion on governance, supporting development of norms of cooperation, triggering social learning processes and therefore enabling alignment of governance theory and practice. Within this framework, the concept of metagovernance, referring to reflexion over governance and intentional design and modification of institutions of governance, is the one of great significance. It opens up a space for implementation of social inquiry linking description, explanation to action.

Keywords: metagovernance, reflexivity, learning, local governance, social research.