

## BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ PAŃSTWA



### ZINTEGROWANE BEZPIECZEŃSTWO I ROZWÓJ JAKO DWA NURTY W TEORII I PRAKTYCE STRATEGICZNEJ RP



**gen. bryg. Sławomir WOJCIECHOWSKI**  
Departament Strategii i Planowania Obronnego MON

**płk dr Mieczysław MALEC**  
Departament Strategii i Planowania Obronnego MON

#### Streszczenie

*Dynamiczne zmiany związane z rozwojem społeczeństw nie tylko przynoszą liczne możliwości, ale także rodzą nowe wyzwania i zagrożenia. Proces ten narzuca potrzebę nieustannego dostosowywania działań państwa we wszystkich aspektach jego funkcjonowania. W konsekwencji prowadzi do wykształcenia nowych trendów, czasem paradygmatów. Uznane przez naukę, wywierają – równoległe – znaczący wpływ na sferę praktyczną.*

*Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa oraz zintegrowane podejście do rozwoju to dwa trendy, które ostatnio pojawiły się w Polsce. Z perspektywy teoretycznej obydwie są komplementarne, wzajemnie wzmacniające, a także stanowią czynnik integrujący politykę państwa. Jednakże, w sferze praktycznej, oddzielnie formułowane i realizowane, mogą prowadzić do duplikacji wysiłków, tworząc tym samym warunki dla możliwych luk lub nachodzenia na siebie różnych dziedzin.*

*Artykuł opisuje wieloznaczną istotę natury bezpieczeństwa i rozwoju, jak również potencjalne zagrożenia związane z powyższymi wspomnianymi trendami (paradygmatami), jednocześnie formułując postulat stworzenia narodowej strategii (Grand Strategy) jako narzędzia integracji polityki prowadzonej na szczeblu państwowym.*

**Kluczowe słowa** – zintegrowane bezpieczeństwo, zintegrowany rozwój, całościowe podejście, paradygmat, nurt, polityka, strategia, strategia narodowa.

#### Wprowadzenie

Zmiany związane z postępowaniem cywilizacyjnym społeczeństw wymuszają na państwach konieczność adaptacji do nowych wymagań we wszystkich sferach ich aktywności. W konsekwencji prowadzi to nie tylko do pojawiania się nowych wymiarów odnoszących się do różnych dziedzin, sektorów, czy też obszarów funkcjonowania państwa, ale także do powstawania nowych, lub ewolucji dotychczasowych zjawisk, zarówno w nauce, jak i praktyce.

Wobec narastającej złożoności świata coraz bardziej powszechne staje się wieloaspektowe, „zintegrowane” czy też „całościowe” podejście do wielu procesów oraz płaszczyzn aktywności społecznej. Dotyczy to także sfery państwowej działalności w obszarze **bezpieczeństwa i rozwoju**, które w myśl zintegrowanego podejścia możemy postrzegać, przez pryzmat jednego całościowego i spójnego procesu lub dwu odrębnych, teoretycznie komplementarnych wobec siebie wymiarach obecnej sytuacji, związanej z pojawieniem się nowego „nurtu rozwojowego”.

Założenie komplementarności narzuca jednak potrzebę spojrzenia na obszary funkcjonowania państwa w wymiarze bezpieczeństwa i rozwoju przez pryzmat dwóch odrębnych nurtów strategicznych<sup>1</sup> zakładając, że ich jednoznaczne wyodrębnienie spośród siebie jest w ogóle możliwe.

Jednakże, w sytuacji rozpatrywania problematyki dotyczącej bezpieczeństwa i rozwoju w ramach dwóch odrębnych nurtów strategicznych, w praktyce może pojawić się ryzyko powstania niespójności, a nawet sprzeczności treści rozpatrywanych w ich ramach. Wynika to z jednej strony z niewyraźnych granic, a przez to nie do końca jasnych relacji między

<sup>1</sup> Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „nurt” odnosi się do dwóch odrębnych procesów dotyczących dwóch różnych polityk w ujęciu zintegrowanym (zintegrowanego bezpieczeństwa oraz zintegrowanego rozwoju). Użycie pojęcia „nurt” jest jednocześnie próbą rozróżnienia pojęć wyrażających „podejście” od pojęć używanych do opisu (strukturyzacji) bezpieczeństwa (oraz rozwoju), takich jak „wymiar” czy „rodzaje” wyrażające „zakres”, w tym „obszary”, „dziedziny”, „sektory”, „działy (administracji rządowej)”. W tym kontekście pojęcie „nurt” jest bliskoznaczne z pojęciem „trend”, „kierunek strategiczny”, a nawet „paradygmat”.

dzy bezpieczeństwem i rozwojem, a z drugiej strony z realizacji obu nurtów przez dwa niezależne od siebie ośrodki władzy państwowej. Aby kontynuować dalsze rozważania, warto pokrótce przywołać podstawowe definicje bezpieczeństwa i rozwoju oraz przedstawić genezę oraz istotę zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa i rozwoju.

### Istota i zakres pojęciowy bezpieczeństwa

Pojęcie „bezpieczeństwo” od zawsze było nieprecyzyjne i niejasne zarówno w sensie definicji jak i treści, która pod definicją się kryje. Szczególnie w pierwszej dekadzie XXI wieku pojęcie to stało się ekspansywne do tego stopnia, że niemal każdy aspekt życia ludzkiego i funkcjonowania organizacji mógłby być rozpatrywany, jako aspekt bezpieczeństwa. Przez większość słowników i encyklopedii bezpieczeństwo definiowane jest jako wolność od niebezpieczeństwa, strachu, obaw, a nawet od wątpliwości. Jest także definiowane, jako cel, wartość, warunek, potrzeba, jakość, rezultat oraz stan<sup>2</sup>. Penguin Dictionary of International Relations definiuje bezpieczeństwo jako „termin oznaczający brak zagrożeń dla podstawowych wartości”. Choć definicja ta określa bezpieczeństwo jako „termin, pojęcie”, to uchwyciła ona istotę problemu, odnosząc się do braku zagrożeń.<sup>3</sup> Oczywiście powstaje pytanie, co to są podstawowe wartości, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że jest ono wartością samo w sobie.

W wyniku dynamicznych zmian zachodzących w świecie istota bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa państwa, uległa jednak przeobrażeniu. Do najważniejszych czynników, które miały wpływ na tę zmianę, należy zaliczyć: rewolucję naukowo-techniczną, delegalizację wojny napastniczej i międzynarodową kontrolę zbrojeń, wzrost roli i znaczenia podmiotów pozarządowych, oraz wzrost współzależności międzynarodowych<sup>4</sup>.

B. Brodie ponad pół wieku temu zdefiniował bezpieczeństwo, jako „pochodną wartość mającą istotne znaczenie tylko w relacji czasu, jako że promuje ona i utrzymuje inne wartości, które były lub są godne ochrony, choć rozpatrywana w relacji wielkości zagrożenia, wartość ta może zastąpić wszystkie inne wartości”. Brodie już wtedy traktował bezpieczeństwo jako cel możliwy do osiągnięcia zarówno militarnymi, jak i niemilitarnymi środkami, choć odnosił je do aspektu narodowego w rozumieniu państwowego<sup>5</sup>.

Dla A. Walfersa pojęcie „bezpieczeństwo” obejmuje tak szeroki wachlarz celów, że złożoność polityki może być traktowana jako przejaw polityki bezpieczeństwa<sup>6</sup>. Dlatego też Walfers podobnie odnosi się w szczególności do bezpieczeństwa narodowego, w szerszym niż tylko militarnym ujęciu. Ponadto utożsamia on bezpieczeństwo narodowe z interesem narodowym i polityką ukierunkowaną na pierwszeństwo realizacji potrzeb państwa w stosunku do jednostek, grup społecznych, czy ludzkiego rodzaju, jako całości, argumentując, że bezpieczeństwo narodowe wyznacza cel polityki ważniejszy od wszystkich innych<sup>7</sup>. W rezultacie Walfers, definiując bezpieczeństwo jako „wartość, której naród może mieć mniej lub więcej i której naród może pragnąć w większym lub mniejszym stopniu”<sup>8</sup>, odnosił się do bezpieczeństwa jako „niejednoznacznego symbolu”.

S. Walt ignoruje bezpieczeństwo jako cel i definiuje je w wąskim rozumieniu środka jako „studiowanie zagrożeń oraz użycie i kontrola nad siłami zbrojnymi”<sup>9</sup>. Według niego główny wysiłek studiów bezpieczeństwa powinien być ukierunkowany na fenomen wojny. Jego definicja wciąż odnosi się do, niestety, tylko jednego sektora studiów bezpieczeństwa, bezpieczeństwa militarnego, będącego częścią znacznie szerszego ujęcia bezpieczeństwa, jako cel, wynik, wartość, stan, czy wszystkie naraz. Warto podkreślić, że cztery lata wcześniej bardzo mocno krytykował on tendencje definiowania bezpieczeństwa w rozumieniu stricte militarnym<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> Zob.: Short Oxford English Dictionary on Historical Principles, Fifth Edition, Oxford University Press, 2002, s. 2734., Webster New Collegiate Dictionary, G.&C. Company, Springfield, Massachusetts, USA, s. 1037., The Random House Dictionary of the English Language, Second Edition, Unabridged, 1987, s. 1731. Also Columbia Encyclopedia, www.bartleby.com.

<sup>3</sup> G. Evans, and J. Newnam, The Penguin Dictionary of International Relations, Penguin Books, 1998, s. 490.

<sup>4</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wyd. IV, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 36–39.

<sup>5</sup> B. Brodie, *Strategy as a Science*, World Politics 1 (1949), s. 477.

<sup>6</sup> A. Wolfers, „National Security as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, Vol. LXVII, Nr 4, December 1952, s. 484.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 481.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 484.

<sup>9</sup> S. M. Walt, *The resistance of Security Studies*, Marston Series: Research Programs and Debates, *International Studies Quarterly* (1991) 35, s. 2.

<sup>10</sup> S.M. Walt, *The Search for Science of Strategy*, *International Security* (1987) 12, s. 159–164.

Z kolei E. Kołodziej, choć mocno krytykuje Walta za zbyt wąskie znaczenie pojęcia bezpieczeństwa do aspektów militarnych, sam nawet nie podejmuje próby jego zdefiniowania. Podkreśla on natomiast znaczenie zadania właściwego pytania, niż wypracowania konkretnej odpowiedzi na pytanie nigdy w pełni niepostawione, z czym trudno się nie zgodzić<sup>11</sup>.

Ryszard Zięba dostrzega dwa podejścia do bezpieczeństwa. W pierwszym podejściu bezpieczeństwo traktuje on jako przeciwstawienie pojawiającym się zagrożeniom (negatywne), natomiast drugie podejście odnosi do kreatywnej aktywności podmiotu, którego ono dotyczy (pozytywne)<sup>12</sup>.

Zważywszy na bardzo różnorodne, często nieprecyzyjne definicje bezpieczeństwa, należy wyjść z zakresu znaczeniowego tego pojęcia. W tym względzie istotne znaczenie ma treść, która określana jest tym pojęciem. Innymi słowy, należy ustalić, co wchodzi w zakres „bezpieczeństwa”, tym bardziej, że zakres ten systematycznie się zmienia i ciągle poszerza. Tak szerokie postrzeganie bezpieczeństwa prezentuje W. Kitler podkreślając, że termin ten „jest współcześnie stosowany i odmieniany na wszystkie sposoby za pomocą różnych wyrażen określających” i odnosi je do: jednostki, rodziny, grupy społecznej oraz państwa, wyodrębniając wymiary (dziedziny/rodzaje), tj. bezpieczeństwo kulturowe, społeczne, ekonomiczne, surowcowe, energetyczne, publiczne, ekologiczne, czy też narodowe i międzynarodowe. Kitler wskazuje także na ujęcie ogólne bezpieczeństwa jako „wewnętrzna ufność, spokój ducha i pewność, właściwie lub fałszywie uzasadniona w okolicznościach rodzących podstawy do obaw”<sup>13</sup>.

R. Kuźniar, traktując bezpieczeństwo jako pierwotną, egzystencjalną potrzebę jednostek, grup społecznych, wreszcie państw, określa je nie tylko jako przetrwanie, zachowanie integralności czy niezawisłości, lecz także bezpieczeństwo roz-

woju, które ma zapewnić ochronę i wzbogacanie tożsamości jednostek i narodu. Podkreśla także, że bezpieczeństwo w dzisiejszej świadomości definiujemy szerzej, ponieważ pełniej zdajemy sobie sprawę z tego, od jak wielu innych czynników niż tylko wojskowe, zależy jego utrzymanie<sup>14</sup>.

S. Koziej rozpatruje bezpieczeństwo nie tylko przez pryzmat zagrożeń, ale także przez pryzmat szans, wyzwań i ryzyka. Mówiąc o bezpieczeństwie jako dynamicznym zjawisku (procesie) dotyczącym danego podmiotu w sensie praktycznym, ma na uwadze tę dziedzinę aktywności, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów<sup>15</sup>. Taka interpretacja obejmuje zapewnienie możliwości rozwoju i swobody realizacji własnych interesów. Według Kozieja podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. Mogą to być pojedynczy ludzie, różne grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe, czy wreszcie cała ludzkość. Stosownie do tego, wyodrębnia on różne rodzaje bezpieczeństwa: indywidualne (osobowe, personalne), grupowe (rodowe, plemienne), narodowe (państwowe), międzynarodowe (regionalne, globalne).

Trzeba podkreślić, że bezpieczeństwo narodowe (narodu) i bezpieczeństwo państwowe (państwa) – to ściśle rzecz biorąc, różne kategorie pojęciowe. Jednak z praktycznego punktu widzenia, na obecnym etapie rozwoju historycznego (epoka państw narodowych), można umownie traktować je jako tożsame. Taka praktyka występuje w polskim systemie prawnym, gdzie np. *Konstytucja RP*, mówiąc o bezpieczeństwie, mówi raz o bezpieczeństwie państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) a innym ra-

<sup>11</sup> Zob. E.A. Kołodziej, „*Renaissance of Security Studies*,” *International Studies Quarterly* (1992) 36, s. 421–438.

<sup>12</sup> R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 5.

<sup>13</sup> Szerzej zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe: Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zeszyt Problemowy nr 1 (61) 2010 oraz *Bezpieczeństwo narodowe RP: Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 22–30 i 39–64.

<sup>14</sup> R. Kuźniar, *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian: zagrożenia – koncepcje – instytucje*, PISM, Warszawa 2003, s. 210.

<sup>15</sup> Szerzej w S. Koziej, *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI w.*, Toruń 2006, s. 7. Zob. także R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Ekspertyza, Warszawa, październik 2010.

zem o bezpieczeństwie narodowym (ustanawiając np. Radę Bezpieczeństwa Narodowego)<sup>16</sup>.

W tym względzie W. Kitler, pomimo wskazywania na bliskość znaczenia bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa narodowego w warunkach społeczeństwa demokratycznego przestrzega przed automatycznym i bezwarunkowym utożsamianiem bezpieczeństwa narodowego i państwa<sup>17</sup>.

Wspomnianą złożoność problemu bezpieczeństwa podkreśla także pogląd R. Zięby, który wyodrębnia cztery podstawowe wartości<sup>18</sup> składające się na bezpieczeństwo współczesnych państw<sup>19</sup>:

– przetrwanie państwa jako niezależnej jednostki politycznej narodu, jako wyróżnionej grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności państwa. (Jest ono naczelną wartością, której każde państwo gotowe jest poświęcić inne wartości, gdyż nie mogą być one zachowane w sytuacji zagrożenia istnienia ludności. Wartość ta jest stawiana na nadrzędnym miejscu);

– integralność terytorialna, która w potocznym rozumieniu nadal jest uważana za główny atrybut bezpieczeństwa;

– niezależność polityczna (w sensie ustrojowym, samowładności i swobody afiliacji);

– jakość życia, na którą składają się takie wartości jak standard życia, szczybel rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, system kulturalny, narodowy styl życia, stan środowiska naturalnego, możliwości i perspektywy dalszego rozwoju.

W ramach bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego możemy wyodrębnić takie dziedziny bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo ekonomiczne, społeczne, militarne, publiczne, ekologiczne, technologiczne, kulturowe itp. Wyróżnia się także bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne – w zależności od tego, gdzie są ulokowane, skąd się wywodzą szanse, wyzwania, ryzyko i zagrożenia<sup>20</sup>. Nową jakością jest postrzega-

nie bezpieczeństwa przez pryzmat pojawiania się nowych sektorów bezpieczeństwa takich jak bezpieczeństwo cybernetyczne, informacyjne, czy też aspektów bezpieczeństwa posiadających charakter transsektorowy<sup>21</sup>.

R. Zięba natomiast porządkuje bezpieczeństwo według pięciu zasadniczych kryteriów: podmiotowego (narodowe i międzynarodowe), przedmiotowego (polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne), przestrzennego (lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne, globalne), sposobu organizowania oraz czasowego<sup>22</sup>. Jednakże, tylko pierwsze trzy mają zasadnicze odniesienie do zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa.

Według podobnych kryteriów rodzaje bezpieczeństwa wyróżnia słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania<sup>23</sup>:

– ze względu na obszar, jakie obejmuje – bezpieczeństwo globalne, międzynarodowe, regionalne, narodowe;

– ze względu na stosunek do obszaru państwa – bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne;

– ze względu na dziedzinę, w jakiej występuje – bezpieczeństwo militarne, polityczne, energetyczne, ekologiczne, informatyczne, społeczne, kulturowe; socjalne; strukturalne i personalne.

Bezpieczeństwo przejawia się więc we wszystkich dziedzinach (obszarach) aktywności określonego podmiotu. Stąd też przyjmuje się, że jego struktura jest w istocie tożsama ze strukturą aktywności (funkcjonowania, istnienia) tego podmiotu.

Pomijając dylematy związane z istotą bezpieczeństwa świadcząca o tym, czy jest ono stanem, procesem, wartością, warunkiem, potrzebą, celem itp., a być może wszystkimi jednocześnie, jedyną istotną kwestią jest próba opisanego go poprzez charakter zagrożeń jako

<sup>16</sup> S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*: skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2010, s. 2, www.koziej.pl.

<sup>17</sup> *Bezpieczeństwo narodowe RP: Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 27.

<sup>18</sup> Wartości powyższe wskazują na bardzo szeroki zakres problemowy bezpieczeństwa narodowego.

<sup>19</sup> R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>20</sup> S. Koziej, *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI w.*, Toruń 2006, s.8. Por. także: R. Zięba, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*.

Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, WN Scholar, Warszawa 2006; J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, ASPRA-JR, Warszawa 2009; R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*. Ekspertyza, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010.

<sup>21</sup> Zob. Zarządzenie Nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (tekst ujednolicony). www.bbn.gov.pl

<sup>22</sup> R. Zięba, „Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego”, SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 30–32.

<sup>23</sup> *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000, s. 17.



wyrazu „niebezpieczeństwa” oraz poprzez zakres znaczeniowy związany z obszarami, dziedzinami, sektorami, a nawet aspektami, które ono obejmuje, i które zmieniają się wraz z rozwojem cywilizacyjnym.

### Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa (zintegrowane bezpieczeństwo)

Poszerzanie obszarów bezpieczeństwa można tłumaczyć przy pomocy zjawiska sekurytyzacji lub poprzez tzw. podejście dyskursywne<sup>24</sup>, gdzie mamy do czynienia z procesem przechodzenia wyzwania do kategorii zagrożeń<sup>25</sup>. Przy sekurytyzacji odbywa się to poprzez komunikowanie werbalne tworzące obraz rzeczywistości będący źródłem identyfikacji zagrożeń. Zdefiniowanie danego obszaru jako problemu będącego potencjalnym źródłem zagrożenia motywuje działania instytucjonalne do pojęcia reakcji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w nowym obszarze zainteresowania. Co więcej, nadaje to wskazanemu obszarowi rangę szczególnie ważną w stosunku do innych sfer działalności państwa<sup>26</sup>. Podobnie dzieje się w ujęciu dyskursywnym, w którym rozpoznanie problemu jako zagrożenia wynika z intersubiektywnego procesu społecznego, w rezultacie którego – po zaakceptowaniu przez czołowych aktorów przyjętego obrazu rzeczywistości – zagrożenia stają się „obiektywne”.

W związku z tendencją rozpatrywania przez pryzmat bezpieczeństwa coraz większej liczby obszarów związanych z jego pozamilitarnym pojmowaniem, kwestia systemowego, a zarazem zintegrowanego i całościowego podejścia do tej problematyki jest traktowana jako obowiązująca norma. Zarysowana tendencja, aby przez bezpieczeństwo rozumieć niemal wszystko, co dotyczy nie tylko bytu (przetrwania), ale także rozwoju i dobrobytu, możliwa jest do zrealizowania tylko poprzez podejście zintegrowane. Pozwala to z jednej strony na uwzględnienie wszystkich istotnych uwarunkowań bezpieczeństwa z punktu widzenia państwa, a z drugiej strony takie podejście w sposób naturalny może zapewnić spójność w podejściu do aspektów rozpatrywanych w jego ramach.

<sup>24</sup> J. Czuputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, PWN, Warszawa 2012, s. 30.

<sup>25</sup> R. Zięba, *Treść i zakres pojęcia Bezpieczeństwo Polski*, [w:] S. Wojciechowski, A. Potyrała (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, Wyd. Difin, Warszawa 2014, s. 21.

<sup>26</sup> J. Czuputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 189.

Prekursorem tego nurtu w Polsce jest S. Koziej, który preferuje właśnie całościowe, a zarazem zintegrowane ujmowanie bezpieczeństwa. Kluczem tego podejścia jest klarowne wyodrębnienie dziedzin (obszarów), sektorów (segmentów), podmiotów, a nawet aspektów ze względu na ich charakter. Wobec narastającej złożoności problematyki bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze teoretycznym związanym z jego postrzeganiem, jak i wymiarze praktycznym związanym z potrzebą efektywnego planowania strategicznego oraz realizacją konkretnych zadań wynikających z tego planowania, S. Koziej wskazuje na imperatywny charakter całościowego a zarazem zintegrowanego<sup>27</sup> podejścia do bezpieczeństwa<sup>28</sup>. Analizując ewolucję narodowego planowania strategicznego wskazuje on na sukcesywne narastanie jego kompleksowości. Jak podkreśla, wyraża się to stopniowym, ewolucyjnym przechodzeniem od początkowej dominacji w treści planowania strategicznego problematyki wojskowej, przez poszerzenie jej do problematyki obronności, aż wreszcie do pierwszych przejawów zainteresowania podejściem zintegrowanym do problematyki bezpieczeństwa.

Zmiany powyższe ilustruje Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (BBN RP) z 2007 roku, w której dokonano podziału, wymieniając bezpieczeństwo: zewnętrzne, militarne wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne.

Kontynuację tego z zjawiska znajdujemy w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego* (BKBN), która stanowi obecnie główną wykładnię poglądów dotyczących podejścia do bezpieczeństwa w warunkach państwa, dzieli je na obszary i sektory, wskazując na takie obszary bezpieczeństwa jak: zewnętrzne, wewnętrzne, militarne, niemilitarne, społeczne i gospodarcze<sup>29</sup>.

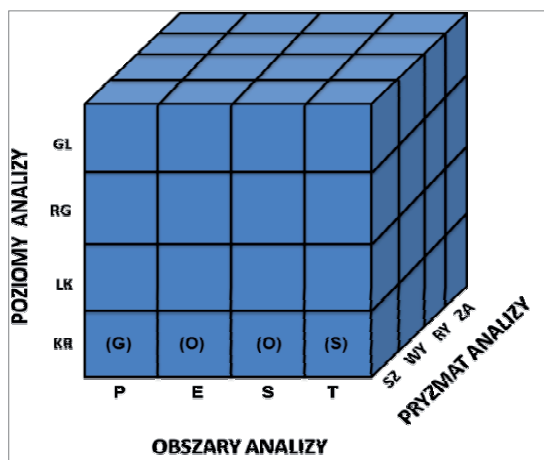
Podejmując próbę przedstawienia złożoności współcześnie postrzeganego bezpieczeństwa według wspomnianych powyżej kryteriów, należałoby uwzględnić głównie trzy z nich, tj. poziomy analizy, obszary wyodrębnione ze względu na

<sup>27</sup> Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa, czasem utożsamiane jest także z bezpieczeństwem zintegrowanym, co jest właściwe z punktu widzenia nieprecyzyjnie określonej istoty bezpieczeństwa jako stanu. Procesu wartości, potrzeby, warunku, celu, itd. Natomiast podejścia mogą być różne, w tym także zintegrowane.

<sup>28</sup> S. Koziej, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego: Miejsce i rola w narodowym planowaniu strategicznym*, (Referat na seminarium w IBK, 26.03.2009 r.) Warszawa, 26.03.2009 r.

<sup>29</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN 2013, s. 247.

charakter oraz pryzmat analizy związane z negatywnym, bądź pozytywnym jego postrzeganiem. Odnosi się to zarówno do wymiaru międzynarodowego (rysunek 1), jak i narodowego (rysunek 2).

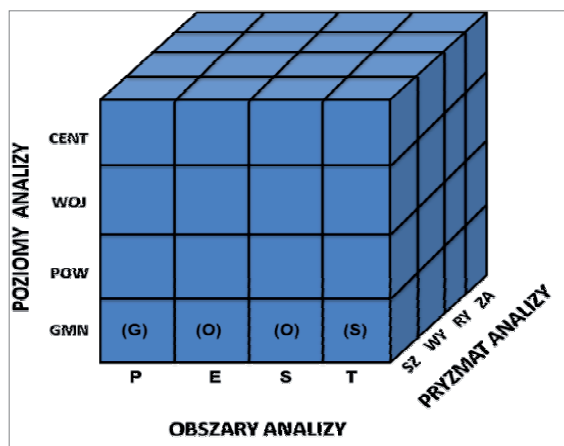


Legenda:

POZIOMY	OBSZARY	ASPEKTY
GL – globalny,	P – polityczny,	(G) – gospodarczy,
RG – regionalny,	E – ekonomiczny,	(O) – obronny,
LK – lokalny,	S – społeczny,	(O) – ochronny,
KR – krajowy.	T – technologiczny.	(S) – społeczny.
		SZ – szanse,
		WY – wyzwania,
		ZA – zagrożenia,
		RY – ryzyka.

Opracowanie własne.

Rys. 1. Zakres bezpieczeństwa – podejście uniwersalne<sup>30</sup> (wymiar międzynarodowy)



Legenda:

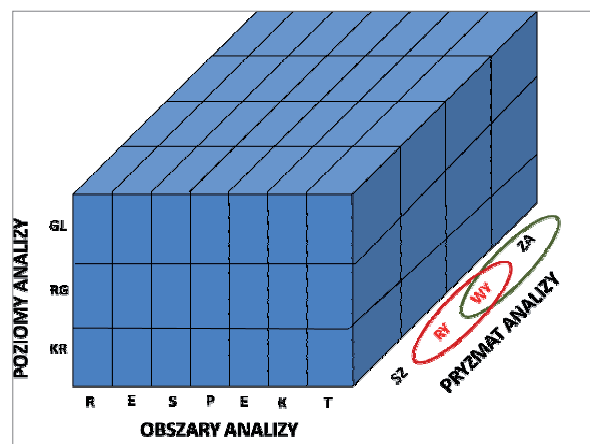
POZIOMY	OBSZARY	ASPEKTY
CENT – centralny,	P – polityczny,	(G) – gospodarczy,
WOJ – wojewódzki,	E – ekonomiczny,	(O) – obronny,
POW – powiatowy,	S – społeczny,	(O) – ochronny,
GMN – gminny.	T – technologiczny.	(S) – społeczny.
		SZ – szanse,
		WY – wyzwania,
		ZA – zagrożenia,
		RY – ryzyka.

Opracowanie własne.

Rys. 2. Zakres bezpieczeństwa – podejście uniwersalne (wymiar narodowy/krajowy)

<sup>30</sup> W ramach SPBN przyjęto wariant uniwersalny, zmodyfikowany, co do czterech obszarów (dziedzin) bezpieczeństwa – GOOS.

Zestawienie powyższe stanowi podejście uproszczone (uniwersalne) spójne z jedną z metod analizy strategicznej PEST<sup>31</sup>, które w praktyce można dowolnie konfigurować w zależności od potrzeb analizy, zarówno w kontekście poziomów i obszarów (rysunek 3).



Legenda:

POZIOMY	OBSZARY	ASPEKTY
GL – globalny,	R – regulacyjny (prawny),	SZ – szanse,
RG – regionalny,	E – ekonomiczny,	WY – wyzwania,
KR – krajowy.	S – społeczny,	ZA – zagrożenia,
	P – polityczny,	RY – ryzyka.
	E – ekologiczny,	
	K – kulturowy	
	T – technologiczny.	

Opracowanie własne.

Rys. 3. Zakres bezpieczeństwa – podejście adaptacyjne (wymiar międzynarodowy)

Należy podkreślić, że każde z powyższych podejść stanowi układ otwarty na kolejne obszary, poziomy i aspekty<sup>32</sup>, bądź wymaga doprecyzowania (uszczegółowienia) podobszarów (sektorów) w ramach wskazanych (już istniejących) obszarów (dziedzin), w zależności od metodologii podejścia do bezpieczeństwa.

O ile określenie poziomów i obszarów analizy nie stanowi większej trudności w odniesieniu do bezpieczeństwa, jak również postrzeganie bezpieczeństwa przez pryzmat szans jest podejściem

<sup>31</sup> Jest to metoda analizy strategicznej, stosowanie głównie w dziedzinie ekonomii do analizy otoczenia. Akronim PEST oznacza cztery kluczowe obszary: polityczny, ekonomiczny, społeczny oraz technologiczny – z j. ang. Political, Economic, Social, Technological.

<sup>32</sup> Aspekty bezpieczeństwa rozumiane są w tym przypadku poprzez „pryzmat analizy” bezpieczeństwa.

stosunkowo nowym<sup>33</sup>, ale przekonującym, o tyle rozpatrywanie bezpieczeństwa przez pryzmat wyzwań, a w szczególności ryzyka<sup>34</sup> stanowi nie lada wyzwanie samo w sobie. Wynika to z różnorodnej interpretacji, czym właściwie są wyzwania i ryzyka i jakie są relacje między nimi oraz między nimi a innymi kategoriami bezpieczeństwa, np. zagrożeniami.

Choć zintegrowane podejście do bezpieczeństwa może być krytykowane za zbyt szerokie ujęcie i wrzucenie do jednego worka niemal wszystkich aspektów bezpieczeństwa, to jednak niewątpliwie wychodzi ono naprzeciw wymaganiom wynikającym z jego złożonej natury oraz potrzebie kompleksowego, zharmonizowanego i skoordynowanego podejścia do otaczającej nas rzeczywistości.

### Istota i zakres pojęciowy rozwoju

Tak jak w przypadku bezpieczeństwa, pojęcie rozwoju jest niezwykle pojemne znaczeniowo i niejednoznacznie zdefiniowane. T. Poskrobko<sup>35</sup>, podając za K. Staudt<sup>36</sup>, wskazuje, że na różnorodność tej kategorii ma wpływ istnienie około 700 różnych definicji rozwoju.

W znaczeniu uniwersalnym rozwój to „proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych”<sup>37</sup>. Rozwój jest związany z ukierunkowaną zmianą jakościową, przejściem od istniejącej formy istnienia do lepszej jakościowo, doskonalszej, bardziej pożądanej w odniesieniu do przyjętych punktów odniesienia, systemu wartości, prawd.

Zgodnie ze *Słownikiem poprawnej polszczyzny* rozwój ma dwa znaczenia. W pierwszym znaczeniu oznacza proces przeobrażeń prowadzących do zmian pozytywnych. Natomiast w drugim znaczeniu jest to przekształcanie się organizmów

żywych. W tym względzie rozwijać się oznacza osiągać wyższy poziom, nabierać rozmachu<sup>38</sup>.

J. Hausner przyjmuje, że „rozwój to taka świadomie orientowana zmiana społeczna, która zapewnia niezbędną ciągłość społecznej struktury, dając jej zdolność do reagowania na zewnętrzne zagrożenia i wewnętrzne kryzysy<sup>39</sup>. Rozwój ma ewolucyjną naturę i w tym sensie jest nieprzewidywalny, nieliniowy, niejednorodny i nierównomierny. Można go wywoływać i interpretować. Jest zmianą utrwaloną i nieodwracalną, co odróżnia go od homeostazy czy oscylacji wokół jakiegoś punktu równowagi. Jeżeli nawet prowadzi do jakiejś równowagi, to jest to równowaga innego stanu i wokół innego punktu, a zarazem nie jest to równowaga trwała”<sup>40</sup>.

W wymiarze ekonomicznym, z którym najczęściej jest identyfikowana, kategoria rozwoju na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat ewoluowała od pojęcia wzrostu gospodarczego poprzez rozwój gospodarczy, rozwój społeczno-gospodarczy do rozwoju zrównoważonego<sup>41</sup>. W historycznie najstarszym i jednocześnie w najwęższym ujęciu, rozwój utożsamiany jest z powiększeniem dóbr i usług. Tak pojmowany rozwój jest utożsamiany literalnie ze wzrostem gospodarczym, a konkretniej ze stopą wzrostu gospodarczego, czyli stosunkiem przyrostu produktu społecznego *per capita* (najczęściej produktu krajowego brutto *per capita*) w danym okresie do poziomu tego produktu w poprzednim okresie, wyrażonym w procentach<sup>42</sup>.

Nieco szerzej zdefiniowany jest rozwój gospodarczy. Według J. Schumpetera wzrost jest stopniowaną zmianą o zmiennej sile i jest trendem, natomiast rozwój gospodarczy jest zmianą, która związana jest z odejściem od stanu istniejącej równowagi i zaistnieniem nowego kierunku zmian normatywnych (*vector norm*)<sup>43</sup>. Według K. Czaplickiej, aby zaistniał rozwój gospodarczy, konieczna jest nie tylko zmiana ilościowa (wzrost gospodarczy), ale również przekształcenia jakościowe gospodarki. Rozwój gospodarczy określa, więc całościowe zmiany zachodzące w gospodar-

<sup>33</sup> radycyjnie bezpieczeństwo było postrzegane jedynie przez pryzmat zagrożeń, natomiast przez pryzmat szans postrzegany był głównie rozwój.

<sup>34</sup> Choć pojęcie „ryzyko” w języku polskim wyrażane jest w liczbie pojedynczej, to w odniesieniu do określonych sytuacji związanych z wyzwaniami czy zagrożeniami pojęcie to często używane jest w liczbie mnogiej (ryzyk).

<sup>35</sup> T. Poskrobko, *Nowe koncepcje i teorie rozwoju w ekonomii* [w:] S. Czaja, T. Poskrobko, A. Belca, J. Włodarczyk, *Wyzwania współczesnej ekonomii*, Wyd. Difin, Warszawa 2012 s. 78.

<sup>36</sup> K. Staudt., *Managing Development: State, Society and International Contexts*, Newbury Park, California 1999.

<sup>37</sup> *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/>.

<sup>38</sup> *Słownik poprawnej polszczyzny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Wydanie osiemnaste, Warszawa 1995, s. 656.

<sup>39</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, SHOLAR, Warszawa 2008, s. 378.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 370–371.

<sup>41</sup> T. Poskrobko, *Nowe koncepcje...*, s. 77.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>43</sup> J.A. Schumpeter., *Development*, Journal of Economic Literature 2005, vol. XLIII, s. 108–120.

ce w długim okresie<sup>44</sup> z zastrzeżeniem, że wzrost gospodarczy jest naczelną wartością. Wszelkie zmiany w strukturze instytucjonalnej, a w tym społecznej, są akceptowane o ile przyczyniają się do „poprawy kondycji gospodarki”. Te, które mogą być korzystne z ogólnospołecznego punktu widzenia, ale nie progospodarcze, są postrzegane jako negatywne dla procesu rozwoju<sup>45</sup>.

W koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego wzrost gospodarczy definitywnie traci pozycję najważniejszego czynnika miary rozwoju. W swej istocie poszerza obszar zainteresowania rozwoju poza jego materialny wymiar<sup>46</sup>. Proces rozwoju ma w tym przypadku skupiać się na, nie zapominając o gospodarce, rozwoju społecznym polegającym na poprawie możliwości życiowych jednostek. Sposób postrzegania paradygmatu rozwoju w sposób znaczący zmienił A. Sen, zapoczątkowując odejście od „dominacji wzrostu gospodarczego” na rzecz możliwości wyboru i szansy na godne życie<sup>47</sup>. Wzrost już nie jest wartością samą w sobie, stanowiąc jedynie istotny środek do osiągnięcia założonych celów społecznych.

Rozwój zrównoważony pojawił się jako ostatni we współczesnej debacie ekonomicznej w ramach tzw. heterodoksyjnych koncepcji ekonomicznych. Koncepcje te, pojmując rozwój z innych pozycji poznawczych, oprócz rozwoju zrównoważonego formują takie pojęcia jak rozwój trwały, dualny, rozwój autonomiczny, a także inteligentny<sup>48</sup>. B. Poskrobko, mówiąc o trwałości i zrównoważonym rozwoju zauważa, że stanowi on jedną z nowych koncepcji rozszerzających negujących dotychczasowy model ekonomii tzw. głównego nurtu. Przez większość ekonomistów uważana za ideę filozoficzną lub koncepcję ekologiczno-ideologiczną<sup>49</sup>.

Idea zrównoważonego rozwoju jest identyfikowana z ideą społeczną i polityczną (związek tej idei z polityką jako sferą życia społecznego). W idee zrównoważonego rozwoju wpisana jest

<sup>44</sup> A. Bąkiewicz, K. Czaplicka, *Wzrost i rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się*, [w:] R. Piasecki (red.) *Ekonomia rozwoju*, Wyd. PWE, Warszawa 2011, s. 77.

<sup>45</sup> T. Poskrobko, *Nowe koncepcje...*, s. 82.

<sup>46</sup> A. Payne, N. Philips, *Rozwój*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011, s. 147.

<sup>47</sup> A. Sen, *Wolność i rozwój*, Wyd. Zysk i Spółka, Poznań 2002, s. 89.

<sup>48</sup> T. Poskrobko, *Nowe koncepcje...*, s. 77.

<sup>49</sup> B. Poskrobko (red.), *Uwarunkowanie rozwoju zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2011, s. 9.

ambicja modelowania rzeczywistości na zasadach modelowania obrazu świata – zarówno opisu i wyjaśnienia rzeczywistości, jak też prognozowania i projektowania przyszłości<sup>50</sup>. Według A. Papuzińskiego<sup>51</sup> idea zrównoważonego rozwoju ucieleśnia także nową wersję ideału postępu<sup>52</sup>. F. Piontek i B. Piontek traktują kategorie rozwój i rozwój zrównoważony (rozumiany jako zasada i jako koncepcja), jeżeli są poprawnie zdefiniowane, synonimicznie względem siebie<sup>53</sup>.

Zrównoważony rozwój dotyczy obecnie w równym stopniu problemów gospodarczych, ekologicznych jak i ekonomicznych, jednak genezę tej koncepcji łączyć należy przede wszystkim ze wzrostem zainteresowania problemami ochrony środowiska, a wcześniej problemami ochrony przyrody. Tak więc wzrostowi rozumianemu tradycyjnie, jako powiększanie wielkości gospodarczych takich jak: moce wytwórcze, produkt krajowy brutto, konsumpcja społeczeństwa, nadaje się nowe jakościowo ujęcie, dzięki uwzględnieniu aspektów przede wszystkim środowiskowych, ale także społecznych<sup>54</sup>.

H. Izdebski zwraca uwagę, że w wypadku pojęcia zrównoważonego rozwoju, polski termin nie jest dokładnym odpowiednikiem tłumaczonego w ten sposób angielskiego terminu *sustainable development*<sup>55</sup>, oznaczającego „rozwój samopodtrzymujący się” (w jęz. francuskim przyjęło się używać termin „rozwój stały” *development durable*)<sup>56</sup>. Obecność kategorii rozwoju zrównoważonego zaczyna dominować w różnych dokumentach strategicznych – międzynarodowych, krajowych, regionalnych i lokalnych<sup>57</sup>.

<sup>50</sup> A. Papuziński, *Filozofia zrównoważonego rozwoju jako subdyscyplina badań filozoficznych*, Problemy Ekorozwoju 2007 vol. 2, nr 2, s. 28–29.

<sup>51</sup> A. Papuziński, *Filozofia zrównoważonego...*, s. 38.

<sup>52</sup> Zob. R. Nisbet, *Idea of progress: A Bibliographical essay*, Online Library of Liberty, <http://oll.libertyfund.org/pages/idea-of-progress-a-bibliographical-essay-by-robert-nisbet>.

<sup>53</sup> F. Piontek, B. Piontek, *Przyczynek do dyskusji na temat zrównoważonego rozwoju w polityce władzy publicznej*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa*, T. 1, *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, Wydawnictwo WSE, Białystok 2009, s. 51.

<sup>54</sup> T. Poskrobko, *Nowe koncepcje...*, s. 84.

<sup>55</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012, s. 325.

<sup>56</sup> W. Wołpiuk, *O niektórych nowych określeniach i wyrażeniach w tekście Konstytucji RP*, [w:] *Siedem lat Konstytucji. Księga pamiątkowa ku czci Kazimierza Działochy*, Warszawa 2003, s. 341.

<sup>57</sup> T. Borys, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development 2011, vol. 6 nr 2, s. 76.



Należy nadmienić, że dopiero wstąpienie do Unii Europejskiej dało impuls do pojawienia się w praktyce politycznej i strategicznej nowego nurtu. Pomimo braku istnienia odrębnej dyscypliny nauki, podobny rozkwit zainteresowania rozwojem, szczególnie zrównoważonym, zaobserwować można we wzroście liczby rozważań teoretycznych w tym zakresie.

### Zintegrowane podejście do rozwoju (zintegrowany a zrównoważony rozwój)

Dla zintegrowanego podejścia do rozwoju kluczowe znaczenie ma pojęcie ładu zintegrowanego jako spójnego (niesprzeczne), jednoczesnego tworzenia ładów: społecznego, ekonomicznego, środowiskowego oraz instytucjonalno-politycznego. Integralność ta jest w założeniu realizowana poprzez zrównoważoną ochronę kapitału przyrodniczego, kapitału społecznego i ludzkiego oraz kapitału kulturowego i ekonomicznego<sup>58</sup>.

Podobnie T. Borys postrzega ład zintegrowany jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych, łączący w spójny, niesprzeczny sposób łądy składowe: ekonomiczny, społeczny, w tym instytucjonalno-polityczny i środowiskowy (w tym przestrzenny)<sup>59</sup>. „Nowy paradygmat rozwoju” rozpatruje on właśnie przez pryzmat „ładu zintegrowanego”<sup>60</sup>.

T. Borys zakłada, że **ład zintegrowany** przyjmuje rolę „pomostu” ułatwiającego traktowanie i interpretowanie rozwoju zrównoważonego jako kategorii interdyscyplinarnej. Wymusza on wręcz tę interdyscyplinarność, bowiem bez podejścia interdyscyplinarnego trudno zrozumieć sedno tej idei rozwoju. Stąd próby jej interpretacji tylko na gruncie nauk o ochronie środowiska lub na gruncie ekonomii są z natury niepełne i są źródłem nieporozumień<sup>61</sup>. Ład zintegrowany jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych (podobnie jak cel) łączący w spójny, niesprzeczny sposób **łądy skła-**

**dowe**. Ład zintegrowany jest sposobem wyrażania wzorca rozwoju lub – inaczej mówiąc – układem docelowym rozwoju zrównoważonego, punktem orientacyjnym (*benchmarkiem*<sup>62</sup>) dla zmian rozwojowych charakteryzujących się cechą zrównoważenia. Z tego wynika, że nie można utożsamiać rozwoju zrównoważonego z ładem zintegrowanym, bowiem pierwsze pojęcie to proces, a drugie to stan docelowy zmian rozwojowych<sup>63</sup>.

J. Kołodziejski nadrzędny cel kształtowania ładu zintegrowanego widzi w „uwarunkowaniach wynikających z podstawowych cech i trwałych trendów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania kraju, a także z przewidywanych warunków przyszłego rozwoju przyjmuje się równoważenie i harmonizację przemian strukturalnych, prowadzących do stopniowego zmniejszenia i eliminacji ukształtowanych dotychczas dysproporcji i deformacji, kształtowanie układów minimalizujących konflikty funkcjonalne, ekologiczne i społeczne, tworzenie układów, które zapewniają coraz wyższą, jakość życia oraz efektywność gospodarowania”<sup>64</sup>. Strukturalną podstawę kształtowania ładu zintegrowanego tworzy system celów strategicznych o charakterze ekologicznym, rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego<sup>65</sup>.

F. Piontek i B. Piontek przyjmują, że stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju obliguje realizatorów do przestrzegania proporcji między szybkością działania (wydajnością) a ładem. Co więcej zasada ta jest regulatorem ładu między pionem rządowym a samorządowym, dzięki czemu realizacja polityki traktowanej w sposób zintegrowany obejmuje gospodarowanie trzema kapitałami: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym<sup>66</sup>.

W warunkach polskich rozwój jest uwzględniany już w art. 5 Konstytucji RP, określającym podstawowe zadania i cele Rzeczypospolitej:

<sup>62</sup> Z. Martyniak określa benchmarking min. jako: poszukiwanie wzorcowych sposobów postępowania przez uczenie się od innych i wykorzystywanie ich doświadczenia; porównywanie procesów, produktów i usług z ich odpowiednikami u najlepszych konkurentów; zob. Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, Warszawa 1996, 303–304.

<sup>63</sup> T. Borys, *Zrównoważony rozwój...*, s. 77.

<sup>64</sup> J. Kołodziejski, *Koncepcja metodologii kształtowania strategii ekorozwoju w procesach transformacji systemowej*, [w:] *Europejskie Studia Bałtyckie*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 1994, s. 37.

<sup>65</sup> S. Kozłowski, *Droga do ekorozwoju*, PWE, Warszawa 1994, s. 37.

<sup>66</sup> F. Piontek, B. Piontek, *Przyczynki do dyskusji...*, s. 53

<sup>58</sup> E. Czarski (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Katowice 2011, s.16, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz\\_wskazniki\\_zrownowazonego\\_rozwoju\\_Polski\\_us\\_kat.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/oz_wskazniki_zrownowazonego_rozwoju_Polski_us_kat.pdf).

<sup>59</sup> T. Borys, *Zrównoważony rozwój...*, s. 75.

<sup>60</sup> Zob. T. Borys za: W. Sztumski, *Refleksja na temat rozwoju zrównoważonego rozwoju – czy zrównoważony rozwój jest fikcją, utopią, iluzją, czy oszustwem?*, [w:] *Problemy ekorozwoju/Problems of Sustainable Development 2008*, vol. 3 nr 2, s. 133–139.

<sup>61</sup> T. Borys, *Zrównoważony rozwój...*, s. 77.

„Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewni ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W ustawodawstwie państwowym przyjęto definicję zawartą w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>67</sup>, gdzie przyjmuje się, że jest to: *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.*

Choć wyodrębnianie tzw. nurtu rozwojowego<sup>68</sup> w Polsce można obserwować od 2006 r., kiedy to dwa lata po wstąpieniu do Unii Europejskiej zaistniała potrzeba uporządkowania problematyki dotyczącej realizacji programów operacyjnych UE<sup>69</sup>, co w samej UE stanowiło pokłosie *Strategii Lizbońskiej* z marca 2000 roku<sup>70</sup>. W oparciu o nią podjęto działania ukierunkowane na realizację celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związane z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku oraz szerszego wprowadzenia nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej. Jednocześnie znalazły się tam priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwdziałaniem bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego, łącząc cele poprawy konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym<sup>71</sup>.

Niski poziom efektywności realizacji strategii lizbońskiej doprowadził do rewizji strategii i opracowania w 2005 r. jej nowej wersji: strategii wzrostu i zatrudnienia. Została ona skoncentrowana głównie na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a spośród rozlicznych celów częst-

kowych w roku 2006 wybrano cztery główne priorytety. Były to:

- 1) rozwój zasobów ludzkich, modernizacja rynków pracy i wzrost zatrudnienia,
- 2) rozwój przedsiębiorczości, poprawa otoczenia dla prowadzenia biznesu, w tym deregulacja i likwidacja obciążeń biurokratycznych,
- 3) rozwój wiedzy, innowacji i badań naukowych,
- 4) poprawa sytuacji na rynku energii i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Jak podkreślają eksperci „wyodrębnianie coraz mniejszych obszarów interwencji w ramach wzajemnie komplementarnych polityk, w nadziei uzyskania większej efektywności działań niedublowania się ich interwencji, prowadzi do postępującej fragmentacji polityk wspólnotowych”. Realizacja „izolowanych” działań bez uwzględnienia szerszego kontekstu, w jakim są podejmowane, często wywołuje przeciwstawne efekty od oczekiwanych.

Takie kształtowanie polityk wspólnotowych doprowadza do zmniejszania zapotrzebowania na podejście horyzontalne (przekrojowe) i zintegrowane, jakim powinna charakteryzować polityka spójności. Należy także zauważyć, że zmiany wprowadzone w ramach upraszczania i dążenia do większej efektywności interwencji wspólnotowych paradoksalnie doprowadziły do utrudnienia koordynacji polityki spójności z innymi działaniami UE, gdzie realizacja zbieżnych celów poszczególnych polityk odbywała się w ramach odrębnych i nieskoordynowanych systemów i instrumentów<sup>72</sup>.

Zaproponowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozwiązaniem jest zintegrowane podejście do rozwoju, które powinno zobowiązywać wszystkich aktorów rozwoju do kreowania długofalowych strategii rozwoju, uwzględniających uwarunkowania zarówno regionalne, jak i globalne, urzeczywistnianych poprzez podejmowanie skoordynowanych działań realizowanych w ramach powiązanych polityk (wspólnotowe i krajowe polityki regionalne i sektorowe) oraz przy zastosowaniu zróżnicowanych instrumentów finansowych.

Bez względu na pojmowanie zintegrowanego oraz zrównoważonego rozwoju i ładu, jak również polityki rozwoju w szerokim kontekście, właści-

<sup>67</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

<sup>68</sup> W SBN z 2007 r. rozwój rozpatrywany jest jako integralna część bezpieczeństwa. Spośród trzech grup interesów narodowych (żywotne, ważne, inne istotne), rozwój zawiera się w drugiej grupie tj. „ważnych”.

<sup>69</sup> W tym celu uchwalona została *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.*

<sup>70</sup> T. Borys, *Wskaźniki ekorozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 63–95.

<sup>71</sup> T.G. Grosse (Red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2008, [www.mrr.gov.pl/polityka+spojnosci](http://www.mrr.gov.pl/polityka+spojnosci).

<sup>72</sup> Ibidem.

wa priorytetyzacja działań w ramach poszczególnych polityk, a następnie ich właściwa koordynacja z założenia powinna zapewnić efekt synergii i skuteczność w realizacji celów rozwojowych. Polityka spójności, w tym kontekście, jest naturalnym nośnikiem idei zintegrowanego podejścia, którego zastosowanie jest sposobem na poprawienie efektywności polityk wspólnotowych, oddziałujących na rozwój danego terytorium m.in. przez lepsze typowanie pierwszoplanowych działań w ramach poszczególnych polityk i poprawę efektywności systemu instytucjonalnego<sup>73</sup>. Tak więc polityka spójności jest ważnym instrumentem realizacji strategii lizbońskiej oraz próbą kreowania zintegrowanego podejścia do rozwoju.

W konsekwencji takiego podejścia, w 2009 r. opracowany został *Raport Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe*. Dokument ten został opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych premiera. Jest to obszerny dokument zawierający elementy zarówno diagnozy, jak i prognozy wielu obszarów funkcjonowania państwa. Pół roku po przyjęciu Raportu opracowany został *Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju*, który został przyjęty w listopadzie 2009 r. Plan ten, najogólniej rzecz biorąc, zakładał konsolidację licznych dokumentów strategicznych, rozproszonych po różnych ministerstwach i nie zawsze spójnych i skoordynowanych ze sobą.

Przyjęto wówczas założenie, że z ogólnej liczby 42 dokumentów strategicznych oraz o charakterze strategii pozostanie w sumie 11 strategii rozwojowych, w tym:

– 2 strategii nadrzędne wobec strategii zintegrowanych: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (DSRK) oraz *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (SSRK);

– 9 strategii zintegrowanych, wśród nich *Strategia rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (SRsBN)<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Obok tych strategii nadal funkcjonuje *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, która ma swoje prawne umocowanie w Ustawie o powszechnym obowiązku obrony z 1967 r. Warto zaznaczyć, że początkowo SBN była traktowana jako jedna z 9 strategii sektorowych. Jednak min. ze względu na jej wspomniane umocowanie prawne mogła ona być traktowana jako strategia sektorowa.

## Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa i rozwoju

Powyższe rozważania teoretyczne stanowią punkt wyjścia do rozpatrywania bezpieczeństwa i rozwoju w ujęciu całościowym oraz zintegrowanym, czy też raczej zagregowanym<sup>75</sup>. Podejście całościowe odnosi się nie tylko do coraz liczniejszych obszarów, dziedzin, sektorów, aspektów czy też podmiotów rozpatrywanych w ramach bezpieczeństwa narodowego i rozwoju kraju, ale także do uwzględnienia wszystkich szczebli analizy oraz wszystkich kontekstów i pryzmatów ich rozpatrywania.

Bez wątpienia, o integracji możemy, a nawet powinniśmy mówić w odniesieniu do **działań** realizowanych tak w ramach dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa, jak i wykorzystywania możliwości rozwoju. Integracja zwiększa efektywność tych działań, dając efekt synergiczny pozwalający uniknąć rozproszenia wysiłków oraz ich powielania. Jednakże trudno jest wykazać „zintegrowany” charakter wspomnianych działań, nie będąc w stanie przyjąć jednej wspólnej definicji i wskazać ich prawdziwej natury, o czym świadczą setki różnorodnych definicji bezpieczeństwa oraz rozwoju.

W odniesieniu tak do bezpieczeństwa, jak i rozwoju spotykamy się ze stosowaniem „podejścia systemowego”. Jednak ten aspekt ma także wymiar umowny, jako że wychodząc z teorii systemów, najogólniej rzecz biorąc, możemy wskazać dwa rodzaje systemów:

– **materialne** (organizacyjno-techniczne) – mające charakter mechanizmów posiadających klarownie wyodrębnione elementy i relacje między nimi. Brak lub niesprawność jednego elementu zakłóca funkcjonowanie całego systemu;

– **niematerialne** (abstrakcyjne) – posiadające charakter umowny, np. system pojęć, system wartości itp. Brak nawet kilku elementów w ogóle nie wpływa na zakłócenie funkcjonowania (bytu) tego systemu<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Wydaje się, że w rzeczywistości, podejście powinno być raczej zagregowane, polegające na łącznym rozpatrywaniu różnych aspektów bezpieczeństwa wyodrębnionych ze względu na ich, z natury odrębny (inny), charakter (specyfikę).

<sup>76</sup> Szerzej zob. M. Mazur, *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*, [w:] *Materiały Szkoły Podstaw Inżynierii Systemów nr 2*, Komitet Budowy Maszyn PAN, Orzysz 1976. <http://autonom.edu.pl>.

System bezpieczeństwa narodowego często jest traktowany (umownie) jako system niematerialny. Jako że polskie prawo nie reguluje kompleksowo funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego, powstaje sytuacja, w której działania podejmowane w tym obszarze przez podmioty odpowiedzialne za poszczególne obszary bezpieczeństwa państwa mają często charakter sektorowy i rozproszony<sup>77</sup>. W sensie prawnym system bezpieczeństwa narodowego nie stanowi zatem funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej<sup>78</sup>, co dodatkowo utrudnia klarowne relacje między jego elementami.

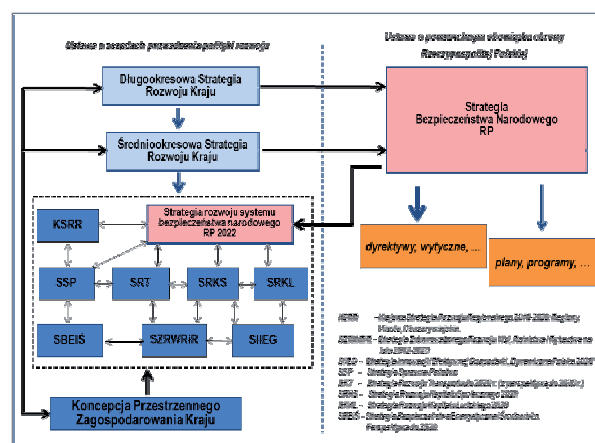
W praktyce każdy system materialny musi mieć określone, wymierne, jasne ramy organizacyjno-funkcjonalne. W tym sensie każdy system posiada swoją strukturę oraz funkcje. Struktura określa elementy i ich usytuowanie w systemie (wzajemne relacje) i powinna ona wynikać z funkcji (zadań), jakie system ten realizuje. Innymi słowy: struktura (schemat strukturalny) wskazuje elementy systemu, a funkcje (schemat funkcjonalny) określają zadania, jakie wynikają z przeznaczenia systemu, przy czym już sama struktura wstępnie wskazuje wzajemne relacje między elementami (wzajemne usytuowanie w strukturze, w tym nadrzędność i podległość). W tym aspekcie, dla odmiany, kryteria te spełniane są w nurcie rozwojowym<sup>79</sup>.

Mając na względzie powyższe uwagi, należy postulować, aby podejście do bezpieczeństwa i rozwoju miało charakter całościowy (nierozłączny) oraz systemowy w rozumieniu systemu materialnego. W rezultacie pozwoliłoby to spojrzeć na oba obszary z innej, dającej pełny ogląd sytuacji, perspektywy. Niewypełnienie tego wymogu pozwoli tylko na teoretyczne uporządkowanie (usystematyzowanie) obszaru wiedzy, przez co nie będzie możliwe jej zastosowanie w wymiarze praktycznym. Ponadto wydaje się, że podejście w odniesieniu do określonego podmiotu (obszaru)

bezpieczeństwa jak i rozwoju powinno być podejściem systemowym, nawet jeśli odnosi się do relacji nadrzędności systemowej: „nadsystemy”, systemy i podsystemy. I odwrotnie, podejście systemowe powinno uwzględniać cały system, wraz z jego podsystemami i „nadsystemami”, jeśli takowe występują.

Powyższa problematyka znajduje swoje odbicie w odniesieniu do procesu formułowania i realizacji polityki bezpieczeństwa i rozwoju zawartych we wspomnianych wcześniej strategiach.

Przyjęto, że podobnie jak SBN RP w odniesieniu do bezpieczeństwa, DSRK i ŚSRK pozostaną strategiami nadrzędnymi o charakterze kompleksowym w odniesieniu do rozwoju, a *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022* (SRSBN) będzie konsolidowała bezpieczeństwo i rozwój, jako że z jednej strony ma ona charakter rozwojowy (dotyczy rozwoju systemu), a z drugiej strony charakter strategii bezpieczeństwa, ponieważ dotyczy problematyki bezpieczeństwa (rysunek 4).



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiału Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

Rys. 4. Zestawienie strategii rozwojowych ze strategią bezpieczeństwa narodowego

Należy przy tym podkreślić, że dla SRSBN zasadniczym punktem odniesienia pozostaje SBN RP, która zatwierdzana jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z zapisami SRSBN obydwie strategie są merytorycznie spójne, różnią się zaś poziomem konkretyzacji i podejściem metodologicznym<sup>80</sup>. *Strategia rozwoju systemu*

<sup>80</sup> W tym względzie nie są aż tak bardzo istotne kwestie dotyczące zależności między tymi strategiami, co do ich zamiennego traktowania, lecz należałoby zadbać o zachowanie spójności między nimi, szczególnie w kontekście umiejscowienia problematyki obronności w szeroko pojętym kontekście bezpieczeństwa narodowego.

<sup>77</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022*, s. 28.

<sup>78</sup> W. Kitler, *Pojęcie i struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP w ujęciu procesualnym i teoretycznym*, [w:] W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, AON, Warszawa 2013, s. 29

<sup>79</sup> H. Izdebski *Ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2012, s. 44, [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarządzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Strategia.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarządzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf).



*bezpieczeństwa narodowego*... ma charakter kompleksowy, jako że z natury dotyczy całego systemu bezpieczeństwa narodowego, obejmując swoim zakresem wszystkie elementy tego systemu, wskazując kierunki rozwoju i działania tego systemu.

Takie podejście wymaga jednak wyodrębnienia aspektów rozwojowych z aspektów bezpieczeństwa, jako że w strategiach rozwojowych znajdują się zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa (tak w ŚSRK<sup>81</sup> jak i w SRSBN znajdują się zagadnienia związane z rozwojem i bezpieczeństwem) i odwrotnie (w SBN RP 2014, mającej z założenia charakter kompleksowy, zawarte są zagadnienia zarówno bezpieczeństwa jak i rozwoju).

Odnosząc liczbę oraz zakres zintegrowanych strategii rozwojowych do liczby ministerstw i działów administracji rządowej, które w tym okresie występowały, wyraźnie widać, że nie ma bezpośredniego związku między ilością strategii i ministerstw oraz działów administracji rządowej<sup>82</sup>.

W tym względzie pojawia się pytanie o sektorowy bądź zintegrowany charakter SRSBN<sup>83</sup>. Otóż, zważywszy na ponadresortową rolę tej strategii, wydaje się, że jako jedyna spośród wszystkich strategii zintegrowanych, z natury ma ona charakter całościowy i strictly zintegrowany. Powinna ona dążyć do skoordynowania całego systemu bezpieczeństwa narodowego, wszystkich jego elementów, obszarów, dziedzin, sektorów... jakkolwiek je nazwiemy, nawet, jeżeli na tym etapie jest trudno klarownie wyodrębnić, co jest przejawem bezpieczeństwa, a co rozwoju. W rzeczywistości zajmuje się ona tzw. twardym bezpieczeństwem, pozostawiając zadanie „rozwijania” obszarów bezpieczeństwa związanych z bezpieczeństwem eko-

nomicznym (w tym energetycznym), społecznym, wewnętrznym, ekologicznym oraz informacyjnym innym strategiom rozwojowym<sup>84</sup>. Co więcej, wśród strategii rozwojowych jedna z tych strategii nawet w nazwie zawiera aspekt bezpieczeństwa – Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020 roku”.

Jak już wspomniano na wstępie, oba nurty – zintegrowanego bezpieczeństwa i zintegrowanego rozwoju – są wobec siebie komplementarne, przynajmniej w teorii. Możemy bowiem przyjąć, że bezpieczeństwo jest stanem braku zagrożeń lub przez pryzmat stanu wyjątkowego, nadzwyczajnego, stanu pokoju, kryzysu czy wojny, choć można je rozpatrywać w ujęciu dynamicznym, tzn. w różnym czasie. Natomiast rozwój sam w sobie jest procesem udoskonalania, tworzenia postępu, choć można go rozpatrywać jako stan chwilowy (stop klatka).

Jednak w praktyce dwa nurty zintegrowane realizowane odrębnie z punktu widzenia państwa, mogą sprawiać wrażenie braku koherentności a wręcz stwarzać ryzyko dezintegracji, jako że dotyczą tych samych obszarów funkcjonowania państwa, tyle że postrzeganych przez inny pryzmat – rozwoju oraz bezpieczeństwa.

W dalszym ciągu nierozstrzygnięty pozostaje dylemat – ile bezpieczeństwa jest w rozwoju, a ile rozwoju jest w bezpieczeństwie. W odniesieniu do dokumentów takich jak strategie, tak w nurcie rozwojowym, jak i bezpieczeństwa, teoretycznie odnoszących się do określonych obszarów funkcjonowania państwa, w każdej z nich (niezależnie od miejsca w hierarchii) mamy do czynienia z wzajemnie przenikającymi się aspektami zarówno rozwoju jak i bezpieczeństwa.

Trudno jest oddzielić aspekty operacyjne od rozwojowych w dziedzinie bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa. Aktualnie DSRK jak i ŚSRK zawierają zapisy dotyczące zagrożeń, wyzwań, słabości, szans, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych – czyli aspektów, które współcześnie rozpatrywane są w ramach zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa. Taka sytuacja wymaga precyzyjnego ustalenia formalnych, a nie umownych, relacji między tymi strategiami a SBN.

<sup>84</sup> *SRBN RP 2022*, s. 8–9, oraz *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 18, [www.mir.gov.pl/rozwój\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarządzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Strategia.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarządzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf).

<sup>81</sup> *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, s. 63–70.

<sup>82</sup> W ramach konsolidacji strategii przyjęto liczbę 9 strategii „zintegrowanych” horyzontalnie, przy czym w tym czasie było 17 ministerstw i 32 działy administracji rządowej. Z kolei w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2007 r. wyodrębnionych było 7 obszarów/sektorów bezpieczeństwa tj.: 1) bezpieczeństwo gospodarcze; 2) bezpieczeństwo publiczne; 3) bezpieczeństwo energetyczne; 4) bezpieczeństwo ekologiczne; 5) bezpieczeństwo polityczne; 6) bezpieczeństwo społeczne; 7) bezpieczeństwo militarne. Dla porównania BKBN identyfikuje otwartą liczbę 16 sektorów bezpieczeństwa narodowego, zob. *BKBN*, s. 19.

<sup>83</sup> Nazywanie strategii rozwojowych, pierwotnie określanych mianem sektorowych, strategiami zintegrowanymi jest w pewnym sensie niekonsekwentne, jako że zintegrowany charakter z natury posiadają strategie nadrzędne wobec strategii sektorowych. Prawdziwie zintegrowany charakter posiadałaby jedna strategia łącząca aspekty zarówno rozwojowe, jak i bezpieczeństwa, ponieważ rozdzielenie tych dwóch nurtów.

## Strategia „narodowa” jako narzędzie integracji polityki bezpieczeństwa i rozwoju

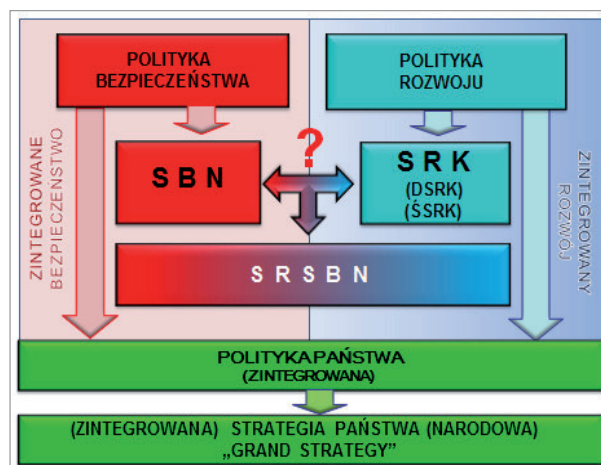
Z chwilą pojawienia się nowego nurtu rozwojowego każde rozwiązanie będzie nasycało trudności w wyraźnym wyodrębnieniu aspektów rozwojowych od bezpieczeństwa, jako że najogólniej mówiąc, rozwój to proces, a bezpieczeństwo to stan, który w perspektywie czasu (w ujęciu dynamicznym) może także być rozpatrywany jako proces. W tym sensie zarówno bezpieczeństwo jak i rozwój z natury odnoszą się do tych samych podmiotów lub obszarów funkcjonowania państwa.

Wychodząc z istoty podejścia zintegrowanego, z punktu widzenia państwa, nie ma znaczenia czy jego funkcje realizowane będą w ramach zintegrowanego bezpieczeństwa, czy w ramach zintegrowanego rozwoju. Ważne jest jednak, aby strategie formułowane w obu tych wymiarach z jednej strony uwzględniały wszystkie aspekty bezpieczeństwa i rozwoju w odniesieniu do poszczególnych obszarów funkcjonowania państwa, a z drugiej strony by ich nie powielały.

Dążenie do zastąpienia „kompleksowego, zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa” „spójnym, zrównoważonym, zintegrowanym podejściem do rozwoju”, i *vice versa*, może jedynie odbić się niekorzystnie na możliwościach skoordynowanego planowania i zarządzania strategicznego w państwie.

Dlatego najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby na poziomie państwa opracowanie jednej całościowej, spójnej, długookresowej strategii narodowej, łączącej aspekty zarówno bezpieczeństwa, jak i rozwoju (wyodrębnione w stopniu jedynie niezbędnym), określającej zarówno nadrzędne długofalowe cele polityczne, jak i sposoby ich realizacji na dużym poziomie ogólności, w odniesieniu do wszystkich obszarów funkcjonowania państwa (rysunek 5). Z kolei na podstawie (długookresowej) strategii narodowej należałoby opracować strategie dziedzinowe (sektorowe) odnoszące się do poszczególnych obszarów funkcjonowania państwa, a nawet kluczowych podmiotów w obszarze bezpieczeństwa i rozwoju.

Teoretycznie możliwe są dwa alternatywne rozwiązania dotyczące opracowania strategii wynikowych wobec długookresowej strategii narodowej (SN).



Opracowanie własne.

Rys. 5. Konsolidacja SBN i SRK w jedną strategię zintegrowaną – kierunek działania

Pierwsze rozwiązanie polegałoby na opracowaniu dwóch odrębnych nadrzędnych średniookresowych strategii. Każda z nich obejmowałaby te same podmioty (obszary funkcjonowania państwa) z tym, że jedna w odniesieniu do bezpieczeństwa, a druga do rozwoju, **jeżeli w ogóle da się w sposób jednoznaczny i racjonalny wyodrębnić jedne spośród drugich**<sup>85</sup> (rysunek 6).

Natomiast drugie rozwiązanie (zalecane) polegałoby na opracowaniu stosownej ilości strategii rzeczywiście sektorowych, obejmujących zarówno aspekty bezpieczeństwa, jak i rozwoju, według jasno określonego kryterium ich podziału<sup>86</sup> (rysunek 7).

W przypadku Polski równoległe działania prowadzone odrębnie w ramach nurtu zintegrowanego bezpieczeństwa oraz nurtu zintegrowanego rozwoju mogą powodować wrażenie powielenia wysiłku, a wręcz rywalizacji, jako że rozwój postrzegany jest jako proces z natury ściśle powiązany z bezpieczeństwem, wręcz nierozłączny. I odwrotnie. Ponadto zachodzi ryzyko, że podwójna integracja (w ramach obu nurtów oddzielnie), lecz bez nadrzędnej koordynacji na szczeblu państwa w konsekwencji może prowadzić nie tylko do braku spójności, ale w najgorszym razie, do dezintegracji polityki państwa.

<sup>85</sup> Ilość podmiotów (obszarów) jest kwestią dyskusyjną i zależy od przyjętego kryterium podziału (segmentacji) zarówno bezpieczeństwa, jak i rozwoju. Kryterium to powinno być wspólne dla rozwoju i bezpieczeństwa. W obecnym ujęciu 9 strategii rozwojowych (tzw. zintegrowanych) takie wspólne kryterium nie występuje i byłoby trudne do opracowania.

<sup>86</sup> Także tutaj ma zastosowanie uwaga przedstawiona w przypisie 85. W tym względzie Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego nie wpisuje się w sektorowe kryterium podziału, jako że posiada ona charakter całościowy (systemowy) zarówno w odniesieniu do bezpieczeństwa, jak i rozwoju.



Opracowanie własne.

Rys. 6. Relacje między strategią rozwoju i strategią bezpieczeństwa narodowego w oparciu o obecny podział strategii rozwojowych



Opracowanie własne.

Rys. 7. Relacje między strategią rozwoju i strategią bezpieczeństwa narodowego w oparciu o obecny podział strategii rozwojowych

Tylko całościowe a zarazem systemowe podejście może zapewnić spójność oraz komplementarność planowania strategicznego na szczeblu państwa i przyczynić się do ukierunkowania myślenia na rozwiązania praktyczne dotyczące zarówno oceny środowiska bezpieczeństwa, jak i zaprojektowania określonych działań w tym zakresie wraz z przygotowaniem odpowiednich narzędzi i zasobów do zbudowania i rozwoju efektywnego systemu bezpieczeństwa narodowego, zdolnego do dynamicznego rozwoju, a zarazem będącego w stanie przeciwdziałać i zwalczać różnorodne zagrożenia dla bezpieczeństwa RP.

Wobec wskazanej powyżej złożoności bezpieczeństwa i rozwoju oraz narastającej dynamiki zmian w otaczającym nas świecie całościowe, a zarazem zintegrowane podejście wydaje się z jednej strony ko-

niecznością, a z drugiej strony stanowi ono ogromne wyzwanie i to nie tylko w wymiarze praktycznym, ale także teoretycznym, związanym z jednomyślnym rozumieniem istoty i zakresu problemowego bezpieczeństwa narodowego i rozwoju kraju.

W podsumowaniu należy podkreślić, że trudno jest jednoznacznie wyodrębnić, co jest aspektem bezpieczeństwa, a co rozwoju, jako że w dużej części wzajemnie się uzupełniają i są wobec siebie dopełniające. Nie jest bowiem możliwe zapewnienie bezpieczeństwa, szczególnie w długiej perspektywie, bez rozwoju. Podobnie rozwój określonego podmiotu (państwa) lub określonego obszaru jego funkcjonowania bez zapewnienia bezpieczeństwa stawia pod znakiem zapytania celowość takiego rozwoju, jako że jest on ogromnie ryzykowny, jeśli w ogóle możliwy. Możemy przyjąć, że bezpieczeństwo jest stanem, choć można je rozpatrywać w ujęciu dynamicznym, tzn. w czasie. Natomiast rozwój jest procesem, choć można go rozpatrywać jako stan chwilowy („stop klatka”).

Z jednej strony mamy do czynienia z rozpatrywaniem coraz większej ilości obszarów funkcjonowania państwa i społeczeństwa przez pryzmat bezpieczeństwa, z drugiej doświadczamy skutków realizacji społecznych aspiracji związanych z szansami rozwojowymi. Brak motywacji do skoordynowania rozproszonego wysiłku w obu nurtach może wpływać negatywnie na osiągnięcie spójności polityki na szczeblu państwa. Należy jednak podkreślić, że działalność państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i rozwoju musi stanowić jedność przypominającą „monetę”, której awers stanowi bezpieczeństwo, a rewers jest rozwojem. Nie da się tego rozdzielić. Można jedynie zmieniać pryzmat spojrzenia na tę samą monetę. Jednak spojrzenie to zawsze powinno być całościowe, jako że oba te obszary są z natury komplementarne wobec siebie.

Oba nurty – zintegrowanego bezpieczeństwa i zintegrowanego rozwoju – teoretycznie są wobec siebie komplementarne. Jednak w praktyce te dwa nurty, jakkolwiek zintegrowane, ale realizowane odrębnie, z punktu widzenia państwa mogą stwarzać wrażenie dublowania działań związanych z opracowaniem nadrzędnych dokumentów strategicznych na szczeblu państwa, co paradoksalnie może prowadzić wręcz do zakłóceń, jako że dotyczą dwóch zasadniczych, a jednocześnie przenikających się wzajemnie obszarów funkcjonowania państwa.

## SECURITY AND DEVELOPMENT AS TWO TRENDS IN POLISH STRATEGIC THEORY AND PRACTICE

### Introduction

Constant changes related to the development of civilization force the systematic adaptation of states, societies and institutions in all areas of their activity. As a result, this leads to the creation of new dimensions, areas, disciplines and sectors of state activity on one hand, and new trends and approaches in science and practice on the other hand.

In the light of this increasing complexity in the World, we can frequently observe an “integrated” and/or “comprehensive” approach to many processes and phenomena. This mainly refers to the state’s activity in the area of **security and development**. These can either be perceived as an holistic whole, or as two separate but cohesive and complementary dimensions from a theoretical point of view, after the new, co called, “**development trend**” appeared. However, this assumption imposes the need for a new perception of all areas of state activity such as: defence, the economy, society, etc, by viewing security and development as two separate processes or strategic trends<sup>1</sup> assuming, that distinguishing one from the other is possible at all.

However, considering security and development as two separate strategic trends can, in practice, pose the risk of incoherence, or even contradiction in terms of the content of both trends when put together. On the one hand, this results from naturally blurred boundaries, and because of this the relationship between security and development is blurred. On the other hand, it results from the creation and execution of both trends by

two separate, mutually independent bodies of state authorities. For further consideration it is necessary to analyse some basic definitions of security and development and present the genesis and the essence of the integrated approach to security and development.

### The essence and the scope of security

The term “security” has always been vague and unclear, both in terms of its definition and its content. However, in the first decade of the 21<sup>st</sup> century, this vagueness increased and it became expansive to the extent that almost every aspect of human life and organisational activity could be perceived as an aspect of security.

Most dictionaries define security as freedom from insecurity, fear, anxiety, and even from doubt<sup>2</sup>. The Penguin Dictionary of International Relations defines security as “a term which denotes the absence of threats to scarce values”. This definition captures the essence of the broad nature of security and its relationship with threats, though it describes security as a “term”.<sup>3</sup> However, in this case the question occurs: what are the basic values?

As a result of dynamic changes in the World, the essence of security has been modified. The most important factors which have influenced this modification are: the scientific and technological revolution, “delegalisation” of war, the increase of the role of non-governmental organisations, and the increase of mutual international independence<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> It should be emphasised that the term “**trend**” refers to two separate processes related to two different polices within the integrated approach (integrated security and integrated development). The use of the term “trend” is, at the same time, an attempt to distinguish it from the term “**approach**”, and terms used for description (structuration) of security (and possibly development), such as “**dimensions**” and “**kinds**”, which express „the scope”, including “**areas**”, “**disciplines**”, “**sectors**”, “**branches**” (administration branches)”. In this context, the term “**trend**”, is closely related to the terms “**mainstream**”, “**strategic direction**”, or even “**paradigm**”.

<sup>2</sup> See: Short Oxford English Dictionary on Historical Principles, Fifth Edition, Oxford University Press, 2002, p. 2734., Webster New Collegiate Dictionary, G.&C. Company, Springfield, Massachusetts, USA, p. 1037., The Random House Dictionary of the English Language, Second Edition, Unabridged, 1987, p. 1731. Also Columbia Encyclopedia, www.bartleby.com

<sup>3</sup> G. Evans, and J. Newnham, The Penguin Dictionary of International Relations, Penguin Books, 1998, p. 490.

<sup>4</sup> R. Zięba, *Institutionalization of European Security. Concepts – structures – functioning*, Wyd. IV, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, p. 36–39.



Bernard Brodie, more than a half century ago, defined security as a “derivative value, being meaningful only in so far as it promotes and maintains other values which have been or are being realised and are thought worth securing, though in proportion to the magnitude of the threat it may displace all others in primacy”<sup>5</sup>. At the time, Brodie perceived security as a goal to be achieved both by military and non-military means, though he referred them to the national aspect in the meaning of the state.

For Arnold Wolfers, the term security covers a range of goals so wide that highly divergent policies can be interpreted as policies of security.<sup>6</sup> Therefore, he refers specifically to national security, although in a broader sense than military force alone. He closely relates national security to national interest and those policies designed to promote the demands which are ascribed to the nation rather than to individuals, subnational groups, or mankind as a whole, arguing that national security designates an objective of policy distinguishable from others.<sup>7</sup> Finally, he states that security is “a value, of which a nation can have more or less and which it can aspire to have in greater or lesser measure”<sup>8</sup>. Again writing more than a half century ago, A. Wolfers referred to national security as an “ambiguous symbol.”

Stephen Walt ignores security as a goal and defines it narrowly in terms of means, as “the study of the threat, use, and control of military force.”<sup>9</sup> According to him, the main focus of security studies should be the phenomenon of war. It is worth noting, however, that, four years earlier, he had strongly criticised the tendency to define security solely in military terms.<sup>10</sup>

Although E. Kołodziej strongly criticises Walt for narrowing the meaning of security to its military

aspects, he does not even try to define it. Instead he emphasises the importance of asking the right question rather than advancing a particular answer to a question never fully raised.<sup>11</sup>

R. Zięba presents two perceptions of security. In the first perception, he treats security as an opposition to emerging threats (negative), and the second perception refers to creative activity of the related subject (positive).<sup>12</sup>

Taking into account various, often vague and unclear security definitions, it is necessary to start with the content of the definition. In this regard, the content enables understanding the meaning of the defined term and the essence. In other words, it is necessary to determine what is under the definition of “security”, especially because the changing nature of security and still broadening meaning of security. Such a broad perception of security has been presented by W. Kitler, who emphasises that the term “is nowadays used and inflected in different ways, often with the use of other different descriptive words”, and he refers them to: individual, family, community and state, distinguishing (areas/disciplines) i.e.: cultural security, social security, economic security, resources security, energy security, public security, ecologic security, national and international security. W. Kitler also puts emphasis on the general meaning of security as “self-confidence, complacency and safety, properly or falsely justified in the circumstances that form the basis for anxiety”<sup>13</sup>.

R. Kuźniar, perceiving security as the primary and existential needs of individuals, social groups, and states, defines it as the existence and preservation of integrity or independence, and also as “security of development”, which ensures protection and enhancement of human and national identity. He emphasises that in contemporary

<sup>5</sup> B. Brodie, *Strategy as a Science*, World Politics 1 (1949), p. 477.

<sup>6</sup> A. Wolfers, “*National Security as an Ambiguous Symbol*,” *Political Science Quarterly*, Vol. LXVII, Nr 4, December 1952, p. 484.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 481.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 484.

<sup>9</sup> S.M. Walt, *The resistance of Security Studies*, Marston Series: Research Programs and Debates, *International Studies Quarterly* (1991) 35, p. 2.

<sup>10</sup> S.M. Walt, *The Search for Science of Strategy*, *International Security* (1987) 12, p. 159–164.

<sup>11</sup> See E. A. Kołodziej, “*Renaissance of Security Studies*,” *International Studies Quarterly* (1992) 36, p. 421–438.

<sup>12</sup> R. Zięba, *Security category in international relations science*, in: *National and international security at the edge of 20<sup>th</sup> century*, red. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, p. 5.

<sup>13</sup> See W. Kitler, *National security: Basic categories, conceptual dilemmas and the attempt of systematization*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, *Zeszyt Problematyczny nr 1 (61)* 2010. See also *National security of Poland: Basic categories, Conditions, System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, p. 22–30 and 39–64.

people's consciousness, we define security to a much broader extent, as we are more aware that security depends on many more factors than military ones<sup>14</sup>.

S. Koziej perceives security not only from the threats perspective, but also by a prism of chances, challenges and risks. Explaining security as a dynamic phenomenon (and process) related to a particular subject in the practical sense, he presents it as an area of activity which ensures existence, development and freedom in the achievement of one's own interests in particular conditions, through the use of beneficial circumstances (chances), taking challenges, reducing risks, and countering (preventing and resisting) all kinds of threats to the subject and its interests.<sup>15</sup>

Such interpretation includes both the assurance of the possibility of development and the freedom of realising one's own interests. According to S. Koziej, all subjects possessing their own interests and ambitions to achieve them can be the subject of security. It can be individuals, different social groups, nations, international communities and, finally, all human beings (the whole population of the World). Accordingly, he distinguishes proper kinds of security: individual security (personal), group security (clannish, tribal), national (state), and international (regional, global).

It is worth emphasising that, for S. Koziej, national security (security of the nation) and state security (security of the state) are quite different conceptual categories. However, from the practical point of view, at the current stage of historical development (era of national states), we can treat both categories conventionally as almost identical. Such a practical approach is common in the Polish legal system, where e.g. the *Marshal Act of the Republic of Poland*, refers to security once as security of the state (the Republic of Poland), and in other places as

national security (e.g. as of National Security Council)<sup>16</sup>.

In this regard, W. Kitler, though pointing out the proximity of national security and security of the state in the conditions of a democratic society, warns against automatic and unconditional equalisation of national security and the security of the state<sup>17</sup>.

Also, R. Zięba emphasises this complex security dilemma. He distinguishes four basic values<sup>18</sup> determining the security of contemporary states<sup>19</sup>:

- preservation of the state, as an independent political entity of the nation, distinguished ethnic group, and biological survival of the state population. In this sense, it is the primary value for which each state is ready to sacrifice other values, as they cannot be preserved in threats to mankind. This value possesses the highest meaning;

- territorial integrity, which in its common meaning is still perceived as the main security attribute;

- political independence (in the sense of political system, independence and freedom of affiliation);

- quality of life, which consists of such values as the standard of life, the level of social and economic development, human laws and freedoms, cultural system, national style of life, quality of natural environment, abilities and perspectives of further development.

In the frames of national and international security, we can distinguish such sectors (areas, dimensions, kinds) of security as e.g.: economic security, social security, military security, public security, ecologic security, technological security, cultural security, etc. Also, very often, internal and external security are distinguished – depending where they are allocated, and from where chances,

<sup>14</sup> R. Kuźniar, *Dangers of a new security paradigm*, [in:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *International security at the time of transformation: threats – concepts – institutions*, PISM, Warszawa 2003, p. 210.

<sup>15</sup> See S. Koziej, *Between the hell and the paradise: grey security at the threshold of the 20<sup>th</sup> century*, Toruń 2006, p. 7. See also R. Zięba, J. Zając, *Building of the national security system of Poland*, Expertise, Warszawa, październik 2010.

<sup>16</sup> S. Koziej, *The introduction to theory and history of security*: Skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2010, p. 2, www.koziej.pl.

<sup>17</sup> W. Kitler, *National security of Poland: Basic categories, Conditions, System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, p. 27.

<sup>18</sup> Those values point out the very broad scope of national security perceptions.

<sup>19</sup> R. Zięba, *Security category in international relations science*, in: *National and international security at the edge of 20th century*, red. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, p. 3.

challenges, risks and threats derive<sup>20</sup>. The new quality, in these terms, is the perception of security from the perspective of new sectors such as cyber threats (cybersecurity), information security, and security aspects of a trans-sector character<sup>21</sup>.

R. Zięba systematises security according to five basic criteria: objective (national and international), subjective (political, military, economic, social, cultural, ideological, ecological), spatial (local, sub-regional, regional, above-regional, global), and the way organisation and time are organised<sup>22</sup>. However, only the first three criteria refer to the integrated approach to security.

Similar criteria for security division are used in the *Command and Management Psychology Dictionary*, as follows:<sup>23</sup>

– **by areas** - global, international, regional, national;

– **by relations** to the state – internal and external;

– **by discipline** in which it is situated - military, political, energy, ecological, information, social, cultural; societal; structural and personal.

Security is reflected in all areas (disciplines) of activity of any entity. Therefore, it is agreed that its structure is essentially the same as the structure of activity (functioning, existence) of the related object.

Omitting the dilemma related to security as: a state, a process, a value, a condition, a need, a goal, etc., and maybe all together at the same time, the only issue that matters is the attempt to describe security by the character of threats as indicators of “insecurity”, and by the scope of the meaning

related to the eras, disciplines, sectors, and even aspects, which security contains and which change together with the development of civilisation.

### **Integrated approach to security (Integrated security)**

Widening of security areas is an effect of the so called securitisation process or discursive approach<sup>24</sup>. Within this approach, we can observe the shift of categories from challenges to threats<sup>25</sup>. In the case of securitisation, this is achieved through verbal communication, which creates the image of reality, having been the source of threats identification. The definition of a particular area as a problem, being a potential source of threat, motivates institutional activities to react in order to ensure security in a new area of interest. Moreover, this increases the rank of this area in relation to other spheres of state activity<sup>26</sup>. Similarly, it refers to the discursive approach, within which the recognition of the problem as a, “threat” results from an inter-subjective social process, as a result of which, after acceptance by the leading actors of the accepted image of reality, the threats become, “objective”.

As a result of the tendency to look at the increasing number of areas of activity from a security perspective, especially non-military aspects, the systemic, integrated, and holistic approach to this issue is more often perceived as a standard. This tendency to understand, as a security aspect, almost everything that is related not only to existence and survival, but also to development and prosperity, is possible to realise only within the integrated approach. This, on the one hand, enables inclusion of all security conditions essential from the state perspective and, on the other hand, such an approach, in a natural way, can ensure consistence and cohesion with regard to different aspects considered within this approach.

<sup>20</sup> S. Koziej, *Between the hell and the paradise: grey security at the threshold of 20th century*, Toruń 2006, p. 8. See also: R. Zięba, *General theory of security of the state in*, [in:] *International relations in 20th century. Jubilee Book on 30th anniversary of International Relations Institute of Warsaw University*, WN Scholar, Warszawa 2006; J. Zając, *Security of the state*, [in:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Security of the state. Selected problems*, ASPRA-JR, Warszawa 2009; R. Zięba, J. Zając, *Building of national security system of Poland*. Expertise, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010.

<sup>21</sup> See. Directive Nr 29/2010 of the Head of National Security Bureau dated 17 December 2010 on National Security Strategic Review, (consolidated text). [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl)

<sup>22</sup> R. Zięba, „*The Institutionalization of European Security*”, SCHOLAR, Warszawa 2004, p. 30–32.

<sup>23</sup> *Command and Management Psychology Dictionary*, Warszawa 2000, p. 17.

<sup>24</sup> J. Czapotowicz, *International security. The contemporary concepts*, PWN, Warszawa 2012, p. 30.

<sup>25</sup> R. Zięba, *The content and the scope of Polish security*, [in:] S. Wojciechowski, A. Potyrała (red.), *Security of Poland. The contemporary challenges*, Wyd. Difin, Warszawa 2014, p. 21.

<sup>26</sup> J. Czapotowicz, *International security...*, p. 189.

In Poland, this integrated approach has been initiated by S. Koziej, who is a proponent of the holistic and integrated approach to national security. The key to this approach is a clear differentiation of areas (disciplines), sectors (segments), objects, and even aspects based on their character. In the light of the increasing complexity of security issues, both from the theoretical point of view related to its perception, and the practical point of view related to the need for effective strategic planning and execution of tasks resulting from this planning, S. Koziej points out the imperative character of the holistic and integrated approach<sup>27</sup> to security.<sup>28</sup> Considering the evolution of national strategic planning, he sees a systematic increase of this complexity. As he points out, this reflects the gradual and evolutionary transformation from initial domination in the military content of strategic planning, through its extension to defence issues, ending on the first symptoms of the integrated approach to security.

These changes are reflected in the National Security Strategy, which divides security as follows: internal, external, military, personal, social, economic, ecological, information and telecommunication security.

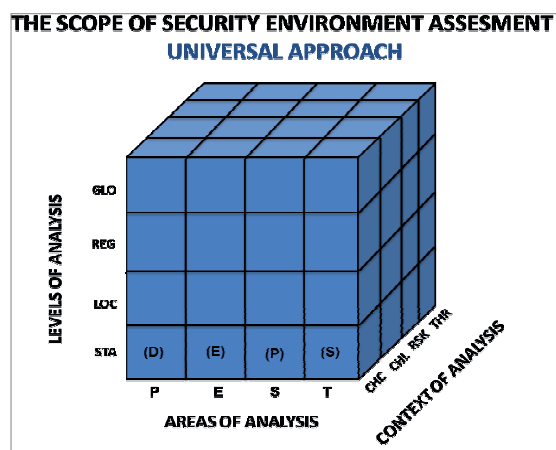
The same division can be found in *The White Book of National Security of the Republic of Poland*, which is one of the main sources of official views on national (state) security, and divides security into areas and sectors, distinguishing the following dimensions of security: internal, external, military, non-military, social and economic.<sup>29</sup>

Undertaking an attempt to present the complexity of contemporary security according to the criteria mentioned above, three criteria are most useful, i.e. levels of analysis, areas distinguished by character, and context related to negative or positive perception of security. This refers both to the international (Picture 1), and to the national (Picture 2) dimension.

<sup>27</sup> “Integrated approach” to security is often referred as to “integrated security”, which is not correct because of the unclear and vague nature of security as a: state, process, value, need, condition, goal, etc. In these terms, we cannot prove that security is integrated. However, the approach itself can be varied, among other things integrated.

<sup>28</sup> S. Koziej, National Security Strategic Review: The place and the role in national strategic planning, (Referat na seminarium w IBK, 26.03.2009 r.) Warszawa, 26.03.2009 r.

<sup>29</sup> *The White Book of National Security of the Republic of Poland*, BBN 2013, p. 247.

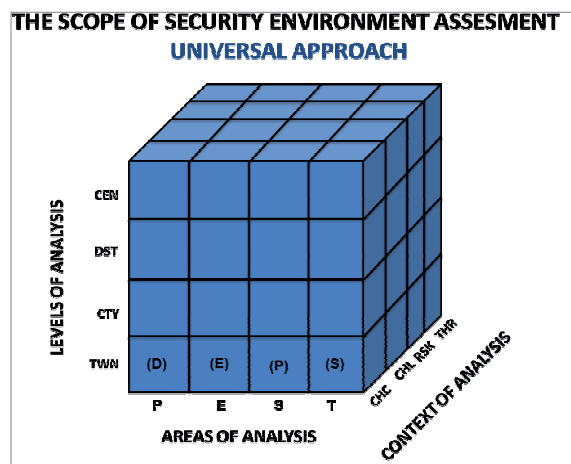


Acronyms:

LEVELS	AREAS	ASPECTS
GLO – global,	P – political,	(D) – defence,
REG – regional,	E – economic,	(E) – economy,
LOC – local,	S – social,	(P) – protection,
STA – state.	T – technological.	(S) – society.
		CHC – chances,
		CHL – challenges,
		RSK – threats,
		THR – risks.

Source: own study.

Picture 1. The scope of security analysis – universal approach<sup>30</sup> (international dimension)



Acronyms:

LEVELS	AREAS	ASPECTS
CEN – central,	P – political,	(D) – defence,
DST – district,	E – economic,	(E) – economy,
CTY – county,	S – social,	(P) – protection,
TWN – town.	T – technological.	(S) – society.
		CHC – chances,
		CHL – challenges,
		RSK – threats,
		THR – risks.

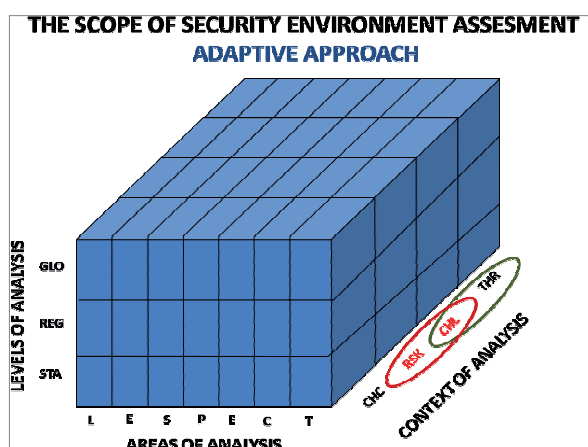
Source: own study.

Picture 2. The scope of security analysis – universal approach (national/state dimension)

<sup>30</sup> Within NSSR, the universal variant has been applied, but modified to four areas (disciplines) of security: Defence, Economic, Protection, and Social (DEPS).



The above picture shows the simplified (universal) approach, coherent with one of the strategic analysis methods PEST<sup>31</sup>, which in practice can be freely modified depending on the needs of analysis, both in terms of levels and areas (Picture 3).



Acronyms:

LEVELS	AREAS	ASPECTS
GLO – global,	L – legal,	CHC – chances,
REG – regional,	E – economic,	CHL – challenges,
STA – state.	S – social,	RSK – risks,
	P – political,	THR – threats,
	E – ecological,	THR – risks.
	C – cultural	
	T – technological.	

Source: own study.

**Picture 3. The scope of security analysis – adaptive approach (international dimension)**

It should be emphasised that each of the above approaches is an open structure to include further levels, areas, and aspects<sup>32</sup>, or requires further clarification (refinement) of sub-areas (sectors) next to, or instead of the areas listed, depending on the methodology of the approach to security.

Although the levels and areas of analysis do not represent a difficulty with regard to security, and the perception of security in view of chances is a relatively new approach<sup>33</sup>, and is quite

convincing, the perception of security in view of challenges and, in particular, risks<sup>34</sup> is a challenge itself. This results from diverse interpretation, which is the nature of challenges and risks, and what are the relations of the two categories to threats as a security category.

Although the integrated and holistic approach to security can be criticised for too broad a perception and putting everything into one box, there is no doubt that it meets the requirement resulting from the complex nature of security.

## The essence and scope of development

As in the case of security, the term “development” is extremely capacious in terms of its meaning, and it is ambiguously defined. T. Poskrobko points out that the ambiguity of this category results from numerous, more than 700, different definitions of development<sup>35</sup>.

In general meaning, development is “the process of moving to the states or forms which are more complex and in some respects more perfect.” Development is associated with targeted qualitative change, the transition from the existing forms of existence to a better quality, more perfect, more desirable with regard to the accepted reference points, the system of values, and truths<sup>36</sup>.

According to the *Dictionary of the Correct Polish Language*, development has two meanings. In the first sense, it refers to the process of transformation that leads to positive changes. However, in the second sense it is the transformation of living organisms. In this regard, to develop, it means to achieve a higher level, gaining momentum<sup>37</sup>.

J. Hausner assumes that “development is one consciously oriented social change, which provides the necessary continuity of the social structure, giving it the ability to respond to

<sup>34</sup> Although the term „risk” in the Polish language is expressed in the singular, in relation to specific situations or threats and challenges, this term is often used in the plural (risks).

<sup>35</sup> T. Poskrobko, *New concepts and theories of development in economics* [in:] S. Czaja, T. Poskrobko, A. Belca, J. Włodarczyk, *The challenges of modern economics*, Wyd. Difin, Warszawa 2012 p.78. See also K. Staudt., *Managing Development: State, Society and International Contexts*, Newbury Park, California 1999.

<sup>36</sup> *Polish Language Dictionary*, <http://sjp.pwn.pl/>.

<sup>37</sup> *Polish Language Dictionary*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Wydanie osiemnaste, Warszawa 1995, p. 656.

<sup>31</sup> This method is mainly used in economic sciences to structure the area of analysis. The acronym PEST stands for key areas (sectors/dimensions/disciplines): Political, Economic, Social, Technological.

<sup>32</sup> Security aspects are understood in this case as the „context of security analysis”.

<sup>33</sup> Traditionally, security was seen only through the prism of threats, but development was seen mainly through the prism of opportunities.

external threats and internal crises<sup>38</sup>. Development possesses an evolutionary nature and, in this sense, is unpredictable, non-linear, inconsistent, and uneven. It can be created and interpreted. It is an irreversible change, which distinguishes it from homeostasis or oscillations around an equilibrium point. Even if it leads to some kind of equilibrium, this equilibrium is another state equilibrium and around another point, yet it is not a stable balance<sup>39</sup>.

In economic terms, with which it is most often identified, the development category, over the last few years, has evolved from the concept of economic growth, through economic development, socio-economic development, to sustainable development<sup>40</sup>. In the oldest historical sense and, at the same time, the narrowest one, development is associated with the expansion of goods and services.

Development perceived in such a way is literally synonymous with economic growth, and more specifically with the rate of economic growth, which is the ratio of the growth of the social product *per capita* (usually GDP *per capita*) in a given period to the level of the product in the previous period, expressed as a percentage<sup>41</sup>.

Economic development is defined slightly more broadly. According to J. Schumpeter, growth is a continuum of change of variable strength and it is a trend; however, economic development is a change that is associated with the departure from the existing state of balance and direction of changes in the occurrence of a new normative (*vector norm*)<sup>42</sup>.

According to K. Czaplicki, to gain economic development, not only is a quantitative change (economic growth) necessary, but also a qualitative transformation of the economy. Therefore, economic development determines overall changes in the economy in the long term,<sup>43</sup> with the reservation that economic growth is the principal value.

Any changes in the institutional structure, including the social one, are accepted as long as they contribute to improve the health of the economy. Those which may be advantageous from a general social point of view, but are not pro-economic, are seen as a negative development process<sup>44</sup>.

The concept of socio-economic growth definitely loses the position of the leading factor to measure development. In its essence, the development of the area of interest extends beyond the material dimension<sup>45</sup>. The development process, in this case, is to focus on social development based on improvement of individuals' life conditions, not to mention the economy. The perception of the development paradigm has significantly changed according to A. Sen, ushering a shift from "the dominance of economic growth" to the choice and the chance for a decent life<sup>46</sup>. Growth is no longer a value in itself, but rather only provides an important means to achieve social goals.

Sustainable development emerged as the latest in the contemporary economic debate in the context of so-called heterodox economic concepts. These concepts, capturing the development from other cognitive perspectives, in addition to sustainable development, form other concepts such as sustainable development, dual development, autonomous development and intelligent development.<sup>47</sup> B. Poskrobko, speaking of durable and sustainable development, notes that it is one of the new concepts for extending the existing economic model into a so-called mainstream economic model. Most economists consider this idea as a philosophical or ecological and/or ideological concept.<sup>48</sup>

The idea of sustainable development is identified with the social and political idea (the compound of the idea of politics as a sphere of social life). The concepts of sustainability contain the ambition of modelling the reality based on the modelling of a picture of the world - both the

<sup>38</sup> J. Hausner, *Public Management. Academic Handbook*, SHOLAR, Warszawa 2008, p. 378.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 370–371.

<sup>40</sup> T. Poskrobko, *New concepts...*, p. 77.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>42</sup> J.A. Schumpeter, *Development*, *Journal of Economic Literature* 2005, vol. XLIII, p. 108–120.

<sup>43</sup> A. Bąkiewicz, K. Czaplicka, *Economic growth and development in developing countries*, [in:] R. Piasecki (red.) *Development economics*, Wyd. PWE, Warszawa 2011, p. 77.

<sup>44</sup> T. Poskrobko, *New concepts...*, p. 82.

<sup>45</sup> A. Payne, N. Philips, *Development*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011, p. 147.

<sup>46</sup> A. Sen, *Freedom and development*, Wyd. Zysk i Spółka, Poznań 2002, p. 89.

<sup>47</sup> T. Poskrobko, *New concepts...*, p. 77.

<sup>48</sup> B. Poskrobko (red.), *Conditioning the development of sustainable knowledge-based economy*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2011, p. 9.

description and explanation of reality, as well as forecasting and designing the future<sup>49</sup>.

According to A. Papuziński,<sup>50</sup> the idea of sustainable development embodies a new version of the ideal of progress.<sup>51</sup> F. Piontek and B. Piontek treat development and sustainable development (understood as a principle and as a concept), if they are properly defined, as synonymous with each other.<sup>52</sup>

Sustainable development nowadays refers equally to economic, environmental and economic issues; however, the origins of this concept should primarily be combined with increased interest in environmental issues. Thus, growth as enlarging the economy, in the traditional meaning, such as: production capacity, gross domestic product, public consumption, suitable for qualitatively new approach, deserves a new concept, primarily taking into account environmental aspects and also social ones.<sup>53</sup>

H. Izdebski notes that, in the case of the concept of sustainable development, the Polish term is not an exact equivalent, translated in this way, to the English term sustainable development,<sup>54</sup> meaning “self-sustaining development” (in French, adopted to use the term “steady growth” *durable development*)<sup>55</sup>. The presence of the category of sustainable development begins to dominate in various policy documents - international, national, regional and local<sup>56</sup>.

It should be noted that joining the European Union gave the impetus to the emergence of this new

trend in political and strategic practice. Despite the lack of a distinct scientific discipline, the interest in the development, especially the sustainable one, can be observed in the increased number of theoretical considerations in this regard.

### **Integrated approach to development (Integrated and sustainable development)**

To consider an integrated approach to development, it is essential to refer it to “integrated order” (ład zintegrowany) as a consistent, simultaneous creating of orders: social, economic, environmental, institutional, and political. This integrity is meant to be implemented by the natural sustainable protection of social and human, as well as cultural and economic resources.

T. Boris, similarly, sees integrated order as a positive end state of developmental changes combining consistent component orders: economic, social, including institutional, political and environmental. He considers “a new paradigm of development”, through the prism of “integrated order”.

T. Boris assumes that integrated order plays the role of “the bridge „to facilitate treatment and interpretation of sustainable development as an interdisciplinary category. It even enforces this interdisciplinary, because without an interdisciplinary approach it is difficult to understand the essence of the idea of development. Thus, the attempts at this interpretation, only on the basis of environmental sciences or in economic terms, are inherently incomplete, and are a source of confusion. Integrated order as a positive end state of development changes (like a target) combines, in a coherent and consistent way, the component targets. Integrated order is a way of expressing an integrated development pattern or - in other words - the end state system of sustainable development, a benchmark for developmental changes characteristic for sustainability. This means that we cannot equate sustainable developmental and integrated order, since the first term is a process, and the second is the end state of developmental.

J. Kołodziejcki sees the primary aim of forming an integrated order in “conditions resulting from the basic features and sustainable development trends and territorial development of the country, as well as the expected conditions of future development.

<sup>49</sup> A. Papuziński, *The philosophy of sustainable development as a sub-discipline of philosophical research*, Problems of environmental development, 2007 vol. 2, nr 2, p. 28–29.

<sup>50</sup> A. Papuziński, *The philosophy of sustainable development...*, p. 38.

<sup>51</sup> See. R. Nisbet, *Idea of progress: A Bibliographical essay*, Online Library of Liberty, <http://oll.libertyfund.org/pages/idea-of-progress-a-bibliographical-essay-by-robert-nisbet>

<sup>52</sup> F. Piontek, B. Piontek, *Contribution to the debate on sustainable development in the policy of public authority*, [in:] B. Poskrobko (red.), *The impact of sustainable development on state policy T1, National and sectoral problems*, Wydawnictwo WSE, Białystok 2009, p. 51.

<sup>53</sup> T. Poskrobko, *New concepts...*, p. 84.

<sup>54</sup> H. Izdebski, *The political and legal doctrines*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012, p. 325.

<sup>55</sup> W. Wołpiuk, *About some new definitions and expressions in the text of the Constitution of the Republic of Poland*, [in:] *Seven years of the Constitution. Book of remembrance in honor of Kazimierz Działocha*, Warszawa 2003 p. 341.

<sup>56</sup> T. Borys, *Sustainable development - how to recognize the integrated governance*, Problemy Ekorozwoju 2011, vol. 6 nr 2, p. 76.

It assumes the balance and harmonisation of the structural changes, leading to a gradual reduction and elimination of already shaped disparities and deformation of functional systems, to minimise environmental and social conflicts, and creating systems that provide increasingly higher quality of life and economic efficiency<sup>57</sup>. The structural basis for integrated order creates a system of strategic goals related to ecological, socio-economic and territorial development.<sup>58</sup>

F. Piontek and B. Piontek assume that the application of the principles of sustainable development obliges executors to adhere the ratio between the speed of action (performance), and order. Moreover, this principle is a regulator of order between the governmental and the lower levels of authority, so that the policy implementation treated in an integrated way covers the three groups of resources: economic, human and natural.<sup>59</sup>

In Polish conditions, the development is included in Art. 5 of the Constitution, determining the basic tasks and objectives of the Republic of Poland: "The Republic of Poland [...] safeguards the national heritage and protects the environment, guided by the principle of sustainable development." The definition of development is also included in the civil law<sup>60</sup>, where it is assumed that it is: *the socio-economic development, in which the process of integration of political, economic and social takes place, maintaining the natural balance and stability of basic natural processes in order to guarantee the ability to meet the basic needs of communities or citizens of the present and future generations.*

Although the so-called "development trend/mainstream" has been observed in Poland since 2006, when, two years after joining the European Union, there was a need to organise and implement the EU operational programmes<sup>61</sup>, as a result of the

EU Lisbon Strategy from March 2000.<sup>62</sup> On its basis, actions has been taken to achieve the objectives of economic development, especially improving competitiveness, and further liberalisation of some segments of the common market and the wider introduction of modern technologies to business. At the same time, priorities have been established for social development and education, including prevention of unemployment and social exclusion, as well as for the improvement of the environment, combining at the same time the objectives of improving the economic competitiveness, and social and economic sustainability.<sup>63</sup>

The low level of effectiveness of the implementation of the Lisbon Strategy has led to the revision of the strategy and to developing, in 2005, a new version: the strategy of growth and employment. It was mainly focused on promoting growth and employment, and among the many sub-targets, in the year 2006, four main priorities were established. These were:

- 1) human resources development, modernisation of labour markets, and employment growth,
- 2) the development of entrepreneurship, improving the environment for doing business, including deregulation and the elimination of bureaucracy,
- 3) the development of knowledge, innovation and research,
- 4) the improvement of the energy market, and prevention of climate change.

As emphasised by experts, the extraction of smaller areas of intervention within the framework of mutually complementary policies, in the hope of obtaining greater efficiency measures, not duplicating their interventions at the same time, leads to progressive fragmentation of policies. Implementation of the "isolated" actions, without considering the broader context they are taken, often produces opposite effects than expected.

Such shaping of EU policies leads to the reduction of demand for a horizontal and integrated approach, which should be characterised by cohesion policy. It should also be noted that the changes introduced to simplify and pursue a greater

<sup>57</sup> J. Kołodziejcki, *The concept of sustainable development strategies shaping methodology in the processes of transformation*, [in:] *European Baltic Studies*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 1994, p. 37.

<sup>58</sup> S. Kozłowski, *The road to environmental development*, PWE, Warszawa 1994, p. 37.

<sup>59</sup> F. Piontek, B. Piontek, *Contribution to the debate...*, p. 53.

<sup>60</sup> The Art. 3 Section 50 of the Act of 27 April 2001 - Environmental Protection Law, (Consolidated text): Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

<sup>61</sup> For this purpose, *the Act was enacted on the rules of the development policy of 6 December 2006.*

<sup>62</sup> T. Borys, *The indicators of the environmental development*, *Ekonomia i Środowisko*, Białystok 1999, p. 63–95.

<sup>63</sup> T.G. Grosse (Red.): *Integrated approach to development - the role of cohesion policy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2008, [www.mrr.gov.pl/polityka+spojnosci](http://www.mrr.gov.pl/polityka+spojnosci).



efficiency of intervention, paradoxically led to the difficulties of coordination and cohesion policy with other EU activities, where the realisation of the converging objectives of individual policies take place within separate and uncoordinated systems and tools”.<sup>64</sup>

An integrated approach to development has been proposed by the Ministry of Regional Development. According to the Ministry, this approach should require all development actors to create a long-term development strategy, taking into account both regional and global conditions. It should also be carried out by taking coordinated action under the related policies (European and national regional and sector policies), and using a variety of financial instruments.

Regardless of the understanding of the integrated and sustainable development and order, as well as policy development in a broad context, proper prioritisation of activities within the framework of individual policies and their proper coordination with the establishment should ensure synergy and effectiveness in achieving development goals. Cohesion of policy, in this context, is a natural carrier of the idea of an integrated approach, the application of which is a way to improve the efficiency of European Community policies affecting the development of the territory, among other things, for a better statement of actions within policies, and to improve the efficiency of the institutional system<sup>65</sup>. Thus, cohesion policy is an important instrument for the implementation of the Lisbon strategy, and an attempt to create an integrated approach to development.

As a result of this approach, in 2009, the report *Poland 2030: Development Challenges* was developed. This document was developed by a team of Advisors to the Prime Minister. It is a comprehensive document that contains elements of both the diagnosis and prognosis of many areas of state activity. Half a year after the adoption of the Report, the *Rationalisation Plan of Development Strategies* was developed, which was adopted in November 2009. This plan, generally speaking, assumed the consolidation of numerous strategic documents scattered in various ministries, and not always consistent and coordinated with each other.

The assumption was adopted that, from the total number of 42 strategic documents regarding the nature of strategy, a total of 11 development strategies would remain, including:

– 2 Strategies override the integrated strategy: the Long-Term National Development Strategy (LTNDS) and the Medium-Term National Development Strategy (MTNDS);

– 9 integrated strategies, including the National Security System Development Strategy of the Republic of Poland 2022 (NSSDS 2022).<sup>66</sup>

### **Integrated approach to security and development**

These theoretical considerations are the starting point for consideration of security and development as a whole, within the integrated or, rather, the aggregate approach. A holistic approach applies not only to the growing number of areas, fields, sectors, entities or aspects considered in the context of the national security and development of the country, but also to take into account all levels of analysis and all contexts and points of view.

Regarding the integration, we can, and perhaps should, speak with respect to **activities** implemented both to ensure security, and to use of opportunities to ensure development. The integration increases the effectiveness of these activities, providing a synergistic effect and helps to avoid the dispersion and duplication of efforts. However, it is difficult to demonstrate the „integrated” nature of these activities, if we are not able to accept a common definition, and indicate their true nature, as is evidenced by the hundreds of various definitions of security and development.

Both in the case of security and development, the “systemic approach” is very often applied. However, this aspect also has a contractual meaning, as taking into account the systems theory, generally speaking, there are two types of systems:

– **material** (technical) - having the character of mechanisms that have clearly identified elements

<sup>66</sup> In addition to these strategies, the National Security Strategy is still valid, which has its legal mandate in the act of 21st November 1967 on the universal duty to defend the Republic of Poland. It is worth noting that the NSS was initially regarded as one of the nine sector strategies. However, because of its legal mandate it could not be treated as a sector strategy.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

and clear and obvious relationships between them. The absence or failure of one element affects the functioning of the entire system;

– **immaterial** (abstract) - for example, having a contractual nature. System of concepts, system of values, etc. Even lack of a few elements does not affect the disruption of the functioning of the system.<sup>67</sup>

The national security system is often considered (conventionally) as an immaterial system. As Polish law does not regulate the complex functioning of the national security system, a situation has been created in which the activities undertaken in this area by the bodies responsible for different areas of the state security sector are often distracted.<sup>68</sup> From a legal point of view, the national security system does not, therefore, constitute an independently functioning state structure,<sup>69</sup> which makes it difficult to determine a clear relationship between the elements.

In practice, each system must have a certain measurable material, and clear organisational and functional frames. In this sense, each system has its own structure and function. The structure defines the elements and their location in the system (relationships) and should result from the function (tasks) which implements the system. In other words, the structure (structural diagram) indicates the system components, and functions (functional diagram) define the tasks that result from the purpose of the system, while the structure of the system shows relationships between elements (mutual location of the structure, including the superiority and subordination). In this aspect, by contrast, these criteria are met in mainstream development.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> See M. Mazur, *The concept of the system and the rigors of its use*. [in:] *Materiały Szkoły Podstaw Inżynierii Systemów nr 2*, Komitet Budowy Maszyn PAN, Orzysz 1976. <http://autonom.edu.pl>.

<sup>68</sup> *National Security System Development Strategy of the Republic of Poland 2022*, p. 28.

<sup>69</sup> W. Kitler, *The concept and structure of the Polish national security system in processual and theoretical approach*, [in:] W. Kitler (red.), *Minister of National Defense and the Supreme Commander of the Armed Forces in national security management system*, AON, Warszawa 2013, p. 29.

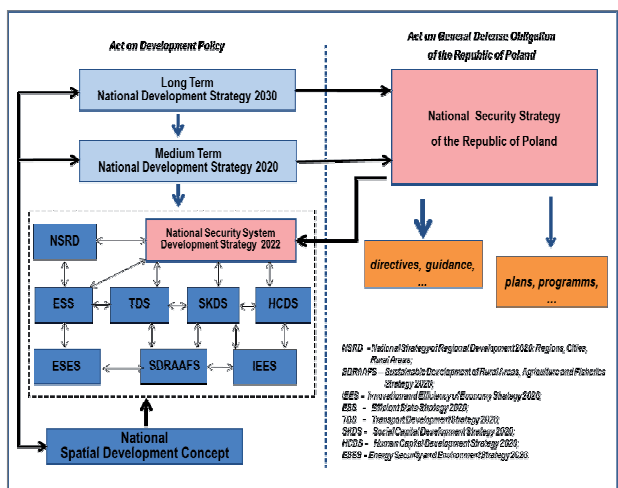
<sup>70</sup> H. Izdebski, *The legal framework for policy development*, [in:] J. Górniak, S. Mazur (red.), *Strategic management of the development*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2012, p. 44, [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Strategia.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf).

Taking into account the above considerations, the approach to security and development should be holistic and integrated (inseparable) at the same time, and understood as the material system. As a result, it would enable us to look at both areas (security and development) from another perspective, giving a full view of the situation. Failure to comply with this requirement will enable only theoretical arrangement (systematization) of this area of knowledge, which is not possible to use in practical terms. Moreover, it seems that the approach in relation to a particular entity (area) of security and development should be a systemic approach, even if it relates to the relationship of the primacy of the system (systems and subsystems). Conversely, a systematic approach should consider the whole system, with its subsystems, if any. This issue is reflected in relation to the process of policy formulation and implementation of security and development policy contained in the strategies.

It was assumed that, like NSS in terms of security, the Long-Term National Development Strategy (LTNDS) and the Medium-Term National Development Strategy (MTNDS) would remain the overarching strategies in relation to the integrated development strategies, including the National Security System Development Strategy 2022 (NSSDS). NSSDS consolidates security and development and, on the one hand, it has a development character (as it refers to the development of the system), and, on the other hand, it has the nature of a security strategy, because it relates to security issues. (Picture 4).

It should be noted that, for NSSDS, an essential point of reference remains NSS, which is approved by the President of the Republic Poland. According to the provisions of NSSDS, both strategies (security and development) are substantially consistent; however, the level of concretisation and methodological approach varies between them.<sup>71</sup> The development strategy of the national security system is comprehensive, as it relates to the nature of the national security of the entire system, including all the elements of the system, indicating the directions of the development and operation of the system.

<sup>71</sup> In this respect, the relationship between these strategies is not so important, but they should ensure consistency, particularly in the context of the location of defence issues in the wider context of national security.



Source: Open MoD (Strategy and Defence Planning Department) resources, own adaptation.

**Picture 4. Mutual relationships between development strategies and national security strategy**

Such an approach, however, requires the extraction of the development aspects from the security aspects, as development strategies include security issues (as in MTNDS<sup>72</sup> and in NSSDS are issues related both to the development and security), and vice versa (in NSS 2014, there are issues of both security and development assumed to have a complex character).

Comparing the number and range of integrated development strategies to the number of ministries and departments of government, which existed at that time, clearly shows that there is no direct relationship between the amount of strategies and ministries or government administration branches).<sup>73</sup>

In this regard, a question arises about the sector, or the integrated nature of NSSDS<sup>74</sup>. Now, given the governmental (above ministerial) role in this,

<sup>72</sup> *Medium-Term National Development Strategy*, p. 63–70.

<sup>73</sup> Within the consolidation of strategies, there was a number of 9 “integrated” strategies adopted, and in that time there were 17 ministries and 32 government administration branches. However, in the National Security Strategy of 2007, there were only 7 separate areas (sectors) of security, i.e.: 1) economic security; 2) public security; 3) energy security; 4) ecological security; 5) political security; 6) social security; 7) military security. For comparison, the National Security White Book identifies open number of 16 sectors of national security. See. NSWB, p 19.

<sup>74</sup> Naming development strategies - integrated strategies, originally known as sectoral strategies, is somewhat inconsistent, as the integrated nature of the strategies have precedence over sectoral strategies. Truly integrated strategy would be one strategy combining aspects of both development and security, since the separation of the two trends (mainstreams).

it seems that NSSDS is inherently the only holistic and integrated strategy. Therefore, it should try to coordinate the entire national security system, all its elements, areas, fields, sectors, whatever we call them, even if at this stage it is difficult to clearly distinguish what is an indicator of the security, and what of the development.

In fact, this strategy includes so-called hard security related issues. The areas of economic security (including energy security), social, domestic, environmental and information security are included in other development strategies.<sup>75</sup> Moreover, among the development, one of these strategies, even in the name, contains the security aspect - Strategy “Energy Security and Environment 2020.

As has been already mentioned in the introduction, the two trends - an integrated security and integrated development - are complementary to each other, at least in theory. We can, in fact, assume that security is a state of absence of threats, or from the perspective of the state of peace, crisis and war, although it can be seen in dynamic terms, i.e. at different times. And, development itself is a process of improvement and creation of progress, although it can be considered as a temporary state (condition).

However, in practice, the two integrated currents, carried out separately from the point of view of the state, may give the impression of inconsistency and even pose a risk of disintegration, as they cover the same areas of state activity, perceived through another prism - development and security.

Therefore, a still unresolved dilemma remains - how much security is in development, and how much development is in security. With regard to documents such as strategies, both in the mainstream of development and security, in theory relating to specific areas of the state activity, in each of them (regardless of hierarchy), we are dealing with aspects of mutually interpenetrating development and safety.

It is difficult to extract the operational aspects of development in the field of security, particularly in the context of an integrated approach to

<sup>75</sup> *NSSDS 2022*, p. 8–9, and *Strategically to development. Development policy in an integrated approach*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, p. 18, [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Strategia.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf).

security. Currently, LTNDS and MTNDS contain provisions on threats, challenges, weaknesses, opportunities, internal and external conditions - the aspects that today are considered as part of an integrated approach to security. This situation requires a precise determination of the formal, rather than contractual relationship between these development strategies and National Security Strategy.

### Grand strategy as a tool to integrate security and development policy

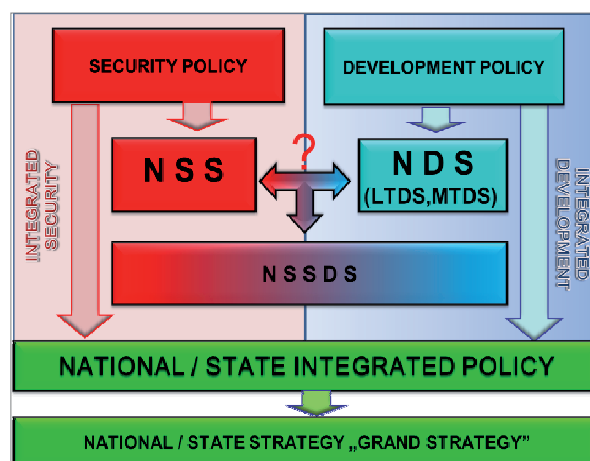
Together with the emergence of a new development mainstream (trend), each solution will cause difficulties in a clear separation of the development aspects from security aspects, because, generally speaking, the development is a process, and the security is a state which, in a dynamic perception, can also be considered as a process. In this sense, both security and development by nature refer to the same subjects or areas of the state.

Starting from the essence of an integrated approach, from the point of view of the state, it does not matter whether its functions will be implemented as part of an integrated security, or whether in the context of integrated development. It is important, however, that the strategies formulated in both of these dimensions, on the one hand take into account all aspects of security and development in reference to particular areas of state activity, and on the other hand that they do not duplicate.

The attempt to replace “a comprehensive, integrated approach to security” with “consistent, sustainable, integrated approach to development”, and *vice versa*, can only have a negative effect on the possibilities for coordination of strategic planning and management in the state.

Therefore, the most reasonable solution, at the state level, would be to develop a comprehensive, integrated, long-term “**national strategy**”, combining aspects of both security and development (separated only to the necessary extent), that specifies both long-term political objectives and the methods for their implementation at a high level of generality, for all areas of state activity (Picture 5). On the other hand, on the basis of (long-term) national strategy, specific subject (sector) strategies

should be developed with regard to specific areas and even key actors within the area of security and development.



Sources: own study.

**Picture. 5. Consolidation of security and development strategies into one integrated strategy – desired approach**

Theoretically, there are two alternatives for developing long-term strategies for the resulting national strategy (NS).

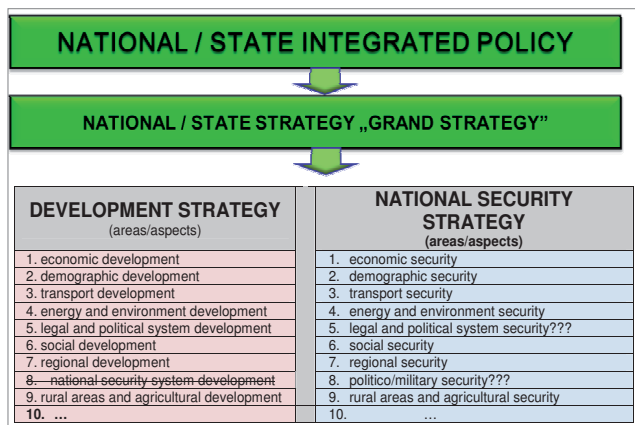
One solution would be to develop two separate overarching medium-term strategies. Each of them involving the same objects (areas of the state activities), one in terms of security, and the other in terms of development, **if it is possible at all to clearly and rationally distinguish one from the other**<sup>76</sup> (Picture 6).

Whereas the second (recommended) solution would be to develop an adequate number of sector strategies, actually covering both aspects of security and development, according to clearly defined criteria of division.<sup>77</sup> (Picture 7).

<sup>76</sup> The number of objects (or areas) is questionable and depends on the adopted criteria for division (segmentation) of both security and development. This criteria should be common for development and security. In the present approach to 9 (integrated) development strategies, such common criteria do not exist and it would be difficult to choose.

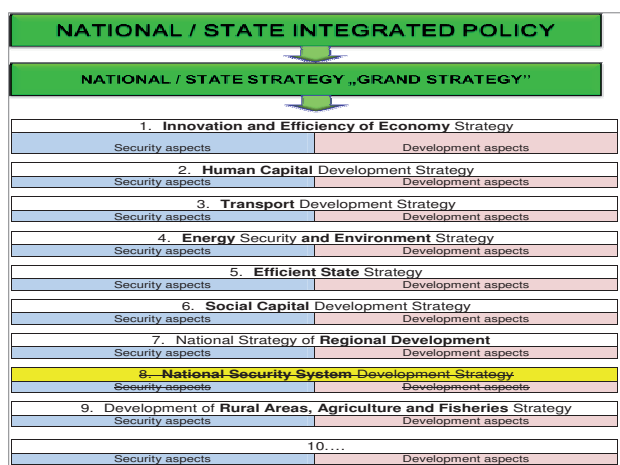
<sup>77</sup> The remark included in footnote 75 also refers to this case. In this regard, the National Security System Development Strategy is not in line with the sectoral division criteria, since it has an overall (system) character, both with respect to security and development.





Source: own study.

**Picture 6. Mutual relations between national security strategy and development strategy based on current number of functional areas**



Source: own study.

**Picture 7. Mutual relations between national security strategy and development strategy based on current number of development strategies**

In the Polish case, the parallel activities conducted separately within the current mainstream of integrated security and integrated development may result in duplication of efforts and give the impression of rivalry, because development is seen as a process, closely related to security, and they are almost inseparable, and *vice versa*. In addition, there is a risk that the double integration (in the context of both mainstreams separately), but with no overall coordination at the state level, in turn may lead not only to a lack of consistency, but in the worst case, to disintegration of state policy.

Only a holistic and systemic approach can ensure the coherence and complementarity of strategic planning at the state level and help to focus thinking on practical solutions for both the assessment of the security environment and designing specific activities in this area, including the preparation of appropriate tools and resources to build and develop an effective national security system capable of dynamic growth and, at the same time, being able to prevent and combat various security threats.

In the context of the complex nature of security and development and increasing dynamics of changes in the world around us, a comprehensive and integrated approach seems to be a must on the one hand and, on the other hand, is a huge challenge, not only from the practical, point of view but also the theoretical one, and it is associated with unanimous understanding of the nature and scope of the problem of national security and development of the state.