

## Wzajemny związek między polityką i strategią a bezpieczeństwem państwa

Niniejszy artykuł stanowiąc refleksję nad rolą polityki i strategii w kształtowaniu państwa, odnosi się przy tym do teorii problemu i ukazuje sposoby – metody kształtowania polityki i strategii państwa. Autor odnosi się do takich zagadnień, jak rola polityki i strategii w działaniach państwa oraz ich wpływ na byt i rozwój oraz procesy kształtowania samego państwa. Podkreśla znaczenie właściwego formułowania polityki i strategii, planowania strategicznego oraz właściwie przeprowadzonego przeglądu strategicznego. Pozwala mu to na zaprezentowanie stosunkowo kompleksowego obrazu formułowania polityki i strategii oraz ich roli w kształtowaniu państwa.

Podjmując problematykę związków między polityką i strategią a bezpieczeństwem państwa, należy mieć na uwadze, że są one podstawowym wyznacznikiem tego, czy dane państwo jest czy nie jest bezpieczne oraz czy dane państwo będzie czy też nie będzie bezpieczne w przyszłości. Wiele przykładów z otaczającej nas rzeczywistości, zarówno w Polsce, jak i w środowisku międzynarodowym, pobudza przy tym do stawiania licznych pytań, które w swej istocie są pochodną właśnie wymienionego związku – polityki i strategii. Na przykład: Czy zasadne jest zakładanie amerykańskich instalacji raketowych na terytorium Polski? Jeśli tak, to co za tym przemawia, jaka grupa interesów i jak realizowanych w czasie przemawia na naszą korzyść? Czy potrafimy je zidentyfikować? Co więcej, czy będziemy potrafili je zapewniać i realizować? Przytoczony przykład jest jednym z wielu zagadnień, których rozstrzygnięcie może nastąpić w sposób właściwy i racjonalny tylko w sytuacji posiadania koncepcji działania, a także metod pozwalających je skutecznie. Czyli strategii. Strategii będącej pochodną polityki, w której jasno sformułowane cele strategiczne są podstawą do budowy koncepcji i metod działania w czasie i przestrzeni.

Państwo jako podmiot władzy politycznej stanowi imperatyw doraźnie i długofalowo realizowanej polityki i strategii tych, którzy mają wpływ na jego kształt i charakter. W związku z tym cel, jakim jest zapewnienie bytu i rozwoju państwa w zmiennych uwarunkowaniach społecznych i politycznych, zależy w dużym stopniu od umiejętności kreowania i implementacji strategii jako formy realizacji długofalowej polityki. Polityki osadzonej na wartościach, potrzebach, interesach, celach, które zasadniczo powinny być pochodną dążeń społeczeństwa. Państwo – podmiot społeczny i polityczny o określonym charakterze: politycznym, społeczno-kulturowym, ekonomicznym, militarnym – uzyskuje ów charakter poprzez racjonalne lub irracjonalne działania. Podejmowane są one w jego ramach i poza nimi – poprzez kształtowanie go na podstawie wizji, misji oraz celów, które definiują struktury władz państwowych, wreszcie poprzez zdolność lub jej brak do przeciwstawienia się zagrożeniom, sprostania wyzwaniom, wykorzystania istniejących i potencjalnych szans.

Zakres podejmowanych działań, ich rozległość w czasie i przestrzeni przesądza przy tym, czy państwo jest czy nie jest zdolne do:

- urzeczywistniania swej misji, polegającej na zapewnieniu bytu i rozwoju społeczeństwa;
- realizacji określonej wizji państwa i społeczeństwa, tym samym kształtowania pożądanego bytu i rozwoju;
- kreowania i osiągania określonych celów, mających zapewnić ów byt i rozwój.

Niniejszy artykuł, stanowiąc refleksję nad rolą polityki i strategii w kształtowaniu państwa, odnosi się przy tym do teorii problemu, ukazuje metody kształtowania polityki i strategii państwa. Zaprezentowane poglądy koncentrują się przy tym nad:

- państwem, jego polityką i strategią,
- rolą przeglądu strategicznego, planowania strategicznego w realizacji polityki i strategii;
- znaczeniem polityki i strategii państwa dla jego bytu i rozwoju;
- zagadnieniem formułowania polityki i strategii;
- wnioskami dla Polski, wynikającymi z podjętych rozważań.

Celem tych rozważań jest próba ukazania stosunkowo kompleksowego obrazu formułowania polityki i strategii oraz ich roli w kształtowaniu państwa. To dążenie determinuje podjęte w artykule zagadnienia. Jego intencją jest zachęta do podjęcia refleksji na ten temat, a także polemiki, jeśli prezentowane poglądy można uzupełnić, skorygować bądź całkowicie przeformułować. Autor oczekuje bowiem, że niniejszy artykuł skłoni czytelników do pogłębionej refleksji nad problematyką formułowania i kształtowania polityki i strategii państwa, a także jego bezpieczeństwa.

## Państwo, jego polityka i strategia

Liczne podejścia do państwa, polityki i strategii jako koncepcji, a zarazem narzędzia kształtowania określonych stanów – rzeczy i/lub świadomości – znajdują swój wyraz w literaturze przedmiotu odmiennych dyscyplin naukowych. Każda z nich kładzie nacisk na różnorodne aspekty swoiście rozumianego państwa, jego polityki i strategii: politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej, a także militarnej. Wszystkie jednak podkreślają jeden jej walor – koncepcji działań organizacyjnych, które prowadzone są różnymi metodami i narzędziami w środowisku społecznym. Na tym tle kształtowanie państwa i jego działań w czasie i przestrzeni stanowi jeden z imperatywów zarówno polityki, jak i strategii.

Kształtowanie państwa, jego struktur społecznych i politycznych, form normatywnych i organizacyjnych, jest przy tym tak rozległym przedmiotem zainteresowania, że nie sposób w tym miejscu oddać nawet krótkiej charakterystyki poglądów, opinii i ocen, które były formułowane w stosunku do niego na przestrzeni dziejów. Z perspektywy politologicznej najistotniejszy jednak pozostawał związek między władzą a społeczeństwem, na tym tle zaś sposób zapewnienia bytu i rozwoju społecznościom ludzkim, czy to w ramach antyczne-

go polis, rzymskiej republiki, średniowiecznych państw-miast, czy wreszcie nowożytnych państw i współcześnie reprezentujących je wspólnot międzynarodowych. Nie jest przy tym dziełem przypadku, że koncepcja działania – strategia – oraz skuteczność jej realizacji stały się coraz bardziej istotniejsze dla społeczności ludzkich. Świadomość, kształtowana w toku ewolucji społecznej, dokonała w tej materii najistotniejszej zmiany. Zmiana ta wyraża się poprzez odejście od interpretacji rzeczywistości społecznej jako rezultatu działania nieznanymi mechanizmami sił natury, uosabianych pod postacią bóstw czy też demiurga, na rzecz zrozumienia, że otaczający nas świat społeczny jest pochodną ludzkiej aktywności lub jej braku, umiejętności sprawowania władzy lub jej nieposiadania, zdolności do conceptualnego łączenia wszelkich zasobów na rzecz osiągnięcia pożądanego rezultatu bądź jej niewystępowania<sup>1</sup>.

Według klasycznego już ujęcia strategicznego znaczenia państwa R.S. Cline'a stanowi ono sumę potęgi, masy krytycznej w postaci ludności i terytorium, potencjału gospodarczego i militarnego, strategii oraz woli jej urzeczywistnienia<sup>2</sup>. W formule tej najistotniejszymi dla zapewnienia władzy oraz wpływów są strategia i wola jej urzeczywistnienia. Pozostałe składowe mogą być przedmiotem mniej lub bardziej precyzyjnego pomiaru, lecz decydującymi o polityce, dążeniu do władzy, jej sprawowaniu, zapewnieniu na podstawie jej bytu i rozwoju podmiotu, dostępu do dóbr oraz ich podziału przez państwo są jego strategia oraz wola jej urzeczywistnienia przez elity polityczne<sup>3</sup>.

Polityka i strategia określają byt i rozwój państwa. Ów truizm pozwala na konstatację, że dzieje się to w związku z umiejętnością jego zapewnienia w stosunku do wartości, potrzeb, interesów, celów, które warunkują realizację polityki i strategii państwa w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Dzięki tym umiejętnościom lub ich brakowi państwo generuje w czasie i przestrzeni swoją siłę, potęgę, wpływ, który wywiera na pozostałe podmioty: państwa i ich organizacje, społeczności i społeczeństwo, naród. Polityka i strategia są przy tym warunkowane przez wyzwania, zagrożenia, szanse dla bytu i rozwoju podmiotu, czyli jego wizji, misji i celów, które podejmuje bądź realizuje. Kolejnym truizmem jest zatem twierdzenie, że umiejętne połączenie polityki i strategii warunkuje pomyślność działań w każdej ze sfer aktywności państwa: społeczno-kulturowej, ekonomicznej i bezpieczeństwa. Polityka i strategia są przy tym zwykle zmienne, dynamiczne i stale aktualizowane (najczęściej w ramach tzw. przeglądu strategicznego, który periodycznie weryfikuje założenia strategii).

Państwo jako samodzielny podmiot – w klasycznym ujęciu G. Jellinka definiowany jako terytorium, ludność oraz władza – stanowi zarówno efekt, jak i rezultat polityki. Poli-

<sup>1</sup> Odnosząc się do kwestii kształtowania świadomości społecznej w zakresie bytu i rozwoju państwa, można przytoczyć słowa C. Rutkowskiego, który stwierdza: „(...) Aktualny stan wiedzy oraz stopień uporządkowania teorii i włączenia jej w służbę praktyki nie pozwalają niestety na formułowanie jednoznacznych i gotowych dyrektyw praktycznego działania. To, co możemy zrobić (...) to kształtowanie świadomości zmian, odczucia potrzeby nowego, innego podejścia, ukazywanie oraz wyjaśnianie kierunków i trendów przeobrażeń oraz postulowanie ogólnego charakteru pożądanego działań i niezbędnych umiejętności.” C. Rutkowski, *Zarządzanie strategiczne na drodze ku nowej filozofii i nowym paradygmatom*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 60.

<sup>2</sup>  $P = (C + E + M) \times (S + W)$ , gdzie P oznacza potęgę, C – masę krytyczną (czyli ludność i terytorium), E – potencjał gospodarczy, M – potencjał militarny, S – strategię, W – wolę urzeczywistnienia strategii. R.S. Cline, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Westview Press, Boulder 1975, s. 11.

<sup>3</sup> C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press 1956, s. 171.

tyki rozumianej jako dążenie do władzy, jej sprawowanie oraz zapewnienie na jej podstawie bytu i rozwoju, dostępu do dóbr i ich podziału przez społeczeństwo. Na tym tle występuje naturalny związek między sposobem zapewnienia bytu państwa a jego działaniami podejmowanymi w czasie i przestrzeni. Działania te można określić mianem strategii, jeżeli spełniają przy tym kilka podstawowych kryteriów.

1. Są pochodną wartości, potrzeb i interesów określających byt i rozwój państwa.
2. Misja państwa jest ściśle związana z jego wizją oraz formułowanymi w tym zakresie celami.
3. Działania państwa są długofalowe, obliczone na uzyskanie określonych efektów w czasie.
4. Działania państwa uwzględniają istniejące i potencjalne wyzwania, zagrożenia i szanse, które są lub mogą być podstawą modyfikacji zarówno polityki, jak i strategii.
5. Cele państwa są realizowane zarówno w sposób koncepcyjny – odpowiadający strategii jako koncepcji działania, jak i w sposób praktyczny – odpowiadający strategii jako metodzie lub wielu metodom działania.

Związek między polityką a strategią, czyli długookresową koncepcją działania politycznego oraz praktycznymi metodami ich realizacji w czasie i przestrzeni z wykorzystaniem dostępnych, potencjalnych oraz kreowanych sił i środków, jest przy tym podstawowym czynnikiem kształtowania bytu i rozwoju państwa.

## Przegląd strategiczny, planowanie strategiczne

Rola przeglądu strategicznego jako narzędzia analizy strategii państwa w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, rozpoznania silnych i słabych stron, weryfikowania potencjału (rzeczywistych możliwości), formułowania podstaw przyszłych działań strategicznych (politycznych, ekonomicznych, społeczno-kulturowych, militarnych) jest przy tym niezwykle istotna<sup>4</sup>. Pozwala bowiem na korektę polityki i strategii, czyniąc z nich dwa wzajemnie uzupełniające się elementy. Dzięki temu obrany kierunek polityki i strategii – wyrażany pod postacią celów będących pochodną interesów, potrzeb i wartości społeczeństwa – jest stale utrzymywany, choć mogą się zmieniać formy i sposoby jego realizacji<sup>5</sup>. Ponadto, wykorzy-

<sup>4</sup> Szerzej C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki*, Elipsa, Warszawa 2003.

<sup>5</sup> Przykładem w zakresie realizacji celu polityki, jakim było dążenie Polski do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, są zapisy, które odnajdujemy we wprowadzeniu do dokumentu „Narodowa strategia integracji”: „Członkostwo w Unii Europejskiej jest strategicznym celem Polski. Integracja z Unią Europejską służy przyspieszeniu rozwoju gospodarczego, modernizacji gospodarki i systemu prawnego, likwidacji luki rozwojowej dzielącej nasz kraj od innych państw europejskich. Polskie dążenie, aby stać się członkiem Unii Europejskiej, wynika z najlepiej pojętych interesów narodowych. W ogólnym bilansie korzyści i kosztów przystąpienia do tego ugrupowania jednoznacznie przeważają skutki pozytywne. Dowodzą tego niezliczne doświadczenia państw, które przystępowały do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie do Unii Europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza doświadczenia tych krajów, których poziom ekonomiczny odbiegał od osiągniętego przez gospodarki krajów unijnych. Wówczas przynależność do Unii okazywała się czynnikiem przyspieszenia rozwoju i osiągania dobrobytu. Polska także podąża tą drogą”. Narodowa Strategia Integracji, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997, s. 1, patrz także część I, s. 7–9.

stanie przeglądu strategicznego jako narzędzia weryfikacji założeń, sposobów realizacji polityki i strategii pozwala dokonywać:

- a) stałej analizy strategii w wymiarze zewnętrznym oraz wewnętrznym podmiotu;
- b) rozpoznania jego silnych i słabych stron;
- c) weryfikacji potencjału (rzeczywistych możliwości);
- d) weryfikacji podstaw przyszłych działań strategicznych<sup>6</sup>.

Truizmem zatem jest twierdzenie, że wykorzystanie przeglądu strategicznego w formułowaniu polityki i strategii państwa odgrywa zasadniczą rolę w pomyślnym bądź niepomyślnym zapewnieniu jego bytu i rozwoju.

Planowanie jest procesem nastawionym na stworzenie jednego lub więcej przyszłych stanów systemu, które są pożądane, lecz nie można się spodziewać, aby urzeczywistniły się one bez podjęcia jakiegoś działania. Według R.L. Ackoffa planowanie jest „(...) procesem obejmującym podejmowanie i ocenianie poszczególnych decyzji należących do powiązanego ze sobą zbioru, zanim zajdzie potrzeba działania, w sytuacji, w której panuje przekonanie, że bez podjęcia działania nie jest prawdopodobne, aby mogła się urzeczywistnić pożądana przyszła sytuacja”<sup>7</sup>. Zatem planowanie nie daje gwarancji pomyślnego wyniku działań, lecz zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania ich pomyślnego rezultatu<sup>8</sup>.

Stosunkowo wysoki stopień ogólności celów strategicznych powoduje potrzebę ich dekompozycji na cele bardziej szczegółowe i proste. Dotyczy to głównie celów złożonych, które będą występować powszechnie, np. dobrobyt państwa czy bezpieczeństwo obywateli. Złożoność celu działania wyraża się w tym, że:

- ma charakter całościowy (czyli złożoność tkwi w jego podzielności na cele częściowe);
- obejmuje swym zakresem zwykle kilka celów całościowych, będących celami końcowymi;
- pozwala w zbiorze celów całościowych – jeśli się przyjmuje określone kryteria – dokonać hierarchicznego ich uszeregowania.

Analiza celu działania sprowadza się do sformułowania tego, co chce się osiągnąć. Wyróżniając cel główny, a więc taki, do którego będzie dostosowany proces przygotowania działań oraz wyodrębnione cele dodatkowe należałoby kierować się następującymi wskazówkami:

<sup>6</sup> C. Rutkowski, *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki*, op. cit., s. 37 i kolejne.

<sup>7</sup> R.L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, PWN, Warszawa 1973, s. 23.

<sup>8</sup> Planowanie strategiczne zajmuje się decyzjami pociągającymi za sobą skutki trwałe, trudne do odwrócenia. Jest ono planowaniem długofalowym. Natomiast planowanie taktyczne jest planowaniem na krótką metę. Ale „długi” i „krótki” są określeniami względnymi i dlatego tak samo rzecz się ma z określeniami „strategiczny” i „taktyczny”. Ogólnie rzecz ujmując, planowanie strategiczne zajmuje się najdłuższym okresem, jaki warto brać pod uwagę, a planowanie taktyczne – najkrótszym okresem godnym rozważenia oraz wyborem środków do osiągnięcia konkretnych celów. Z reguły cele wytyczane są na wyższym szczeblu organizacyjnym. Formułowanie celów oraz wybór środków, za pomocą których mają one być osiągnięte, są domeną planowania strategicznego. Jest więc ono nastawione zarówno na cele, jak i na środki. *Ibidem*.

- cel główny traktować priorytetowo;
- cel dodatkowy traktować jako posiadany stan rzeczy lub zdarzeń, ale taki, dla którego nie podejmowano by działań.

Krótki szkic o tym, jak przegląd strategiczny i cele strategiczne determinują politykę i strategię państwa, pozwala konkludować, że polityka to nie tylko sztuka dokonywania odpowiednich wyborów, lecz przede wszystkim umiejętność realizacji długoterminowych celów leżących u podstaw tych wyborów.

## Polityka i strategia państwa a jego byt i rozwój

Rozpatrując zagadnienie znaczenia polityki i strategii dla kształtowania władzy politycznej, bytu i rozwoju państwa, należy na wstępie podkreślić konieczność występowania kilku czynników decydujących o tym znaczeniu bądź jego braku. Są to:

- wiedza, umiejętności, zdolności społeczeństwa oraz ich wykorzystanie;
- konceptualna i intelektualna zdolność adaptacji społecznej do zmiennych uwarunkowań;
- kultura organizacyjna występująca w strukturach władzy politycznej oraz w strukturach społecznych (zdolności do mobilizacji, organizacji, realizacji podjętych działań);
- siły i środki – posiadane lub potencjalne.

Czynniki te decydują przy tym o realizacji polityki i strategii sprawowania władzy, jak i zapewnieniu na ich podstawie bytu i rozwoju, dostępu do dóbr oraz ich podziału przez państwo.

Wymóg kompleksowości, który występuje we wzajemnym związku między polityką a strategią, skłania do refleksji nad sposobem ich kształtowania. Stosując podejście teoretyczne, można wyróżnić kilka wzajemnie dopełniających się poziomów, na których występują i wzajemnie się przenikają. Są to:

- Poziom polityki i strategii ogólnej, na którym określone są najbardziej ogólne cele, interesy, potrzeby i wartości państwa, decydujące o jego wizji i misji;
- Poziom polityki i strategii dziedzinowych, koncentrujących się na wybranych obszarach działalności państwa, np. społeczno-kulturowej, ekonomicznej, bezpieczeństwa;
- Poziom polityki i strategii sektorowych, dotyczących wybranych sektorów rozwoju, np. społecznego, kulturowego, makro- i mikroekonomicznego, obronnego czy wojaskowego (rys. nr 1).

Tego typu ujęcie zasadniczo dotyczy wewnętrznego wymiaru polityki i strategii państwa. Wymiar zewnętrzny będzie przy tym przede wszystkim podyktowany uwarunkowaniami realizacji polityki oraz strategii podmiotu.

**Rys. 1.** Polityka i strategia państwa.

Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się do polityki i strategii państwa realizowanej w wymiarze zewnętrznym, będzie ona zasadniczo efektem wzajemnych interakcji między podmiotem a otoczeniem w kontekście istniejących lub potencjalnych szans, wyzwań oraz zagrożeń<sup>9</sup>. Sprawia to, że państwa – w sytuacji narastającej kompleksowości interakcji będącej pochodną procesów globalizacji – w coraz większym stopniu cedują swą politykę oraz realizację strategii na tworzone przez siebie wspólnoty międzynarodowe<sup>10</sup>. W efekcie następuje przenikanie polityki wewnętrznej z zewnętrzną, a także korelacja między strategią wspólnotową a pań-

<sup>9</sup> Jak podkreśla S.P. Sałajczyk „(...) W przypadku strategii politycznej – ukierunkowanej na otoczenie społeczne – oznacza to przede wszystkim konieczność oddziaływania na podmioty (państwa, instytucje, grupy społeczne, jednostki), od których zależą szanse powodzenia polityki”. Konstatując istniejący stan rzeczy, obecnie, w sytuacji braku kompleksowego podejścia do polityki oraz strategii państwa, możliwość oddziaływania na państwa, instytucje, grupy społeczne i jednostki staje się coraz bardziej ograniczona. Przyczyną tego są m.in. słabo skoordynowane działania polityczne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe państwa. S.P. Sałajczyk, *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne*, [w:] Kuźniar R. (red.), *Między polityką a strategią*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>10</sup> Przykładem w zakresie cedowania polityki i strategii na wspólnotę międzynarodową są zapisy traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, zawarte w tytule I w art. A: „Niniejszy Traktat stanowi nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi. Unia będzie tworzona w oparciu o Wspólnoty Europejskie, uzupełnione kierunkami działania i formami współpracy ustanowionymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest organizacja, w sposób spójny i solidarny, stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i ich narodami”. Na uwagę zasługuje także art. C, który stanowi: „Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, zapewniającymi spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia swych celów, przy jednoczesnym poszanowaniu i wzmocnieniu *acquis communautaire*. Unia w szczególności zapewnia spójność swych działań wewnętrznych w ramach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju”. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, 7.02.1992 (materiał powielony).

stwową. Na tym tle dochodzi także do korelacji celów, interesów, potrzeb, a w konsekwencji upowszechniania wspólnych wartości między państwami, które tworzą instytucje i organizacje, a także wspólnoty międzynarodowe.

Odnosząc się do znaczenia polityki i strategii dla państwa w kontekście ich formułowania należy przede wszystkim wskazać na kategorie poznania naukowego, które określają wzajemny związek. Są to wymienione wcześniej wyzwania, zagrożenia, szanse, spełniające funkcje kryteriów oceny istoty, zakresu, charakteru polityki i strategii państwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Kryteria te w kontekście polityki i strategii państwa nie występują przy tym samoistnie, lecz są zwykle odnoszone do wizji, misji oraz celu działań podmiotu. Należy przy tym podkreślić, że:

- Wizja podmiotu wyraża konceptualną gotowość do sprostania wyzwaniom, zagrożeniom, szansom, zwykle określającym jego działania na rzecz zapewnienia bytu i rozwoju w średnio- i długoterminowej perspektywie czasu;
- Misja podmiotu określa sposób jego bieżącego działania na rzecz zapewnienia bytu i rozwoju w stosunku do istniejących (rozpoznanych) wyzwań, zagrożeń i szans;
- Cele podmiotu wyznaczają kierunek działań (realizowanych bądź podejmowanych) w stosunku do istniejących (rozpoznanych) oraz prognozowanych wyzwań, zagrożeń i szans<sup>11</sup>.

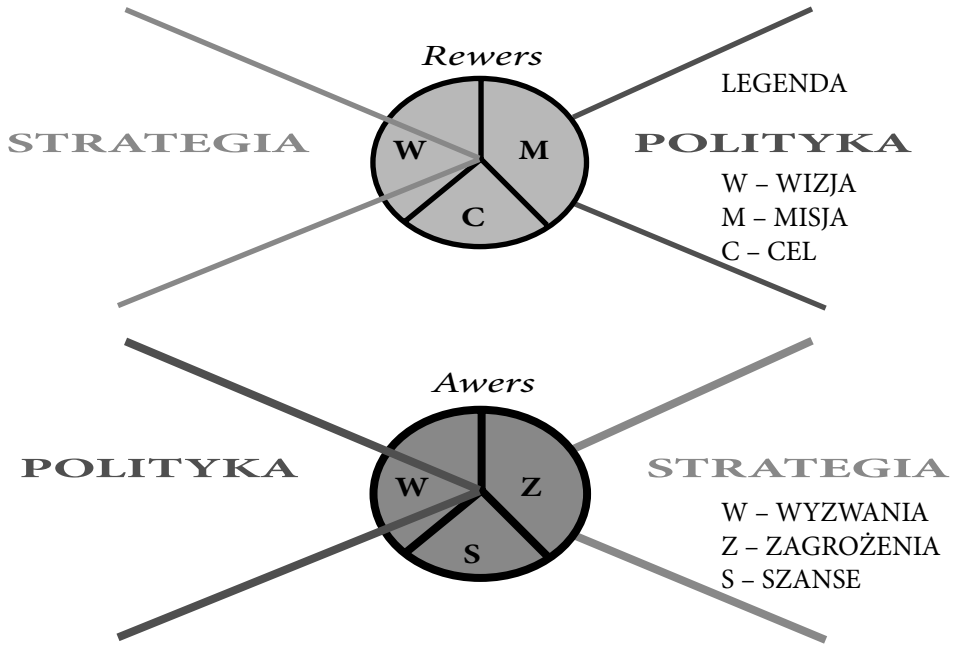
Wizja, misja i cele podmiotu są przy tym zawsze związane z wyzwaniami, zagrożeniami i szansami, które rozpoznawane są na podstawie paradygmatu bezpieczeństwa międzynarodowego (globalnego, ponadregionalnego, regionalnego, subregionalnego i lokalnego)<sup>12</sup>. Należy przy tym podkreślić, iż cele stanowią pochodną interesów, potrzeb, wartości, do których odnoszone jest bezpieczeństwo podmiotu. Razem stanowią one (tj. wizja, misja, cele podmiotu, wyzwania, zagrożenia, szanse) zespół dziewięciu składników bezpieczeństwa podmiotu, które opisywane są na paradygmacie bezpieczeństwa międzynarodowego (globalnego, regionalnego, subregionalnego, lokalnego). Stosunkowo łatwo owych dziewięć składników jest sobie przyporządkować jako „awers” i „rewers” tego zbioru, który decyduje o bycie i rozwoju państwa, jego polityce i strategii. U ujęciu poznawczym wyglądają one następująco:

- a) wizja podmiotu – wyzwania, zagrożenia, szanse;
- b) misja podmiotu – wyzwania, zagrożenia, szanse;
- c) cele podmiotu – wyzwania, zagrożenia, szanse (rys. 2).

<sup>11</sup> J. Gryz, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – rola i znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004, nr 4, s. 56 i kolejne.

<sup>12</sup> J. Gryz, *Paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego pierwszej dekady XXI wieku*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2005, nr 4, s. 57–59.



**Rys. 2.** Polityka i strategia państwa.

Źródło: opracowanie własne.

O ile przy tym wizja, misja oraz cele państwa zasadniczo pozostają niezmiennie, o tyle sposób ich realizacji – owa koncepcja działania w czasie i przestrzeni, czyli strategia – poddana jest stałemu oddziaływaniu wyzwań, zagrożeń i szans. Warto w tym miejscu podkreślić, iż wymienione składniki przesądzają o:

- zdolności państwa do sprostania wyzwaniom dla bytu i rozwoju;
- wrażliwości państwa na zagrożenia dla bytu i rozwoju oraz zdolności do przeciwstawiania się im;
- umiejętności państwa do kreowania i wykorzystania szans na rzecz zapewnienia bytu i rozwoju.

Powyższe rozwiązania znajdują swoje zastosowanie zwykle w formułowanej przez podmiot polityce i strategii bezpieczeństwa: politycznego, militarnego, ekonomicznego oraz społeczno-kulturowego w wymiarze narodowym i ponadnarodowym.

Rozpatrując kryteria określające politykę i strategię państwa w postaci wyzwań, zagrożeń oraz szans dla misji, wizji i celów działań podmiotu należy przede wszystkim podkreślić ich specyficzne funkcje w zakresie formułowania. Wymienione kryteria są immanentną cechą środowiska społecznego i jako takie je określają. Definiują bowiem percepcję bytu i rozwoju społeczności, społeczeństwa, narodu oraz państwa. W stosunku do wyzwań, zagrożeń i szans formułowana jest zazwyczaj ocena stanu państwa, a kategoria zagrożeń

odgrywa w tej ocenie zasadniczą rolę. Warto przy tym podkreślić, iż zagrożenia i wyzwania pełnią przy tym rolę swoistego „katalizatora” poznania naukowego, szanse natomiast są zwykle pomijane. Prawdopodobnie wynika to z relatywizmu poznawczego – co stanowi „szansę” dla danego podmiotu, a co nie. Tym niemniej określając ich znaczenie w formułowaniu polityki i strategii państwa, można przyjąć, że są stałymi kategoriami poznawczymi. W związku z powyższym, można i należy podjąć próbę opisanego wyzwań, zagrożeń, szans w kontekście ich znaczenia dla polityki i strategii państwa. Będą to:

- Wyzwania, rozumiane jako zespół czynników, których wybór określa negatywny lub pozytywny stan bytu i rozwoju podmiotu, jego bezpieczeństwo<sup>13</sup>;
- Zagrożenia, rozumiane jako zespół czynników negatywnie oddziałujących na byt i rozwój podmiotu<sup>14</sup>;
- Szanse, rozumiane jako zespół czynników pozytywnie oddziałujących na byt i rozwój podmiotu<sup>15</sup>.

Przyjęte podejście umożliwia zarówno ukazanie kompleksowości polityki i strategii państwa, jak i zasadniczych zmiennych, które ją definiują. Ponadto ukazuje znaczenie polityki i strategii w zapewnieniu bytu oraz rozwoju państwa, władzy politycznej i jej kondycji.

## Formułowanie polityki i strategii państwa

Formułowanie polityki i jej realizacja na bazie strategii przez państwo stanowi jedno z podstawowych, a zarazem najtrudniejszych współczesnych zagadnień, z którymi spotykamy się w polskiej rzeczywistości społecznej. Zasadniczą kwestię stanowi przy tym sposób organizacji władzy w państwie, unormowania prawne i organizacyjne, które odgrywają kluczową rolę w efektywnej realizacji polityki i strategii.

Odnosząc się do polskiej rzeczywistości politycznej i społecznej, należy na wstępie podkreślić, iż znajduje się ona *in statu crescendi*. Wynika to z przeobrażeń politycznych

<sup>13</sup> Jak wskazuje R. Zięba nierzadko zagrożenia definiowane są jako nazbyt szeroko ujmowany zespół zjawisk, wśród których odnajdują się wyzwania dla polityki bezpieczeństwa podmiotu. Z uwagi na to, że jawią się one jako trudne do sprostania odnajdują się w kategorii niebezpieczeństw, a te postrzegane są jako zagrożenia. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2004, Wydawnictwo Naukowe Scholar, wyd. IV, s. 29.

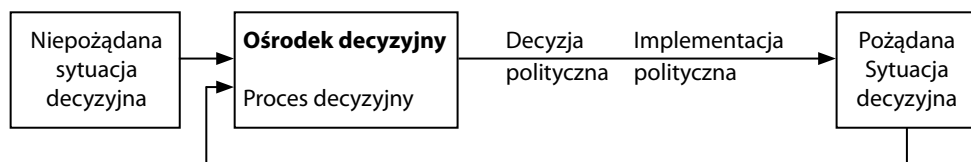
<sup>14</sup> Jak pisze R. Zięba, percepcja zagrożeń zewnętrznych przez dany podmiot może być odbiciem realnego stanu rzeczy (zagrożenia rzeczywistego czy potencjalnego) lub też może być fałszywa. Względem ten, podobnie jak duża zmienność w czasie i przestrzeni elementów składających się na bezpieczeństwo, sprawiają trudności w procesie ich poznawania. *Ibidem*, s. 28.

<sup>15</sup> Jak pisze autor, szanse wiążą się z konceptualną i intelektualną gotowością przywódców państw do wykorzystania posiadanych zasobów na rzecz realizacji polityki w zmiennych uwarunkowaniach międzynarodowych na rzecz zapewnienia bytu i rozwoju. Niesie to z sobą konieczność posiadania wspólnej wizji, misji i celu, a także przyporządkowania tym trzem kryteriom posiadanych zasobów i środków. Stanowi to zarówno wyzwanie, jak i szansę umożliwiającą wraz z innymi państwami zapewnianie potrzeb, realizację interesów, osiąganie celów w każdej ze sfer aktywności państw: politycznej, bezpieczeństwa, ekonomicznej, społecznej i kulturowej, w każdym z wymiarów: globalnym, regionalnym, subregionalnym, na płaszczyznach: normatywnej i organizacyjnej. Gryz J., *Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantycznych*, Warszawa 2006, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 226.

i społecznych, które następują od 1989 r., a także ich następstw. Ten stan rzeczy wpływa na formułowanie i realizację polityki i strategii państwa w podobnym stopniu jak przygotowanie elit politycznych do sprawowania władzy w państwie. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym kontekst historyczny, wpływający na umiejętności do formułowania oraz realizacji polityki i strategii w państwie<sup>16</sup>.

W związku z powyższym uprawioną jest konkluzja, iż rzeczywistą potrzebą państwa jest podjęcie działań, które w konsekwencji przyczyniłyby się do stworzenia systemu wypracowywania, modyfikacji, implementacji strategii, jak i innych, pochodnych dokumentów. Powyższa konkluzja niesie z sobą wiele implikacji, przede wszystkim natury organizacyjnej (rys. 2).

**Rys. 3.** Podstawowe kategorie teorii decyzji politycznych.



Źródło: Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 46.

Zgodnie z założeniem, znajdując się obecnie w niepożądanym sytuacji decyzyjnej, należy przede wszystkim podjąć działania na rzecz jej zmiany, tak aby:

- Udzielić jednoznacznych odpowiedzi, czym w polskich uwarunkowaniach ma być strategia jako forma realizacji polityki;
- Stworzyć unormowania prawne precyzyjnie definiujące rolę i znaczenie strategii;
- Stworzyć system związków organizacyjnych, dzięki którym udział instytucji państwa w wypracowaniu i modyfikacji strategii będzie oparty na jednolitych kryteriach.

Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, w której z dużą dozą dowolności są przyjmowane i wydawane strategie. Pomijając ten skądinąd istotny aspekt, rzeczą ważniejszą jest, że polskie strategie z wyjątkiem jednej – Narodowej Strategii Integracji – nie mają unormowań prawnych, które byłyby wiążące dla wszystkich organów państwa<sup>17</sup>. Ponadto istnieją-

<sup>16</sup> Gryz J., *Badania nad strategicznym zarządzaniem bezpieczeństwem*, [w:] A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź 2006, s. 44–48.

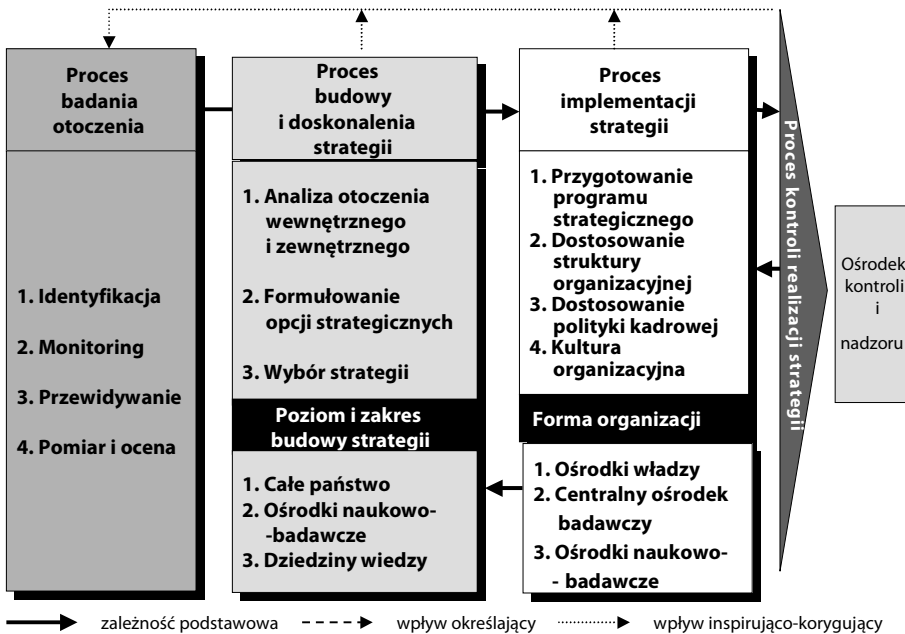
<sup>17</sup> Zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U.2002 nr 156 poz. 1301) rozdział VI, art. 35: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności: 1. zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; 2. wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego”. Z powyższych zapisów wynika jednoznacznie sposób przyjmowania dokumentu jedynie w zakresie strategii bezpieczeństwa oraz jego publikacji. Zgodnie z hierarchią źródeł prawa w Polsce, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., strategia ta, jak i wiele

cy w Polsce brak kompleksowych unormowań w zakresie formułowania polityki i strategii sprawia m.in., że nie ma jednoznacznego usytuowania strategii w kontekście formułowania i realizacji polityki państwa. W efekcie nie ma rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do:

- ukształtowania kultury organizacyjnej, w której polityka i strategia byłyby z sobą ściśle powiązane;
- racjonalizacji i operacjonalizacji działań państwa w każdej ze sfer jego aktywności: politycznej, ekonomicznej, społeczno-kulturowej i bezpieczeństwa;
- stworzenia możliwie najbardziej efektywnego środka (narzędzia) polityki państwa.

Należy w tym miejscu odnieść się do zmian w uwarunkowaniach kształtowania i implementacji strategii jako narzędzia polityki państwa w kreowaniu rzeczywistości społeczno-politycznej. Zmiany te wiązać się powinny przede wszystkim z procesem badania otoczenia, procesem budowy i doskonalenia strategii. Przykładem w tym zakresie może być dążenie do wykreowania wzajemnie uzupełniających się procedur: badania otoczenia; procesu budowy i doskonalenia strategii; procesu implementacji strategii w państwie (rys. 3).

**Rys. 4.** Badanie otoczenia w procesie zarządzania strategicznego.



Źródło: M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Warszawa–Kraków 2001, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 74–75, ze zmianą autorską w tabeli: kultura organizacyjna w miejsce pierwotnej harmonizacji kulturowej.

innych jej podobnych *de facto* nie jest unormowana prawnie, a zatem wiążąca dla wszystkich organów władzy. Szerzej nt. źródeł prawa w Polsce zob. Z. Cieślak, J. Jasielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 31 i n.

Badanie to, poprzez określenie stanu otoczenia, w którym są realizowane polityka i strategia państwa, stanowi podstawowy element kształtowania i doskonalenia strategii<sup>18</sup>. Dzięki zastosowaniu ww. procedur możliwe staną się:

- identyfikacja, monitoring, przewidywanie, pomiar i ocena indywidualna oraz grupowa procesów, zjawisk, zdarzeń w kontekście ich implikacji dla bytu i rozwoju państwa w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym;
- analizą otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego oraz formułowanie w stosunku do nich opcji strategicznych, wybór strategii krótko-, długo- i średnioterminowej;
- dostosowanie struktury organizacyjnej, polityki kadrowej, stworzenia odpowiedniej kultury organizacyjnej w państwie.

Rozpatrując zagadnienie wykorzystania badań nad otoczeniem w formułowaniu polityki i strategii państwa, należy przede wszystkim podkreślić konieczność posiadania przez to państwo swojej wizji, misji i celów działania w zakresie zapewnienia bytu i rozwoju, dostępu do dóbr i ich podziału, a także sposobu sprawowania władzy. Wizja, misja i cel państwa stanowią, bowiem podstawę do wszelkich działań, o powodzeniu których decyduje wola polityczna oraz conceptualna gotowość sprostania wyzwaniom, przeciwstawienia się zagrożeniom, wykorzystania szans. W tym kontekście, zasadnicze znaczenie posiadają również istniejące, tworzone bądź znoszone rozwiązania normatywne i organizacyjne oraz ludzkie działania osadzone w kulturze organizacji społecznej. Pomyślność państwa bądź jej brak w rzeczywistości społecznej XXI wieku wiąże się przy tym z umiejętnością jego zapewnienia w stosunku do wartości, potrzeb, interesów, celów, które warunkują realizację polityki i strategii w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej<sup>19</sup>. Istotną funkcję pełni przy tym przegląd strategiczny, który w stosunku do zmian w rzeczywistości społecznej i politycznej okresowo weryfikuje założenia strategii: ogólnej, dziedzinowych, sektorowych<sup>20</sup>.

## Wnioski dla Polski?

Wyprowadzając wnioski dla Polski na podstawie zaprezentowanych sądów, należy na wstępie stwierdzić, że istniejące w Polsce rozwiązania w zakresie formułowania polityki i strategii, ich realizacji i modyfikacji nie są trwałe i podlegają zmianom. Wynika to z faktu transformacji ustrojowej Polski oraz nie w pełni ukształtowanych mechanizmów realizacji polityki i strategii państwa. Jest to m.in. pochodną sytuacji, w której rozwój nauki w Polsce po zakończeniu drugiej wojny światowej przez wiele dziesięcioleci określony był czyn-

<sup>18</sup> Jak podkreśla M. Bednarczyk, w przyjętym harwardzkim modelu badania otoczenia wyniki tego badania i analizy wewnętrznej instytucji umożliwiają formułowanie opcji strategicznych i dokonanie wyboru strategii na różnych poziomach i zakresach, obejmujących całą organizację (...) i obszary funkcjonalne. Właśnie poziom (...) i zakres (obszary funkcjonalne,...) budowy strategii determinuje przebieg procesu badania otoczenia. M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2001, s. 75.

<sup>19</sup> S.P. Sałajczyk, *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią...*, op. cit. s. 20.

<sup>20</sup> C. Rutkowski, *Przeгляд strategiczny jako narzędzie polityki...*, s. 37 i n.

nikami ideologicznym oraz uwarunkowaniami politycznymi, które determinowały zakres i przedmiot badań. Stąd też wiele obszarów nauk społecznych, w tym przede wszystkim historii współczesnej, nosiło piętno ograniczeń. Ten stan rzeczy nie pozostał bez wpływu na badania w zakresie zarządzania, strategii czy bezpieczeństwa. Dlatego w wielu dyscyplinach nauk społecznych, a szczególnie w nauce o polityce, można zaobserwować ich stosunkowo późny rozwój. Wywarło to negatywny wpływ na dorobek polskich badań naukowych<sup>21</sup>.

Truizmem jest konstatacja, że pomyślność państwa, jego bytu i rozwoju, zależy od umiejętności postępowania przedstawicieli władz (w polskim systemie prawnym premiera oraz prezydenta). Suma ich działań przesądza bowiem o zdolnościach struktur społecznych do przeciwstawiania się zagrożeniom, sprostania wyzwaniom, wykorzystaniu szans. Należy zatem dalsze rozważania zacząć od refleksji, iż w państwach posiadających stabilne mechanizmy sprawowania rządów zwykle polityka państwa wyrażana jest poprzez jego strategię krótko-, długo- i średnioterminową. Jej rola – polegająca na osiąganiu celów państwa, realizacji interesów, zapewnianiu potrzeb – wprowadza niezwykle trwałe mechanizmy, dzięki którym zmieniające się rządy realizują *de facto* ten sam „scenariusz” polityczny. Stąd też w państwach o długotrwałych tradycjach realizacji polityki poprzez strategię, strategia państwa, jako pochodna strategii ogólnej oraz strategii dziedzicznych, pełni funkcję kreatora wszelkich działań mających służyć zapewnieniu bytu i rozwoju państwa. Warunkuje przy tym kształt i charakter strategii sektorowych. W związku z tym, odnosząc się do sposobów formułowania strategii zarówno w Polsce, jak i w innych państwach, należy podkreślić trzy zasadnicze kryteria decydujące o znaczeniu i randze strategii:

- unormowanie w systemie prawnym;
- obowiązek realizacji nałożonych przez strategię zadań w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym poprzez tzw. zarządzanie strategiczne;
- obligatoryjną konieczność weryfikacji.

Można zatem przyjąć założenie – jako punkt odniesienia do dalszych rozważań – iż brak rozwiązań całościowych w polityce Polski sprawia, że nasza strategia w umowny, a tym samym ograniczony sposób kształtuje jej pomyślność. Wynika to z:

- braku wizji co do roli oraz znaczenia strategii w kontekście występujących w Polsce unormowań prawnych i organizacyjnych;
- niedostatecznych podstaw w postaci unormowań prawnych i organizacyjnych, pozwalających na zastosowanie takiego narzędzia polityki państwa, jakim jest jego strategia;
- braku rozwiązań systemowych związanych z wypracowywaniem i implementacją strategii w wymiarze narodowym i ponadnarodowym.

<sup>21</sup> Uwzględniając powyższe słabości polskich badań, należy zauważyć znaczące ich zróżnicowanie w odniesieniu do trzech bazowych dziedzin zarządzania strategicznego bezpieczeństwem, tj. strategii, zarządzania i bezpieczeństwa. W przypadku strategii wyjątkową pozycję w polskich badaniach zajmuje J. Kukułka. Jest on pierwszym powojennym naukowcem, który w sposób kompleksowy, a zarazem nowatorski, wniósł wkład w badania z tej dziedziny. J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 118–156; J. Gryz, *Badania nad strategicznym zarządzaniem bezpieczeństwem...*, s. 44–48.

Owe braki jednoznacznie pozwalają stwierdzić, iż obecna faza wypracowywania konceptualnych rozwiązań w zakresie wykorzystania strategii w polityce państwa w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym może wpłynąć w perspektywie:

- krótkookresowej, na zdefiniowanie strategii jako narzędzia polityki państwa;
- średniookresowej, na zastosowanie strategii jako narzędzia polityki państwa;
- długookresowej, na sposób zapewnienia bytu i rozwoju państwa przy wykorzystaniu strategii jako narzędzia polityki państwa.

Towarzyszące temu rozwiązania natury legislacyjnej i organizacyjnej przesądzą przy tym o konceptualnych zdolnościach do sprostania wyzwaniom, zagrożeniom, szansom, które występują w rzeczywistości społecznej, w wymiarze narodowym i ponadnarodowym, u progu XXI wieku<sup>22</sup>. Z punktu widzenia polskiego prawodawstwa tworzy to kontekst dwóch fundamentalnych kwestii:

1. Rangi prawnej dokumentu lub dokumentów w postaci strategii;
2. Zastosowania dokumentu lub dokumentów w postaci strategii w polskim systemie prawnym, a tym samym w państwie.

Mając na uwadze zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, definiujące demokratyczne państwo prawne (art. 2), kwestie te zyskują dodatkowo na znaczeniu w kontekście ustroju państwa, w którym sejm stanowi prawa, rząd je realizuje, a sądy stoją na ich straży. Ponadto kwestie te zmuszają do stawiania pytań:

- Jaką moc obowiązującą ma jakakolwiek z polskich strategii przyjętych po 1997 r. (Narodowej Strategii Integracji)?
- W jaki sposób w polskim systemie prawnym należałoby unormować rolę i znaczenie strategii?
- Jakie znaczenie ma strategia bezpieczeństwa dla organów władzy ustawodawczej, wykonawczej, czy też sądowniczej?

Zagadnienia te tylko pozornie mają jedynie swój kontekst natury legislacyjnej, w zasadniczy bowiem sposób determinują kształt rozwiązań organizacyjnych oraz podejmowanych przez państwo działań. Na tym tle można postawić pytania choćby o efektywność realizacji „Narodowej Strategii Integracji”, czy „Narodowego Planu Rozwoju”, (ustawy z dnia 20 kwietnia 2004). Choć oba te dokumenty odnoszą się do różnych stadiów procesu integracji Polski z Unią Europejską, istotnie implikują zarówno przygotowanie Polski do członkostwa w organizacji, jak i jej funkcjonowanie w pierwszym okresie po jego uzyskaniu.

Biorąc pod uwagę dane statystyczne ukazujące wykorzystanie funduszy w latach 2004–2006, jako element weryfikacji rzeczywistej, nie zaś deklarowanej gotowości do funkcjonowania Polski w UE w zakresie wykorzystania np. unijnych środków finansowych, ocena

<sup>22</sup> Jak stwierdza R. Kuźniar, „(...) *Linia pęknięcia oddziela wiedzę o naszym zewnętrznym otoczeniu, oddziaływaniach skierowanych pod nasz adres, o egzystencjalnych interesach państwa i kierunkach ich realizacji, od warunków niezbędnych dla wypracowania strategii (odpowiadającej rygorom planu strategicznego) i jej długofalowej realizacji. Zastrzec w tym miejscu należy, iż powyższe stwierdzenie nie oznacza bezradności państwa w obliczu wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych; oznacza jedynie jego znacząco mniejszą skuteczność w porównaniu z sytuacją, w której mogłoby działać na rozległej podstawie strategicznej*”. R. Kuźniar, *Między polityką a strategią*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią...*, op. cit., s. 174.

przygotowań do członkostwa oraz pierwszy okres bytności w niej Polski zmuszają do „wystawienia” bardzo niskiej oceny. Zarówno stan przygotowań wewnętrznych, jak i osadzenie w realiach zewnętrznych (unijnych) wskazują, że prace koncepcyjne, gotowość intelektualna do sprostania wymogom wielkiego projektu europejskiego oraz odpowiedzialność za własne państwo w gronie elit politycznych i społecznych są niewystarczające, by nie stwierdzić – nikłe<sup>23</sup>. Rezultatem takiego stanu rzeczy jest zaprzepaszczenie szans, a tym samym niesprostanie wyzwaniom oraz istniejącym zagrożeniom, np. społecznym (patologiom, rozbiciu więzi społecznych, dezintegracji rodzin, emigracji młodych Polek i Polaków). Omówiony tu przykład wskazuje jednoznacznie, że państwo jako imperatyw polityki i strategii jest podmiotem wymagającym wszechstronnego podejścia, które może być zapewnione poprzez strategie: ogólną, dziedzinowe, sektorowe.

Brak unormowań prawnych prowadzi do sytuacji, w której strategia, czyli długookresowa koncepcja polityki, znajduje się w legislacyjnej próżni. W związku z tym trudno jest obecnie jednoznacznie ocenić rangę dokumentu bądź dokumentów, które w Polsce przyjmowane są pod postacią strategii. Czy mają one zastosowanie tylko w odniesieniu do bieżącej polityki? Czy rzeczywiście kształtują państwo, jego społeczeństwo zgodnie z jego długookresowymi potrzebami, interesami, celami? Czy jest coś w zamian, co może zastąpić strategię jako koncepcję spajającą w całość wizję, misję oraz cele państwa? Na postawione powyżej pytania nie ma obecnie jednoznacznych odpowiedzi. Nie ma bowiem jednoznacznej odpowiedzi, czym dla Rzeczypospolitej ma być jej strategia – dokumentem normatywnym, czy manifestem politycznym? Wyrazem woli organów władzy wykonawczej czy podstawą legislacyjną prac w zakresie rozwoju państwa? Wreszcie, jaką rangę należy nadać dokumentowi noszącemu nazwę strategia.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do kwestii, w jaki sposób w polskim systemie prawnym należałoby unormować rolę i znaczenie strategii, należy podjąć próbę udzielenia choćby częściowych odpowiedzi. Na podstawie analizy istniejących rozwiązań prawnych w Polsce można sądzić, iż w polskiej rzeczywistości społecznej strategia państwa – oraz jej pochodne – powinna mieć charakter ustawy lub moc rozporządzenia przyjętego przez rząd (np. na mocy ustawy o strategii, -ach państwa). Znaczenie ustawy określającej istotę strategii dla polityki państwa jest przy tym rzeczą fundamentalną w kontekście podejmowanych działań. W obecnym stanie rzeczy istniejące rozwiązania są niejasne i wymagają doprecyzowania.

Odnosząc się do kwestii znaczenia strategii dla organów władzy ustawodawczej, wykonawczej bądź sądowniczej, należy mieć na uwadze przede wszystkim niedostatek obecnych rozwiązań normatywnych. Stąd też może wynikać wniosek, iż obecne strategie są jedynie wyrazem dążeń do kształtowania rzeczywistości społecznej w sytuacji braków umiejętności kreowania strategii, a tym samym posługiwania się nią jako narzędziem w realizacji polityki państwa. Sąd ten wynika z kilku przesłanek, przede wszystkim z uwagi na brak w Polsce:

<sup>23</sup> Przykładem w zakresie realizacji polityki i strategii jest wykorzystanie przyznanych Polsce przez Komisję Europejską puli 12,8 mld. Euro na realizację programów operacyjnych w ramach „Narodowego Planu Rozwoju” (8,6 mld Euro w ramach funduszy strukturalnych i 4,2 mld Euro w ramach Funduszu Spójności). Do listopada 2005 r. wykorzystano około 370 mln. euro, co stanowiło 4,3 % całkowitej wartości pomocy (dane z serwisu informacyjnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>, z 15.11.2005 r.).



- unormowań prawnych, które jednoznacznie sytuowałyby strategię jako dokument o charakterze normatywnym, ogólnopaństwowym;
- rozwiązań systemowych, które jednoznacznie wiązałyby politykę ze strategią państwa w wymiarze ogólnym, dziedzinowym i sektorowym;
- związków między np. polityką bezpieczeństwa – strategią bezpieczeństwa a politykami – strategiami społeczno-kulturową i ekonomiczną;
- korelacji między strategiami sektorowymi, np. społeczną, kulturową, makroekonomiczną, mikroekonomiczną a obronności i wojskową.

Powyższy sąd zmusza do refleksji, iż należy w Polsce wypracować zdolność do kompleksowego oglądu rzeczywistości społecznej w wymiarze ponadnarodowym, jak i narodowym zarówno w czasie, jak i przestrzeni<sup>24</sup>. Refleksja ta ponownie zwraca uwagę na inny niezwykle istotny problem, o którym pisano wcześniej, związany ze strategią – strategiami państwa, brakiem unormowań organizacyjnych w zakresie jej konstruowania, przeglądu oraz realizacji.

Biorąc pod uwagę objętość tekstu stanowi on jedynie zarys poruszanej problematyki.

## Bibliografia

- Ackoff R.L., *Zasady planowania w korporacjach*, PWN, Warszawa 1973.
- Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2001.
- Cieślak Z., Jasielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Cline R.S., *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Westview Press, Boulder 1975.
- Dawidczyk A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź 2006.
- Gryz J., *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – rola i znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej nr 4, 2004.
- Gryz J., *Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantyckich*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

<sup>24</sup> Pogląd ten uzasadniają słowa byłego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej A. Karkoszki. Stwierdza on: „(...) O ile jednak można było rozpocząć marsz na drodze wielkich zmian (...) bez całościowego planu, o tyle następne etapy tych zmian, znacznie bardziej szczegółowe, wewnętrznie skomplikowane, wymagające analizy i syntezy wolnej od wpływów bieżącej polityki partyjnej, zostały znacznie utrudnione (czy wręcz stracone) właśnie z uwagi na nieumiejętność czy niemożność (podkreślenie przyp. autora) wypracowania pełnej, zbilansowanej i wewnętrznie zgodnej długofalowej polityki (...).” A. Karkoszka, *Refleksje o obronie Polski końca XX wieku*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, op. cit., s. 588.

- Gryz J., *Paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego pierwszej dekady XXI wieku*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej nr 4, 2005.
- Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Kuźniar R., (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
- Kuźniar R. (red.), *Między polityką a strategią*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2004.
- Narodowa Strategia Integracji*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998.
- Rutkowski C., *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki*, Elipsa, Warszawa 2003.
- Rutkowski C., *Zarządzanie strategiczne na drodze ku nowej filozofii i nowym paradygmatom*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht 7.02.1992.
- Ustawa z dnia 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301)
- Wright Mills C., *The Power Elite*, Oxford University Press 1956.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, wyd. IV, Warszawa 2004.

## Interaction between Politics, Strategy and State Security

### Summary

The article, being focused on the role of politics and strategy in the forming of the state, refers to the theory of the problem. Simultaneously, it reveals the ways of shaping politics and strategy of the state. The author refers to the role of politics and strategy in the state actions. He also focuses his attention on the influence of politics and strategy on the process of shaping and developing the state. The author emphasizes the importance of appropriate forming of politics, strategy, strategic planning and properly carrying out strategic reviews. It enables him to reveal a comprehensive view of shaping politics and strategy together with their role in the process of forming the state.