

*Włodzimierz Anioł*

Instytut Polityki Społecznej

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Uniwersytet Warszawski

## **Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej**

Stara przypowieść hinduska mówi o trzech ślepcach, którzy wyruszyli kiedyś ze swojej wioski, by dowiedzieć się, czym jest słoń. Gdy w końcu go znaleźli, pierwszy z wieśniaków dotknął jego ucha i stwierdził: „Słoń jest szeroki, szorstki i podobny do dywanu”. Drugi spróbował objąć jego nogę i oznajmił: „Jest twardy i solidny jak kolumna”. Trzeci z towarzyszy dotknął z kolei trąby i powiedział: „To zwierzę przypomina długą rurę”. Każdy z niewidomych obmacywał więc i opisywał inną część ciała słonia, nie zdając sobie w ogóle sprawy z tego, że to tylko fragmenty dużo większego, ogromnego zwierzęcia. Dopiero gdy wszyscy trzej złożyli swoje opowieści o szczegółach w jedną całość, ich wiedza na temat słonia mogła być pełniejsza i bliższa faktycznemu stanowi rzeczy.

Historia ta – przywołana zresztą w 1971 r. przez Daniela Puchalę, oceniającego wtedy stan badań nad integracją międzynarodową (Puchala 1971, s. 267) – pokazuje wielką wartość wielostronnego oglądu badanych obiektów i świata w ogóle, z różnych miejsc i perspektyw, z uwzględnieniem rezultatów poznawczych generowanych przez autonomiczne podmioty i odmienne szkoły myślenia. Równocześnie jednak ilustruje ułomność fragmentarycznego, jednostronnego podejścia, stanowiąc dobrą metaforę szczególnego charakteru i walorów nauk o polityce publicznej – typowej dyscypliny pogranicza, która rozwija się w kooperacji i symbiozie z wieloma innymi dyscyplinami nauk społecznych i humanistycznych. Na jej przykładzie dobrze widać korzyści płynące z tego, że będący przedmiotem jej zainteresowania wycinek rzeczywistości jest oświetlany z wielu rozmaitych punktów widzenia, przy zastosowaniu różnych metod badawczych i ujęć teoretycznych, wywodzących się z rozległego zbioru nurtów badawczych, tradycji i dziedzin wiedzy.

Jest kwestią otwartą, względną i dyskusyjną, czy nauki o polityce publicznej, w szczególności w Polsce, stały się już samodzielną, w pełni wyemancypowaną dyscypliną naukową – niezależnie od jej formalnego wyodrębnienia w ministe-

rialnym wykazie obszarów wiedzy i dziedzin nauki z 2011 r., co przez niektórych było zresztą i jest oceniane jako przedwczesna kwalifikacja i awans na wyrost. Czy w kraju i na świecie badacze polityki publicznej wykształcili już specyficzną tożsamość, własne założenia i podstawę metodologiczno-teoretyczną? Charakterystyczny dla siebie język, narzędzia i warsztat? W jakim stopniu są one oryginalne, swoiste i wyłączne? A może uprawiane przez nich pole to zaledwie teren zastosowania pojęć, metod, ujęć i teorii zaczerpniętych z innych nauk? Zanim do tych pytań powrócimy w drugiej części opracowania, zwracając uwagę na wielo- i interdyscyplinarną naturę omawianej dyscypliny, spróbujemy najpierw dookreślić jej główny przedmiot, a więc politykę publiczną. Co stanowi jej sedno? Jakie jej wymiary są poddawane naukowym inwestygacjom, od kiedy i w jakiej intencji?

## 1. Pojęcie polityki publicznej

Przez politykę publiczną należy rozumieć procesy rządzenia zorientowane na rozwiązywanie ważnych problemów publicznych. Mówiąc bardziej górnolotnie, chodzi o działania służące realizacji dobra publicznego. Taki sens jest bezpośrednim nawiązaniem do tradycyjnego, Arystotelesowskiego pojmowania polityki jako troski i roztropnego działania na rzecz dobra wspólnego. Ta ostatnia kategoria brzmi dzisiaj cokolwiek staroświecko, ale zapewne zasługuje na odświeżenie i ożywienie (nie tylko zresztą w refleksji naukowej, lecz także w debacie społecznej), gdyż stanowi bodaj najważniejszy punkt wyjścia (i odniesienia) do działań podejmowanych w ramach polityk publicznych. Mówiąc jeszcze inaczej, bardziej operacyjnie, w działaniach tych chodzi o różne formy publicznych interwencji w życie ludzi, o sprawowanie rządów, o wykonywanie władzy publicznej, w tym politycznej, o zarządzanie sprawami publicznymi, co obejmuje zarówno politykę rządową, jak i samorządową (tak jak na administrację publiczną składa się administracja rządowa i samorządowa).

Władzę publiczną trzeba dziś jednak rozumieć dużo szerzej, niż było to jeszcze do niedawna najczęściej praktykowane. Z pewnością nie jest jej elementem np. władza rodzicielska, ale z drugiej strony nie ma też powodu, by z jej zakresu wykluczać obecnie publiczną aktywność wpływowych firm, organizacji pozarządowych lub mediów masowych. Przywoływane dziś nierzadko, także w Polsce, definicje polityki publicznej sprzed kilku dekad, które mówią, że jest nią – jak np. utrzymuje Amerykanin Thomas Dye w 15. już wydaniu swojego popularnego podręcznika – „wszystko to, co robi lub czego nie robi rząd”, wydają się głęboko anachroniczne (Dye 2016)<sup>1</sup>. W obecnych czasach bowiem nie tylko rząd, władza czy sektor

---

<sup>1</sup> Aczkolwiek warto przy tej okazji mieć na uwadze, że w amerykańskim rozumieniu *government* to wszystkie trzy gałęzie władzy na różnych szczeblach, a zatem nie tylko admini-

publiczny operują w politykach publicznych. Bardzo aktywne są tu także dwa inne sektory: prywatno-rynkowy i społeczno-obywatelski. Wąskie rozumienie przymiotnika „publiczny” utożsamia go tymczasem ze słowem „rządowy”, konsekwentnie więc sprowadza także politykę publiczną do decyzji organów rządowych<sup>2</sup>.

Generalnie jednak to nie status formalno-prawny podmiotów powinien rozstrzygać o możliwym i faktycznym zaangażowaniu w sferę publiczną – a także o uwzględnianiu ich aktywności w badaniach nad polityką publiczną – ale realny, wymierny wpływ na to, co się w niej dzieje. Jeśli działalność określonych podmiotów istotnie oddziałuje na realizację wartości, celów i interesów publicznych, znaczy to, że w takiej czy innej formie oraz mniejszym lub większym zakresie uczestniczą one w kształtowaniu polityki publicznej. Państwo nie jest dziś w tej dziedzinie monopolistą, jedynym podmiotem realizującym zadania (i polityki) publiczne. Instytucje sektora rynkowego i obywatelskiego angażują się w tę sferę nie tylko na podstawie podwykonawczych umów, kontraktów i partnerstw. Działania publiczne są podejmowane przede wszystkim przez instytucje władzy państwowej (Osiński [red.] 2014), ale nie tylko przez nie. Coraz większą rolę w tej dziedzinie zaczynają odgrywać podmioty pozarządowe i samorządowe, co znajduje wyraz we wzroście znaczenia choćby polityki miejskiej (Anioł 2016, 2017).

Warto też w tym kontekście pamiętać o rozszerzającym się katalogu narzędzi i form sprawowania władzy publicznej, jakie mieszczą się m.in. w powiększającym się instrumentarium tzw. miękkiej władzy (*soft power*). Korzystają z niego nie tylko instytucje *stricte* państwowe, które – nie rezygnując bynajmniej z tradycyjnych twardych środków przymusu – posługują się także takimi narzędziami, jak np. zarządzanie informacją, upowszechnianie wiedzy i wzorów, kapitał i inne środki ekonomiczne, przywództwo, dialog i kooperacja, kontrakty i uzgodnienia zamiast odgórných poleceń, kształtowanie dyskursu i reguł poprawności, nadawanie znaczeń kategoriom obecnym w debacie i obiegu publicznym itp. Równocześnie nie należy zapominać, że duża część tych instrumentów nie jest bynajmniej wynalazkiem naszych czasów i była chętnie używana także w odległej przeszłości przez różne ośrodki władzy, np. przez papieżstwo (nigdy wszak niedysponujące potężną armią, co Józef Stalin skwitował kpiącym pytaniem o to, ile dywizji ma papież), organizacje gospodarcze w rodzaju Związku Miast Hanzeatyckich lub Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej, a jeszcze wcześniej przez kapłanów w starożytnym Egipcie. Nieprzypadkowo Platon twierdził, że światem rządzą ci, którzy potrafią o nim zajmująco, spójnie i przekonująco opowiadać,

---

nistracja prezydencka, czyli rząd federalny, ale również władza ustawodawcza i sądownicza, w tym na poziomie stanowym.

<sup>2</sup> Tak też czyni brytyjski politolog Andrew Heywood w swoim podręczniku politologii dostępnym również w polskim wydaniu (Heywood 2009, s. 494).

Franciszek Bacon powtarzał zaś, że wiedza to władza. W jednym ze współczesnych autorskich ujęć politologicznych zostały wyodrębnione trzy różne oblicza każdej władzy, a zarazem metody jej oddziaływania na ludzi: po pierwsze – używanie siły lub zastraszanie („kij”); po drugie – produktywna wymiana i obopólny zysk (interes); po trzecie – zobowiązania, lojalność, poświęcenie („pocałunek”) (Boulding 1989). Oprócz przymusu ważne w przestrzeni publicznej od dawna są więc także takie instrumenty wpływu, jak zachęta, perswazja, manipulacja czy autorytet.

Istotne i pomocne w doprecyzowaniu i lepszym rozumieniu sensu i istoty polityki publicznej na polskim gruncie może być przypomnienie odmienności angielskich pojęć *policy* i *politics*. W języku polskim istnieje niestety tylko jedno słowo, „polityka”, na oznaczenie dwóch dość odrębnych – chociaż pokrewnych i łączących się ze sobą – zjawisk obecnych w sferze publicznej. Tymczasem w języku angielskim wyraźnie się je odróżnia, o czym świadczy występowanie w obiegu powszechnym w krajach anglosaskich dwóch wymienionych słów, a także posługiwanie się w światowej literaturze naukowej dwoma różnymi terminami<sup>3</sup>. Polityka jako *politics* w szerszym rozumieniu oznacza walkę o władzę, utrzymywanie i sprawowanie władzy, jej złożone struktury i mechanizmy, uwarunkowania instytucjonalno-prawne; inaczej mówiąc, to także całe rozległe otoczenie działań politycznych. Natomiast polityka w sensie *policy* to „polityka w działaniu”, to rządzenie, wykonywanie zadań publicznych, czyli bardzo praktyczne kroki polegające na rozwiązywaniu konkretnych problemów, kwestii społecznych, jak określa się je w nauce o polityce społecznej, czy szerzej – kwestii publicznych, przy użyciu różnych metod i instrumentów, w takim, a nie innym trybie procesu *policy making*, jak to jest konceptualizowane w tradycji anglosaskiej.

Z drugiej strony nie należy jednak zapominać, że funkcją programu politycznego oraz warunkiem praktycznej realizacji określonej polityki publicznej (np. socjalnej, podatkowej czy rolnej) jest zazwyczaj skuteczne zabieganie o uzyskanie poparcia ze strony określonych grup społecznych oraz objęcie steru rządów bądź zachowanie na dłużej sprawowanej władzy. To tylko dowodzi bliskich związków łączących oba wymiary polityki. Na przykładzie Francji wzajemną współzależność systemu politycznego i polityki publicznej dobrze pokazał ostatnio w swojej książce Philippe Zittoun (2014).

---

<sup>3</sup> Rozróżnienie to eksponują m.in. tytuły czasopism naukowych: „Politics & Policy”, „State Politics & Policy Quarterly”.

## 2. Geneza i specyfika badań nad polityką publiczną

Oczywistą inspiracją dla wykrystalizowania się i rozwoju nowej dyscypliny wiedzy zajmującej się polityką publiczną było to, że co najmniej od połowy XX w. w większości państw świata dynamicznie rosło znaczenie i poszerzał się zakres spraw publicznych – tj. takich, którymi zajmuje się, względnie: powinna się zajmować w powszechnej opinii, władza publiczna. Wraz ze wzrostem interwencjonizmu, zadań i funkcji państwa w ubiegłym stuleciu nastąpiła ekspansja różnych rodzajów polityk publicznych, w tym wyspecjalizowanych polityk sektorowych (takich jak np. polityka edukacyjna, społeczna, ochrony zdrowia, przemysłowa, energetyczna, transportowa, innowacyjna), jak również polityk horyzontalnych (np. regionalna, miejska czy europejska). Ich materia wymagała specjalistycznego rozpoznania i rozległej wiedzy, tymczasem przez dłuższy okres – zarówno na świecie, jak i w Polsce, choć w pierwszym przypadku krócej – pozostawała ona na ogół poza sferą priorytetowego lub bardziej dociekliwego zainteresowania tradycyjnej nauki o polityce i innych dyscyplin społecznych. W najlepszym zaś przypadku głębsza analiza tej materii była przez politologów i naukowców innych specjalności zaniebywana.

Za twórcę – a mówiąc z odrobiną patosu: ojca założyciela – odrębnej dyscypliny naukowej zajmującej się badaniem polityk publicznych jest uznawany amerykański politolog Harold D. Lasswell. W 1951 r., w swoim znanym i po dziś dzień dość często przywoływanym tekście, sformułował projekt nowej dyscypliny, przekonując, że w badaniach nad sferą i działalnością publiczną warto i trzeba wyjść poza opłotki czystej, tradycyjnej politologii w kierunku *policy sciences*, czyli nauk o działaniu politycznym<sup>4</sup>. Pojęcie to, trochę w opozycji do *political science* (czyli nauki o polityce), zostało po raz pierwszy użyte w tytule wydanej w USA książki pod redakcją Harolda D. Lasswella i Daniela Lerner (1951). Zamieszczony tam (jako pierwszy) esej Lasswella pt. *The Policy Orientation* zaakcentował wielodyscyplinarność, ukierunkowanie na problemy oraz normatywną orientację badań nad polityką publiczną.

Dwie dekady później w innej książce Lasswell pisał, że *policy sciences* mają gromadzić „wiedzę o procesach podejmowania decyzji w ogóle i konkretnych procesach podejmowania decyzji w określonych strukturach państwowych i politycznych” (Lasswell 1971, s. 1). Do tego czasu nauki o działaniu politycznym

---

<sup>4</sup> Tak na język polski tłumaczono koncept *policy sciences* – zob.: Szatkowska 1974. Relacjonując poglądy występujące w literaturze zachodniej, autorka ta przyjęła, że głównym celem nowej dyscypliny jest badanie trybu i sposobu rozwiązywania problemów publicznych, przesłanek i skutków decyzji politycznych. Natomiast przez politykę publiczną – także idąc śladem zagranicznych badaczy – rozumiała ona politykę rządową.

osiągnęły już znaczne zaawansowanie teoretyczne i metodologiczne, czego świadectwem mogła być choćby wydana w tym samym roku praca Yehezkeła Drora, który w opinii wielu autorów wniósł szczególnie wyróżniający się, poważny wkład w konceptualizację i postęp nowej dyscypliny (Dror 1971)<sup>5</sup>. Zarys jej ówczesnych ram metodologicznych znajdziemy w opublikowanym w tymże roku artykule innego amerykańskiego badacza (Etzioni 1971). Badania nad polityką publiczną, które zaczęły się intensywnie rozwijać w latach 60. i 70. XX w. – także w pojemniejszej i coraz bardziej popularnej anglojęzycznej formule *public policy studies* bądź jeszcze częściej używanej, bardziej skrótowej: *policy analysis* – można było i wciąż jeszcze można traktować jako swego rodzaju stosowaną politologię lub stosowaną naukę o polityce (*applied political science*).

W tak rozumianej refleksji daje się zauważyć wyraźne nawiązanie do anglosaskiej tradycji uprawiania nauki, podkreślającej utylitarny walor przedsięwzięć badawczych, czyli ich praktyczną użyteczność – w przeciwieństwie do raczej filozoficznej, spekulatywnej tradycji dominującej w europejskich (np. niemieckich czy francuskich) naukach społecznych i humanistycznych. W krajach anglosaskich, ale też w skandynawskich czy np. w Holandii, przedstawiciele nauk społecznych dużo chętniej i od dawna koncentrują się na badaniu praktycznego wymiaru uprawiania polityki, poszukując odpowiedzi na pytania w rodzaju: w jaki sposób zarządzać dobrem wspólnym na szczeblu lokalnym? Jak realnie rozwiązywać konkretne i bieżące problemy? Jak sprawniej porozumiewać się w tym celu w gronie różnych grup interesu i przeciwdziałać potencjalnym konfliktom? Co należy poprawić w procesie decyzyjnym? Mówiąc w skrócie, badaczy polityki z tego kręgu kulturowego bardziej interesuje nie to, jak urządzać świat na nowo, konstruując jakieś dalekosiężne wizje czy utopie, lecz raczej to, jak lepiej rozumieć świat istniejący i swoją wiedzą wspomagać polityków w skuteczniejszym zarządzaniu nim.

Ostatnie 50 lat to okres dynamicznego rozwoju badań nad politykami publicznymi – i to nie tylko w USA czy Wielkiej Brytanii, ale na całym świecie. Rozwój ten przebiegał w różnych krajach w różnym tempie i po rozmaitych trajektoriach. Nawet w samych krajach anglosaskich widać wiele różnych nurtów i odmienny rozkład akcentów w badaniach. Przykładowo, jeśli Amerykanie w większym stopniu kładli nacisk na analizę fazy formułowania polityk publicznych, to brytyjskich badaczy bardziej interesował etap ich implementacji<sup>6</sup> (zob.: Jordan, Turnpenny [red.] 2016). Wyrazem usamodzielnienia się i osiągnięcia dojrzałości przez tę dyscyplinę nauki było powstanie specjalistycznych periodyków naukowych o zasięgu międzynarodowym: „Policy Sciences” (wydawany od 1970 r.), „Policy Studies Journal” (od 1972), „Journal of Public Policy” (od 1981), „Public Policy and

<sup>5</sup> Zob. też znacznie późniejsze książki tego autora: Dror 1989, 2006.

<sup>6</sup> Szerzej na temat procesów implementacyjnych zob. w niniejszej książce rozdział autorstwa Tomasza Meringa.

Administration” (od 1986), „Journal of European Public Policy” (od 1994). To ostatnie pismo koncentruje się m.in. na pokazywaniu interakcji między narodowymi i urojnymi politykami publicznymi.

Warto dodać, że w ramach Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych (International Political Science Association – IPSA) od 1982 r. funkcjonuje Komitet Badawczy ds. Publicznej Polityki i Administracji (Research Committee no 32 – Public Policy and Administration), który w 1988 r. uzyskał tam pełnoprawny status. Obecny przewodniczący tego Komitetu, francuski politolog Philippe Zittoun jest zarazem sekretarzem generalnym powstałego osobno w 2014 r. w Paryżu Międzynarodowego Towarzystwa Polityki Publicznej (International Public Policy Association – IPPA). To nowe stowarzyszenie dynamicznie rozwija swoją działalność, współorganizując m.in. co dwa lata globalne kongresy naukowe dyscypliny (ostatni odbył się w 2017 r. w Singapurze); jego prezesem jest znany amerykański politolog B. Guy Peters. Wyraźne postępy w rozwoju badań nad politykami publicznymi widać również w krajach spoza anglosaskiego kręgu kulturowego i świata akademickiego – w państwach tak różnych, jak Japonia (Adachi i in. [red.] 2015), Tajwan (Kuo [red.] 2015), Izrael (Menachem, Zehavi [red.] 2016), Czechy (Vesely i in. [red.] 2016), Niemcy (Blum, Schubert [red.] 2013), Brazylia (Vaitsman i in. [red.] 2013) i Meksyk (Mendez, Dussauge-Laguna 2017). Rośnie liczba periodyków publikujących teksty naukowe w tym zakresie nie tylko w języku angielskim. Jako przykład można wskazać czasopismo „Canadian Public Policy – Analyse de Politiques” albo wydawane w Polsce od 2014 r. „Studia z Polityki Publicznej”. O wzroście zainteresowania uprawianiem omawianej dziedziny wiedzy w Polsce będzie jeszcze osobno mowa później. Tu zauważmy tylko, że nawet w porównaniu z wieloma innymi krajami regionu Europy Środkowej i Wschodniej (Potůček i in. [red.] 2003) udział polskich badaczy w zaawansowanej, całościowej refleksji nad politykami publicznymi nie przedstawiał się do niedawna najlepiej, a i obecnie panująca pod tym względem sytuacja – biorąc pod uwagę fragmentaryczność i monodyscyplinarność większości studiów dotyczących tej sfery – nie spełnia wszystkich uzasadnionych oczekiwań.

Generalnie można powiedzieć, że zarówno Lasswell, jako prekursor i pionier *policy sciences*, jak i jego naśladowcy i kontynuatorzy promujący uprawianie badań naukowych nad politykami publicznymi w formule *policy analysis*, mieli na względzie konieczność wzbogacenia dotychczasowej perspektywy politologicznej o dodatkowe, inne punkty widzenia i akcenty. Inaczej mówiąc, chodziło im o to, by w procesie poznawczym zostały dowartościowane i uwzględnione w jeszcze większym niż dotychczas stopniu co najmniej cztery następujące wektory:

- bardziej zdecydowane ukierunkowanie badań na wartości;
- większa koncentracja na potrzebach praktyki, na konkretnych problemach społecznych do rozwiązania w procesie politycznym;

- sproflowanie refleksji pod kątem pożądaných i oczekiwanych działań;
- wychylenie rozważań w przyszłość.

Jeśli idzie o pierwszy wektor, to znamienne wydaje się tutaj zakotwiczenie polityki publicznej w fundamentalnej, elementarnej i wyjściowej dla niej kategorii dobra publicznego (wspólnego), o czym wspomniano już na wstępie przy okazji uwag definicyjnych. Naturalnie, dobro to bywa rozmaicie rozumiane, interpretowane i konkretyzowane. W analizie procesów inicjowania, formułowania, tworzenia i wdrażania decyzji władczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich treści i następstw, mogą być stosowane, selektywnie bądź łącznie, różne wartości i kryteria. Mocno wychylone w stronę aksjologii, charakterystyczne dla omawianego nurtu badań podejście normatywne zakłada przy tym, że mniej istotne jest tu skupianie się na ogólnofilozoficznych kwestiach w rodzaju: jaka powinna być rzeczywistość lub co jest dobre dla społeczeństwa. Chodzi raczej o koncentrowanie się na zagadnieniu, co i jak powinno się robić – a następnie z jakim skutkiem się to czyni – by przybliżyć tę rzeczywistość do stanu pożądanego i oczekiwanego przez te czy inne grupy społeczne.

Istotnym celem przedsięwzięć naukowych staje się w tym kontekście wypracowanie rekomendacji służących rozwiązywaniu konkretnych kwestii, doradztwo i ekspertyza dla polityków, urzędników, działaczy NGOs, dziennikarzy itd. Chodzi o dostarczanie różnym interesariuszom (bo nie tylko samej władzy) wysokiej jakości zaleceń w zakresie polityk publicznych. Rozwój tej dyscypliny na poziomie akademickim ma także przekładać się na lepsze kształcenie urzędników administracji publicznej, pracowników służb publicznych oraz innych interesariuszy działających w szerokiej przestrzeni publicznej. Nawiasem mówiąc, ta bardzo praktyczna, można by rzec: celowościowa (teleologiczna) orientacja może przywołać na myśl sposób, w jaki misję polityki społecznej jako nauki ujmował Stanisław Rychliński, pisząc, że ma ona przede wszystkim przygotowywać „naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek dla praktyki” (Rychliński 1976, s. 249).

Dobrze znane priorytetowe pytania umieszczone w tytule klasycznej książki Harolda D. Lasswella (1936), poświęconej rozważaniom na temat polityki rozumianej jako władza w sensie ogólnym (*politics*), mają nieprzypadkową kolejność i brzmia następująco: „kto?”, „co?”, „kiedy?” i „jak?” dostaje. W przypadku polityki pojmowanej przede wszystkim jako działanie publiczne (*policy*) bardziej adekwatny wydaje się następujący zestaw i porządek pytań: „dlaczego?”, „co?”, „kto?”, „jak?” i „z jakim skutkiem?” robi. Doprecyzowując: ważne jest tu, po pierwsze, z czego wynikają określone działania (przesłanki, czyli problemy i wyzwania do rozwiązania) oraz jaki jest ich sens i treść, jak są one motywowane i uzasadniane (cele i zadania), a dopiero następnie – kto konkretnie (podmioty), w jaki sposób (metody i środki) oraz z jakim rezultatem (efekty bezpośrednie i długofalowe) je podejmuje i prowadzi.