

BEZPIECZEŃSTWO W DŁUGOFALOWEJ STRATEGII ROZWOJU KRAJU I STRATEGIACH SEKTOROWYCH

Bezpieczeństwo państwa, czy narodowe jest w definiowane na szereg sposobów. Wynika to zarówno z różnorodnych podejść badawczych, jak i sposobu jego rozumienia przez społeczeństwo i establishment polityczny. Bez względu na spory definicyjne i zakres pojęciowy uznać należy, że w największym stopniu kreatorami bezpieczeństwa narodowego jest społeczność tworząca naród oraz aparat państwowy realizujący działania podejmowane przez to państwo. Rolą aparatu władzy jest określenie celów narodowych i inicjacja procesu ich osiągnięcia. Instrumentem pozwalającym na ich osiągnięcie jest strategia państwowa (wielka strategia), którą w przypadku państw nie posiadających aspiracji mocarstwowych najczęściej zastępuje się długofalowymi programami rozwojowymi. Zaprezentowane podejście jest także zauważalne w przypadku polskiej Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2030 roku. Jej założenia pozwalają bowiem na zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa państwa i wskazanie form i rodzajów aktywności państwa w celu jego zapewnienia.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, interesy narodowe, strategia państwa, strategia rozwoju

1. Charakter strategii państwowej w polityce państw ery ponowoczesnej

Twórcy teorii strategicznych i myślenia strategicznego uznawali, że państwo dążąc do budowy i utrzymania swojej pozycji politycznej winno posiadać komplementarną wizję oddziaływania, czyli strategię państwową¹. Jej zasadniczym zadaniem, co podkreślał zwłaszcza Basil Liddell Hart, jest uzyskanie zakładanych w niej celów poprzez prowadzenie wielotorowych, ale komplementarnych względem siebie działań. Założenie to stanowi również podstawę współczesnej myśli strategicznej, co jednoznacznie oddaje definicja

¹ Basil Liddell Hart posługiwał się zwrotem *wielka strategia* i uwzględniał rolę instrumentów ekonomicznych, psychologicznych i politycznych (polityka zagraniczna). Zaś André Beaufre sformułował koncepcję *strategii totalnej*, rozumianej jako wizja oddziaływania władz centralnych. W jego założeniach służyła ona do określenia właściwego celu (zadania w oryginale – P. M.) i łączeniu różnych strategii ogólnych – politycznej, ekonomicznej, dyplomatycznej i wojskowej. Natomiast Julian Lider uznawał, iż *strategia narodowa* składa się z kilku komponentów w postaci potencjału politycznego, militarnego gospodarczego. Celem tak skonstruowanej strategii państwowej jest maksymalne wykorzystanie wymienionych potencjałów państwa do jak najskuteczniejszego osiągnięcia założonych celów politycznych. B. H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959, s. 388-389; A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1969, s. 11 i następnne; J. Lider, *Military Theory. Concept, structure, problems*, Aldershort 1983, s. 5-6.

strategii zaproponowana przez prof. Józefa Kukułkę², a jej skuteczność w erze świata ponowoczesnego nadal jest wynikiem:

- jednoznacznie i właściwie określonych celów oraz środków (sposobów) ich osiągnięcia,
- poprawnego zdiagnozowania procesów determinujących ich uzyskanie (lub je ograniczających)³,
- właściwego uwzględniania znaczenia scenariuszy alternatywnych, uwzględniających zdarzenia przewidywalne, jak i nieprzewidywalne⁴.

W odniesieniu do strategii państwowych ważne jest także uwzględnienie uwarunkowań wynikających z faktu funkcjonowania w środowisku międzynarodowym, które jest tworzone zarówno przez globalny ład międzynarodowy, procesy regionalne oraz wewnętrzne. Tworzą one swoistą sieć powiązań o charakterze polityczno-ekonomicznym, społeczno-politycznym i polityczno-kulturowym, w ramach których państwo poszukuje własnej koncepcji osiągnięcia zamierzonego celu. Z tego względu współczesna strategia państwowa jest nie tylko koncepcją oddziaływania na otoczenie. Jak zauważył S. Sałajczyk, [...] *optymalna strategia* [państwowa – przyp. P. M.] *powinna opierać się na wykrywaniu i diagnozowaniu trendów i zmian, które stanowią szansę lub zagrożenie dla realizacji wytkniętych celów strategicznych*⁵. Zgadając się z tą tezą wskazać należy na znaczenie również ważnych determinantów w postaci:

- umiejętnego sprzężenia z jej generalnymi założeniami zapisów strategii cząstkowych (sektorowych)⁶,
- właściwego doboru środków w zależności od określonych celów,
- określenia sposobu i kolejności wykorzystania pozostających w dyspozycji państwa instrumentów.

Słuszna w tym kontekście staje się także teza prof. Romana Kuźniara, iż *nie jest [...] rzeczą strategii wyznaczać cele polityczne, jednak strategiczny instynkt i dyscyplina wykonania [...] jest warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) optymalnego urzeczywistnienia żywotnych interesów państwa [...], które nie powinny ulegać kaprysom polityki*⁷. Tym samym uznać należy, iż proces konstruowania strategii narodowej wymaga określenia zarówno wiodących celów polityki państwa, jak i narzędzi pozwalających na ich realizację. Jej integralną cechą winna być otwartość i możliwość modyfikacji na każdym etapie jej realizacji. Strategia państwowa powinna także w sposób jednoznaczny określać niezbędne do osiągnięcia celów długofalowych obszary aktywności państwa oraz wska-

² Definiował on strategię jako *długofalową koncepcję oddziaływania na otoczenie w celu realizacji założonych celów*. Zob. J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 130.

³ W ten sposób wypowiadają się zarówno A. Beaufre, jak i J. Kukułka. Zob. J. Kukułka, *Wstęp do teorii o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 167 oraz A. Beaufre, *Wstęp do strategii...*, s. 134.

⁴ J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków...*, s. 167.

⁵ Dostrzegali to również Beaufre. Zob. *Wstęp do strategii...*, s. 31. Natomiast dosadnie tę cechę określił S. Sałajczyk, *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994, s. 22

⁶ A. Beaufre w tym kontekście mówił o konieczności łączenia celów i środków, a Liddell Hart cechę tę określał jako umiejętność koordynacji celów i środków. Zob. A. Beaufre, *Wstęp do strategii...*, s. 134; B. H. Liddell Hart, *Strategia ...*, s. 390.

⁷ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005, s. 179.

zywać podmioty wdrażające jej założenia. Warunkiem niezbędnym jest także właściwe połączenie celów strategii z pozostającymi w dyspozycji środkami, które zdefiniować można jako potencjał państwa⁸. Wymaga to określenia celów pośrednich (krótkookresowych, pomocniczych i szczegółowych) oraz środków przyjmujących charakter zasobów pozwalających na realizację celu głównego⁹. Na podstawie tych przesłanek uznać można, że ostateczny kształt strategii państwowej w dużej mierze jest determinowany jest:

- charakterem posiadanego potencjału państwa¹⁰,
- możliwościami jego maksymalnego wykorzystania,
- charakterem przeobrażeń środowiska, w którym strategia ma być realizowana,
- stopniem skuteczności oddziaływania na otoczenie międzynarodowe (umiejętność prowadzenia polityki zagranicznej)¹¹.

2. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jako polska strategia państwowa

Przedstawione uwarunkowania pozwalają na stwierdzenie, że współczesne państwo powinno dysponować strategią narodową wynikającą zarówno ze skali i charakteru jego interesów narodowych jak i posiadanego potencjału oraz zdolności do oddziaływania na otoczenie. W przypadku państw nie dysponujących potencjałem pozwalającym na samodzielne kreowanie sytuacji w swoim otoczeniu czy też nie posiadających aspiracji do odgrywania roli kreatora globalnego czy regionalnego ładu międzynarodowego, strategię państwową powinny przyjmować postać kompleksowej koncepcji rozwoju. Tego rodzaju strategię najczęściej koncentrują się na określeniu szans rozwojowych przy

⁸ Za jego elementy powszechnie uznaje się potencjał demograficzny, posiadane zasoby oraz przedmioty których, zastosowanie, użycie lub wykorzystanie ich naturalnej aktywności umożliwia osiągnięcie zakładanego celu. Na rolę potencjału wskazuje też S. Sałajczyk, *Strategia...*, s. 23.

⁹ Pierwsze z nich traktować należy nie tylko jako cele, ale także jako środki zezwalające na osiągnięcie celów głównych. Drugie zaś stanowią elementy potencjału państwa, zaś ich wykorzystanie warunkowane jest przyjętą metodą działania. Słuszna w tym kontekście staje się teza I. Popiuk-Rysińskiej, która sprowadza się do stwierdzenia, iż cele szczegółowe w pierwszym etapie wypełniają funkcję celów krótkookresowych, a następnie przekształcają się w środki służące do osiągnięcia celu głównego. Zob. I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody prowadzenia polityki zagranicznej*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 78.

¹⁰ Potencjał państwa postrzegać należy jako *możliwość skutecznego oddziaływania na występujące wydarzenia, na którą składa się szereg uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz czynników o charakterze subiektywnym i obiektywnym*. Do zasadniczych uwarunkowań wewnętrznych zaliczyć należy przede wszystkim, traktowane jako czynniki obiektywne, takie elementy jak środowisko geograficzno-przyrodnicze, potencjał demograficzny, poziom i charakter wykształcenia obywateli, potencjał gospodarczy i poziom innowacyjności gospodarczej oraz zaawansowanie technologiczne i charakter produkcji krajowej. Natomiast wewnętrznymi czynnikami o charakterze subiektywnym są: powszechność stosowania systemu wartości społecznych, zwartość polityczna społeczeństwa, rządność (profesjonalizm administracji).

¹¹ Państwo musi być współkreatorem ładu międzynarodowego i aktywnym uczestnikiem procesów międzynarodowych zwłaszcza w trzech obszarach stosunków międzynarodowych: politycznym, gospodarczym i sferze bezpieczeństwa. Zob. T. Łoś-Nowak, *Paradygmat realistyczny – projekcje porządku międzynarodowego w XXI wieku*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Warszawa 2005, s. 28-29.

równoczesnym uwzględnieniu walorów państwa oraz środków pozwalających na minimalizowanie znaczenia wewnętrznych słabości i zewnętrznych zagrożeń realizacji takiej strategii¹². Taką koncepcję strategii państwowej zaproponował również i rząd polski, który za najważniejsze dokumenty strategiczne uznał, wymagane przez obowiązujące regulacje legislacyjne¹³, opracowane na przełomie 2010 i 2011 roku *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju*¹⁴ oraz wynikającą z niej *Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju*¹⁵. Obydwa dokumenty, a zwłaszcza traktowana jako dokument wiodący strategia długookresowa, są nie tyle realizowanymi w celu wzmocnienia pozycji państwa koncepcjami oddziaływania międzynarodowego, lecz planem działań zmierzającym do zwiększenia jego potencjału i zniwelowania istniejących zapóźnień. Zostały więc ukierunkowane na realizację wewnętrznych programów rozwojowych, a skala oddziaływania zewnętrznego uzależniona jest głównie poprzez kontekst przyjętych celów rozwojowych.

Zasadniczym założeniem prezentowanej strategii jest teza, iż Rzeczpospolita Polska funkcjonuje w gronie państw rozwiniętych, ale równocześnie jest krajem o ograniczonych możliwościach rozwojowych. Istniejące zapóźnienia, zwłaszcza infrastruktury komunikacyjnej, niewydolności potencjału energetycznego oraz zła struktura gospodarki powodują, że polskie społeczeństwo tylko w 60% utrzymuje się z pracy własnej, a tempo rozwoju poszczególnych regionów jest znacznie zróżnicowane¹⁶. Uwarunkowania te powodują, że celem działalności państwa w tym okresie rozwoju jest utrzymanie lub wykreowanie wzrostu gospodarczego i poprawa jakości życia, stąd celami strategicznymi państwa polskiego są:

- działania zapewniające usprawnienia funkcji państwa oraz rozwój infrastruktury,
- budowa potencjału kapitału intelektualnego i podstaw innowacyjności,
- poprawa warunków instytucjonalnych funkcjonowania gospodarki oraz wzrost zaufania i sprawności państwa¹⁷.

¹² Przykładem takiego podejścia są obecne polskie założenia strategiczne. W Raporcie *Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe* strategia rozwoju definiowana jest jako całościowa koncepcja określająca cele rozwojowe i przedstawiająca wizję przyszłości państwa przy równoczesnym zdefiniowaniu negatywnych skutków jej realizacji i przygotowaniu planów ich minimalizowania. Zob. Raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 2-3.

¹³ *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* zobowiązuje Radę Ministrów do opracowania (i wdrażania jej założeń) minimum 15-letniej długookresowej strategii rozwoju kraju, wynikające z niej i opracowywanej na minimum 4, a maksymalnie na 10 lat, strategii średniookresowej, oraz innych strategii (sektorowe, operacyjne itp.) o okresie realizacji od 4 do 10 lat, lecz nie wykraczających poza wdrażaną w tym okresie strategię średniookresową. Zob. Rozdział 2 ustawy, a zwłaszcza art. 9-14. Ustawa z 6 grudnia 2005 r., tekst jednolity, Dz. U., 2009, 84.712.

¹⁴ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Część I i II, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

¹⁵ Definiuje ona cele średniookresowe, a ramy przyjęte czasowe to lata 2014-2020. Podkreślić należy, że jest ona skorelowana z *Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz *Planem przestrzennego zagospodarowania kraju*.

¹⁶ Szerzej *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe...*, s.14-16.

¹⁷ Zadanie to osiągnięte ma być poprzez proces przejrzystego stanowionego prawa, merytorycznego traktowanie obywateli przez instytucje publiczne, szybkość skutecznego działania policji, prokuratury i sądownictwa, internetyzacja usług publicznych, eliminacja biurokracji itp. – *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe...*, s. 13-15.

Tabela 1. Narodowe sektorowe strategie rozwojowe na lata 2014-2020 i ich cele

Strategia	Cele strategii sektorowych
Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki	<ol style="list-style-type: none"> 1. tworzenie stabilnych podstaw gospodarki w wymiarze makroekonomicznym oraz budowa stabilnego wewnętrznego rynku finansowego; 2. tworzenie prorozwojowych rozwiązań dla funkcjonowania małych i średnich firm, zwłaszcza w sferze usług, oraz wsparcie procesów rozwojowych w działach gospodarki, zwłaszcza budownictwie i przemyśle; 3. stworzenie systemu działań proeksportowych i warunków do ekspansji gospodarki; 4. budowa społeczeństwa informacyjnego i właściwe przygotowanie pracowników do perspektywicznych potrzeb rynku pracy;
Strategia kapitału ludzkiego	<ol style="list-style-type: none"> 1. budowa systemu ciągłej edukacji oraz rozwój gospodarki jako kreatora miejsc pracy; 2. zapobieganie wykluczeniu społecznemu (w tym e-wykluczeniu) oraz wsparcie rodzin w procesie kształcenia i wychowania młodego pokolenia; 3. budowa efektywnego systemu opieki zdrowotnej i infrastruktury sportowo-rekreacyjnej; 4. zapewnienie optymalnego nasycenia infrastruktury mieszkaniowej;
Strategia rozwoju transportu	<ol style="list-style-type: none"> 1. zapewnienie ciągłości ruchu pomiędzy głównymi ośrodkami kraju; 2. zwiększenie udziału transportu szynowego w przewozach; 3. budowa „autostrad morskich” i wzmocnienie roli portów; 4. poprawa dostępności transportowej transportu lotniczego i śródlądowego; 5. poprawa efektywności ekonomicznej infrastruktury transportowej także poprzez wykorzystanie systemów informatycznych;
Strategia bezpieczeństwa energetycznego i środowiska	<ol style="list-style-type: none"> 1. zapewnienie efektywności energetycznej kraju; 2. zapobieganie degradacji środowiska i budowa optymalnego systemu gospodarowania odpadami przy stymulowaniu zrównoważonego rozwoju i efektywnego wykorzystania zasobów; 3. zapewnienie optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich przy równoległym, stosowaniu nowoczesnych technologii;
Strategia Sprawne Państwo	<ol style="list-style-type: none"> 1. zapewnienie efektywności instytucji publicznych oraz sposobu zarządzania państwem, w tym poprawa jakości wdrażanych rozwiązań legislacyjnych; 2. podnoszenie jakości kadr administracji publicznej i zakresu usług publicznych; 3. upowszechnianie stosowania form dialogu społecznego i komunikowania się ze społeczeństwem; 4. poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona praw konsumenta;
Strategia rozwoju kapitału społecznego	<ol style="list-style-type: none"> 1. kształtowanie postaw propaństwowych i prospołecznych i poprawa mechanizmów określających wpływ społeczeństwa na życie publiczne; 2. rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego; 3. usprawnienie procesów komunikacji społecznej i przekazywania wiedzy;
Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego	<ol style="list-style-type: none"> 1. transformacja systemu bezpieczeństwa do wymogów określonych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego; 2. zapewnienie zdolności państwa do obrony i ochrony infrastruktury krytycznej; 3. tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa;
Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa	<ol style="list-style-type: none"> 1. zapewnienie konkurencyjności i bezpieczeństwa żywnościowego; 2. rozwój przedsiębiorczości, zatrudnienia oraz poprawa jakości życia i dostępu do usług edukacyjnych; 3. zapewnienie racjonalnej gospodarki, zwłaszcza żywych zasobów wód oraz ochrona środowiska i bioróżnorodności;
Strategia rozwoju regionalnego	<ol style="list-style-type: none"> 4. stymulowanie procesów rozwojowych aglomeracji miejskich i obszarów wiejskich; 5. poprawa systemu komunikacyjnego; 6. wyrównywanie różnic rozwojowych z uwzględnieniem zasady konkurencyjności regionów; 7. wykorzystywanie walorów środowiskowych i zapewnienie ładu przestrzennego; 8. usprawnienie procesów planowania i realizacji polityk społecznych.

Źródło: *Strategiczne dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 10-21.

Sposób osiągnięcia jej zasadniczych celów skorelowany został z zapisami strategii Unii Europejskiej *Europa 2020*¹⁸, co wynika ze słusznego założenia, iż skoncentrowane na obszarze kraju założenia strategii są w dużym stopniu determinowane przez uwarunkowania zewnętrzne. Walorem strategii *Europa 2020* w odniesieniu do *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju* jest jej koncentracja (w obszarze konkurencyjności gospodarki) na problematyce rozwoju infrastruktury transportowej i energetycznej oraz w układzie badania naukowe – rozwój gospodarczy. Przeniesienie tej zasady na grunt polski powoduje, że programy rozwojowe w szczególności sposób koncentrować muszą się na najważniejszych i tak zdefiniowanych w strategii długookresowej sferach energetycznej, transportowej oraz prowadzeniu polityki zrównoważonego rozwoju opartego na potencjale zarówno poszczególnych obszarów państwa, jak i podmiotów gospodarczych.

Przyjęte założenia rozwojowe jednoznacznie podkreślają, że zasadnicze determinanty pozwalające na realizację narodowego programu rozwoju w wymiarze długookresowym to:

- czynnik demograficzny,
- poziom nowoczesności gospodarki i skala stosowania zarówno w gospodarce, jak i przez społeczeństwo nowych technologii,
- funkcjonalność sektorów energetycznego i transportowego,
- poziom bezpieczeństwa państwa,
- układ sił w regionie i wymiarze globalnym.

Natomiast za zasadnicze zagrożenia bezpieczeństwa w dobie stabilizacji sytuacji politycznej uznać należy ograniczenia rozwojowe, które w stosunkach międzynarodowych mogą przybrać postać różnych form ograniczenia dostaw surowców i towarów niezbędnych do funkcjonowania państwa. Istotną rolę mogą odgrywać także zagrożenia w postaci ataków na infrastrukturę informatyczną oraz działalność ponadnarodowych grup zajmujących się przestępczością zorganizowaną jak i polityczną (np. ugrupowania terrorystyczne). Uznając za mało prawdopodobny konwencjonalny konflikt zbrojny nie można wykluczyć także wystąpienia zagrożenia militarnego, będącego zarówno efektem polityki państw, jak i aktorów pozapaństwowych dysponującymi środkami rażenia w wyniku skali proliferację uzbrojenia¹⁹.

3. Rozumienie bezpieczeństwa w *Długookresowej Strategii Rozwoju*

Zaprezentowane zagrożenia realizacji interesów narodowych (państwowych) uznać należy za zasadnicze zagrożenia bezpieczeństwa państwa, definiowanego jako *zdolność*

¹⁸ *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* za cele długofalowe uznaje rozwój konkurencyjnej wobec innych regionów gospodarki państw członkowskich, opartej na wiedzy i innowacji oraz uwzględniający zasadę zrównoważenia w wymiarze społecznym, terytorialnym i ekologicznym. Polski tekst Strategii zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, zaś założenia oraz szczegółowe programy zob. http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm

¹⁹ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności...*, Część I, s. 11.

państwa [instytucji państwa – przyp. P. M.] i społeczeństwa do zapewnienia warunków jego przetrwania jako instytucji, wspólnoty obywatelskiej, biologicznego przeżycia ludności, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewni przetrwanie, tożsamość, funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)²⁰. Tak definiowane bezpieczeństwo państwa stanowi jedną z dziewięciu dziedzin jego aktywności, dla których *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* przewidziała konieczność opracowania strategii sektorowej (operacyjnej)²¹. Wynika to przede wszystkim z zastosowania odmiennego od wcześniej obowiązujących w Polsce dokumentach strategicznych podejścia do tej problematyki. W dokumencie tym słusznie uwzględniono zwłaszcza wagę współzależności pomiędzy stanem bezpieczeństwa a rozwojem społeczno-gospodarczym oraz rolę społeczno-ekonomicznych wyzwań dla bezpieczeństwa. Podkreślono także niebagatelne znaczenie procesów wzajemnego przenikania się procesów generowanych przez państwo i jego otoczenie międzynarodowe, co powoduje, że narodowe zagrożenia bezpieczeństwa, także te powstające w ramach państwa, są determinowane przez zależności ponadnarodowe. To podejście pozwoliło na uznanie za główne determinanty bezpieczeństwa państwa:

- skali międzynarodowych powiązań gospodarczych i jej konsekwencje dla rynku wewnętrznego państwa;
- działań gospodarczo-finansowych i polityki prowadzonej przez pozapaństwowych uczestników międzynarodowych stosunków gospodarczych;
- rodzaju istniejących w państwie i jego otoczeniu *non traditional risks* oraz skali ich oddziaływania na państwo²².

Zaprezentowane w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju* podejście powoduje, że problematyka bezpieczeństwa stanowi nie osobny dział, lecz integralny element poszczególnych obszarów objętych jej zapisami. Wręcz można stwierdzić, że jej istotą jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz jego stabilności społeczno-ekonomicznej a nie wyłącznie politycznej²³. Zaś proponowane formy aktywności państwa koncentrują się na eliminowaniu zaistniałych zagrożeń oraz na działaniach o charakterze prorozwojowym, pozwalających na lepsze funkcjonowanie społeczeństwa i każdego obywatela. Tym samym za cel strategiczny w dziale administracji bezpieczeństwa państwo położono nacisk nie na zwalczanie zagrożeń zewnętrznych, ale na skuteczności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa.

Podejście to pozwoliło nie tylko na wskazanie zasadniczych obszarów aktywności państwa, które wymagają działań zmierzających do niwelowania zjawisk ograniczają-

²⁰ R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, ekspertyza na potrzeby realizacji Średniookresowej Strategii Rozwoju RP na lata 2014-2020, Warszawa 2011, s. 10-11.

²¹ Ibidem oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa RP na lata 2012-2020* (projekt z kwietnia 2012).

²² R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu...*, s. 10-11 i 15-20.

²³ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności ...*, Część I, s. 11.

Tabela 2. Problematyka bezpieczeństwa w najważniejszych obszarach realizacji celów Długookresowej Strategii Rozwoju

Obszar	Projekt
Kapitał ludzki	IV.3. Zaprojektowanie i wdrożenie polityki imigracyjnej ukierunkowanej na uzupełnianie niedoborów pracowników na polskim rynku pracy [...].
Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko	V.3. Zwiększenie ilości dwukierunkowych, transgranicznych połączeń systemów przesyłu gazu w celu zapewnienia dywersyfikacji importu gazu, a w dalszej perspektywie również i możliwości jego eksportu. V.5. Zwiększenie pojemności magazynowych gazu, ropy i paliw płynnych, [...] mogących zabezpieczać zarówno rezerwy strategiczne jak i szczytowe przez cały okres realizacji strategii. V.11. Zakończenie w perspektywie do 2015 r. realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, którego efektem będzie redukcja ładunku zanieczyszczeń, w tym związków biogenych (azot, fosfor) odprowadzanych do wód. V.12. Wprowadzenie wieloletniego programu monitorowania i ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania fragmentacji ekosystemów, zapewniającego funkcjonowanie korytarzy ekologicznych, a także ustanowienie narzędzi finansowania różnorodności biologicznej. V.14. Ograniczenie ryzyk związanych z powodzią i ich skutkami poprzez wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania zlewniami oraz odbudowę naturalnej retencji wodnej, a także wdrożenie programów małej retencji wodnej na obszarach szczególnie narażonych na powódź i suszę.
Rozwój regionalny	VI.4. Wykorzystanie inwestycji transportowych do stworzenia efektywnego systemu transportu pomiędzy centrami wzrostu, ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi/lokalnymi [...]. VI.9. Likwidacja luki cywilizacyjnej pomiędzy wsią a miastem w jakości infrastruktury technicznej w celu poprawy jakości życia ludności z obszarów wiejskich.

Źródło: *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności ...*, Część II, s. 8-16.

cych możliwości ich pełniej realizacji²⁴. Drugim, równie ważnym jej zapisem jest wskazanie roli poszczególnych obszarów tak rozumianego bezpieczeństwa oraz wymóg indywidualnego podejścia do poszczególnych procesów. W strategii wskazano na znaczenie bezpieczeństwa żywniowego kraju, jako istotnego elementu polityki rozwojowej obszarów wiejskich, bezpieczeństwa energetycznego oraz polityki migracyjnej (*Polska krajem migracji netto*). Kwestie te znalazły się w gronie 25 tzw. *kluczowych decyzji Strategii*, czyli najważniejszych determinantów strategii długofalowej²⁵. Jednoznacznie podkreśla

²⁴ Długofalowa Strategia Rozwoju wskazuje tu na kwestie zwiększenia innowacyjności w poszczególnych dziedzinach gospodarki, w tym wykorzystanie do tych procesów działań zmierzających do unowocześnienia potencjału obronnego państwa oraz uwzględnienia konsekwencji przeobrażeń demograficznych. W opinii Autora niezbędne jest uwzględnianie nie tylko faktu starzenia się społeczeństwa, ale także jego konsekwencje w sferze bezpieczeństwa, zwłaszcza oportunistów części społeczeństwa dotyczącego funkcji redystrybucyjnej funkcji państwa, możliwości załamania się systemu emerytalnego oraz napływu migrantów jako siły roboczej i wynikające z tego faktu zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego czy zaistnienia zjawiska ksenofobii. Zob. P. Mickiewicz, *Państwo demokratyczne wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa*, Bałtycki Kongres Bezpieczeństwa Europejskiego, Jurata 2006, s. 23-30.

²⁵ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności ...*, Część II, s. 3-7.

to prymat czynnika społecznego i gospodarczego nad polityczno-militarnymi uwarunkowaniami bezpieczeństwa państwa, co znalazło odzwierciedlenie także poprzez określenie problematyki bezpieczeństwa w poszczególnych sektorach gospodarczych, społecznych i ekonomicznych uznanych za priorytetowe dla strategii rozwoju kraju.

Tabela 3. Struktura wydatków publicznych wg założeń Długookresowej Strategii Rozwoju (w% PKB)

Sfera aktywności państwa	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Obronność	1,0	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	1,7	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8
Ochrona środowiska	0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Ochrona zdrowia	4,4	5,1	4,9	5,3	5,7	6,1
Zabezpieczenie społeczne	17,0	16,5	15,2	15,3	15,4	14,8
Sprawy gospodarcze	3,7	5,9	6,1	6,2	5,5	5,0
Ogólne usługi publiczne	6,3	6,0	5,9	6,1	6,3	6,5
Usługi mieszkaniowe i komunalne	1,2	1,4	1,1	1,1	1,1	1,1
Edukacja i oświata	6,1	5,7	5,6	5,7	5,5	5,2
Kultura, rekreacja i religia	1,0	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Razem	43,1	45,8	43,7	44,4	44,3	43,5

Źródło: Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności ..., Część II, s. 30.

Trzecim zapisem, będącym oczywistą konsekwencją powyższych dwóch założeń zaprezentowanych w strategii, a bezpośrednio odnoszącym się do problematyki bezpieczeństwa, jest propozycja zmiany sposobu finansowania poszczególnych sfer funkcjonalnych państwa przewidująca utrzymanie stałych (niższych) wydatków na bezpieczeństwo militarne, przy niewielkim wzroście wydatków na bezpieczeństwo publiczne oraz ochronę środowiska.

4. Wnioski

Sposób usytuowania problematyki bezpieczeństwa w całości kształcie *Długookresowej Strategii Rozwoju* powoduje, że jest ona traktowana jako środek pozwalający na niwelowanie negatywnych dla państwa konsekwencji osiąganych celów strategicznych oraz oddziałujących na proces ich osiągnięcia zmian sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej. Za cele kluczowe uznano w niej dążenie do zapewnienia pozycji państwa wymaganej interesem państwa i kształtem sytuacji międzynarodowej, oczekiwanej przez społeczeństwo tożsamości narodowej i państwowej oraz możliwość swobodnego rozwoju. Zadaniem strategii jest więc określenie form działania umożliwiających realizację interesu państwowego i społecznego w postaci jednoznacznie określonych oczekiwań i potrzeb społecznych, eliminacji ryzyka i zagrożeń (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz potencjalnych ograniczeń prorozwojowych. Wśród najistotniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa o charakterze wewnętrznym wyróżnić należy skalę niepokojów społecznych wynikających z na-

ruszania interesów grup nacisku oraz ukształtowania się, jako naturalnej konsekwencji rosnących potrzeb społecznych i dążeń do wyrównania poziomu życia w wymiarze regionalnym (europejskim) oraz wewnętrznym, społeczeństwa konsumpcyjnego. Istotną rolę odgrywa także kształt regionalnych układów gospodarczych i charakteru wymiany towarowej, wymagający od państwa prowadzenia działań mających na celu niwelowanie negatywnych ich skutków.

Przyjęte założenia strategiczne wymagają wdrożenia stosownych zmian w rozwiązaniach systemowych. Zasadniczy cel strategii w postaci zapewnienia bezpieczeństwa społecznego rozpatrywany w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa wymaga skoncentrowania się na problemie ochrony ludności, infrastruktury, zasobów oraz bezpieczeństwa ekonomiczno-kulturowego. Takie podejście wymaga wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego oraz stworzenie sprawnego i zintegrowanego systemu ratownictwa i ochrony ludności²⁶. Istotnym zadaniem jest także wypracowanie środków zapobiegających zagrożeniu przestępczością zorganizowaną, terroryzmem, migracją i cyberprzestępczością. Muszą one być podejmowane samodzielnie (uregulowania wewnętrzne), jak również we współpracy z partnerami międzynarodowymi. Wynikające z powyższej koncepcji cele strategiczne polskiej polityki bezpieczeństwa sprowadzić należy do:

- zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach narodu, jego ustroju oraz organizacji państwa,
- zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z wolności wynikających z konstytucji, praw człowieka i obywatela, stworzenie bezpiecznych warunków do życia i rozwoju obywateli,
- zapewnienie bezpieczeństwa prawnego obywateli RP,
- stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego,
- zapewnienie możliwości kształtowania stosunków międzynarodowych, realizacji zobowiązań sojusznicznych,
- zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki obywatelom przebywającym poza granicami kraju,
- promocja polskiej gospodarki i wspieranie polskich przedsiębiorców oraz budowa prestiżu Polski na arenie międzynarodowej,
- podniesienie poziomu edukacji narodowej, tworzenie zaplecza naukowo-technicznego, wspieranie ośrodków badawczych, zapewnienie dostępu do informacji,
- poprawa konkurencyjności gospodarki,
- ochrona środowiska naturalnego, ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych,
- ochrona materialnego i duchowego dziedzictwa narodu oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania się we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym ekonomicznej, społecznej i intelektualnej.

Określone w powyższy sposób obszary kreujące zagrożenia bezpieczeństwa państwa wskazują nie tylko na ich pozamilitarny charakter, ale również rolę jako kreatorów sta-

²⁶ Wyposażonego w instrumenty zapewniające skuteczny monitoring oraz możliwości ostrzegania i likwidowania w trakcie klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych.

nu bezpieczeństwa państwa globalnych, regionalnych i wewnątrzpaństwowych procesów społeczno-gospodarczych. Przeciwdziałanie tym procesom wymaga prowadzenia działań zapobiegawczych i doraźnych, co z kolei narzuca warunek posiadania efektywnych struktur instytucjonalnych i mechanizmów przeciwdziałania o charakterze instytucjonalnym oraz adekwatnych do skali zagrożenia procedur działania²⁷. Ponadpaństwowość istotnych wyzwań dla bezpieczeństwa państwa wymaga także uczestnictwa w międzynarodowych działaniach prewencyjnych i zapobiegawczych, a rolą państwa jest nie tylko ich samodzielne zwalczanie, ale także budowa skutecznych instrumentów przeciwdziałania przy wykorzystaniu graczy pozapaństwowych oraz systemu międzynarodowego. Podstawowym instrumentem tak rozumianej polityki jest siła oddziaływania państwa, co powoduje, iż strategicznym celem budowy strategii bezpieczeństwa państwa jest wzmocnienie jego pozycji międzynarodowej, która uzależniona jest przede wszystkim od roli w globalnym systemie gospodarczym oraz sprawności rządu²⁸. Uznanie, że podstawowym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa jest uzyskanie zdolności do niwelowania negatywnych skutków procesów politycznych, gospodarczych i społecznych, wymaga także aktywnego zaangażowania się w kreowanie sytuacji międzynarodowej. W wymiarze globalnym niezbędnym warunkiem uzyskania oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa jest aktywne uczestnictwo w organizacjach ponadnarodowych. Jednak forma zaangażowania winna zakładać cel, jakim jest maksymalne skorelowanie aktywności organizacji międzynarodowych ze strategicznym interesem państwa²⁹. Zaś współzależność poziomu bezpieczeństwa państwa od kształtu ładu międzynarodowego oraz globalnych powiązań gospodarczych wymaga, by państwo uczestniczyło również w współkreowaniu ładu pokojowego, także poprzez uczestnictwo w działaniach dyplomatycznych, humanitarnych i militarnych.

Drugim obszarem działań politycznych jest kreowanie dobrosąsiedzkich stosunków w regionie, uwzględniających zarówno współpracę polityczną jak i kooperacji transgranicznej w sferze gospodarczej i społecznej. Przyznania prymatu zagrożeniom pozamilitarnym oraz wskazanie roli ponadnarodowego systemu bezpieczeństwa nie należy traktować jako powodu do ograniczania nakładów na budowę systemu bezpieczeństwa militarnego, chociaż zasadne jest jego ukierunkowanie także na zwalczanie form działań militarnych prowadzonych środkami niemilitarnymi czy wykorzystujących skrytość działań (poprzez wykorzystanie sił specjalnych czy środków dywersji). Z tego względu dokumentem nadal w znacznym stopniu kreującym formy zapewnienia bezpieczeństwa narodowego jest *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*. Autorzy *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa* wręcz uznają ją za strategię operacyjną dla strategii bezpieczeństwa narodowego, co podkreślono między innymi w jej tytule. Nie odnosząc się do sensowności tego rozwiązania podkreślić jednak należy, że obowiązująca obecnie *Strategia bezpie-*

²⁷ Podkreślają to także R. Zięba i J. Zając, *Budowa...*, s. 13.

²⁸ Słusznie uznaje on, że bezpieczeństwo państwa w szeroko rozumianym judeochrześcijańskim kręgu cywilizacyjnym jest w dużej mierze determinowane przez skalę rozwoju gospodarczego. Zob. R. Kuźniar, *Między polityką a strategią...*, s. 176.

²⁹ Stanowisko takie od lat prezentuje gen. S. Koziej, najdobitniej wyrażając ją w krótkim i publicystycznym tekście opublikowanym w Gazecie Wyborczej. Zob. S. Koziej, *Strategia Psa*, Gazeta Wyborcza nr 6 z 8 stycznia 2002 r.

czeństwa jest wizją zapewnienia bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi o charakterze polityczno-militarnym i wprowadza słuszną zasadę, iż bez względu na poziom realnych zagrożeń i ich charakteru zadaniem państwa jest skuteczna obrona i ochrona interesów narodowych. Z tego względu prowadzona w tym celu polityka przewidywać powinna wykorzystywanie potencjału obronnego państwa, jak i umiejętne rozwiązywanie problemów zewnętrznych o charakterze lokalnym, regionalnym i globalnym. Dysponując potencjałem pozwalającym zaliczyć państwo polskie do krajów średniej wielkości niezbędne jest prowadzenie polityki niwelowania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego i procesów kreujących te zagrożenia poprzez działania zakładające aktywne uczestnictwo w organizacjach międzyrządowych oraz układach bilateralnych czy regionalnych. Zasadniczą formą aktywności zewnętrznej państwa polskiego, zgodnie z założeniami *Strategii bezpieczeństwa narodowego* są działania na rzecz ustanowienia wspólnej, kompatybilnej z systemem obronnym NATO, obrony Unii Europejskiej. Zaś potencjał obronny państw członkowskich powinien zapewnić zdolność do samodzielnego działania w operacjach reagowania kryzysowego oraz w oparciu o tzw. *Klauzulę Solidarności*³⁰. W ramach układów regionalnych celem działań winno być umacnianie relacji z partnerami o znaczeniu globalnym, regionalnym i subregionalnym³¹. W związku z powyższym Polska powinna dysponować potencjałem pozwalającym na aktywne uczest-

³⁰ Zgodnie z zapisami traktatowymi istota klauzuli sprowadzona została do następujących zasad:

1. Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu: a) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym, udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego, b) udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.

2. Jeżeli Państwo Członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz politycznych inne Państwa Członkowskie udzielają mu pomocy. W tym celu Państwa Członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady.

3. Stanowiąc na wspólny wniosek Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję określającą warunki zastosowania przez Unię niniejszej klauzuli solidarności. Rada stanowi zgodnie z artykułem 31 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, jeżeli decyzja ta ma wpływ na kwestie obronne. Parlament Europejski jest informowany. W zakresie niniejszego ustępu i bez uszczerbku dla artykułu 240, Radę wspomagają Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, wspierany przez struktury powstałe w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oraz komitet, o którym mowa w artykule 71, które, w stosownych przypadkach, przedstawiają Radzie wspólne opinie.

4. W celu umożliwienia podjęcia skutecznych działań przez Unię i jej Państwa Członkowskie, Rada Europejska systematycznie ocenia zagrożenia dla Unii (zob. Art. 222 Cz. V Działania zewnętrzne Unii, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany).

³¹ Wśród najważniejszych ugrupowań subregionalnych wymienić należy Grupę Wyszehradzką, Inicjatywę Środkowoeuropejską oraz organizacje bałtyckie ze szczególnym uwzględnieniem roli Rady Państw Morza Bałtyckiego.

nictwo w działaniach społeczności międzynarodowej na rzecz rozwiązywania konfliktów, kryzysów i problemów globalnych zakładające możliwość stabilizowania sytuacji w regionach konfliktowych, zwalczanie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej, pomoc państwom znajdującym się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego³².

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Część I i II, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa RP na lata 2012-2020 (projekt z kwietnia 2012 r.).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany.

Ustawa z 6 grudnia 2005 r., o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jednolity, Dz. U. 2009, 84, 712.

Opracowania

Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1969.

Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.

Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005.

Liddell Hart B. H., *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959.

Lider J., *Military Theory. Concept, structure, problems*, Aldershort 1983.

Między polityką a strategią, R. Kuźniar (red.), Warszawa 1994.

Mickiewicz P., *Państwo demokratyczne wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa*, Bałtycki Kongres Bezpieczeństwa Europejskiego, Jurata 2006.

Polityka zagraniczna państwa, J. Kukułka, R. Zięba (red.), Warszawa 1992.

Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2005.

Zięba J., Zajac R., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, ekspertyza na potrzeby realizacji Średniookresowej Strategii Rozwoju RP na lata 2014-2020, Warszawa 2011.

NATIONAL SECURITY AT LONG-TERM STRATEGY OF DEVELOPING POLAND – POLAND 2030 AND POLISH DEVELOPMENT STRATEGIES

National security may be defined in many ways. Usually it is said to be a result of feeling unsafe by the society. However, the way of its ensurance is a consequence of government acts, acting for the sake of national interests (which are defined by the governmental authorities). The way we can achieve it is the realization of national strategy (great strategy) which, in case of medium-sized countries, is replaced by long – term development programs. Its guidelines allow us to definenational security and state its forms and kinds of national activity in order to ensure it.

Key words: National security, national interesting, National Development Strategy, long-term strategy of developing development strategies

³² R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego...*, s. 16-18.