

Jarosław Wojciech Górski

Uniwersytet Warszawski

INSTYTUCJONALNE FUNDAMENTY POLITYKI PROMOCJI GOSPODARKI POLSKI

1. Wstęp

Okres transformacji systemowej w Polsce to czas dynamicznych zmian w każdej sferze funkcjonowania państwa i narodu. Uczyniliśmy wiele kroków naprzód w rozwoju cywilizacyjnym, społecznym, ale przede wszystkim gospodarczym. O ile jednak oczywisty jest dla nas ten postęp, o tyle już nie wiadomo, czy Polskę postrzega się za granicą adekwatnie do osiągnięć i postępu, które stają się naszym udziałem. Dostępne badania empiryczne pozwalają stwierdzić, iż wizerunek Polski poza jej granicami jest znacznie mniej korzystny, niż należałoby oczekiwać. Średnio aż 52% ankietowanych Niemców nie zgadzało się jeszcze pod koniec 2000 r. ze stwierdzeniem, że: „w Polsce funkcjonuje gospodarka rynkowa, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej” (fakt ten negowało także np. 45% Austriaków i 28% Francuzów), 38% Francuzów zaprzeczało stwierdzeniu, że w Polsce „respektuje się swobody obywatelskie”, niemal połowa Niemców i Austriaków (po 46%) nie zgadzała się, iż w Polsce „istnieje dobra organizacja pracy” [ISP 2000-2001].

Z jednej strony dostrzeżenie względnej sztywności oceny Polski, jej niekorzystnego, często stereotypowego obrazu za granicą (co dotyczy w takim samym stopniu zarówno Polski jako kraju, Polaka, jak i gospodarki polskiej), a z drugiej strony zauważenie negatywnego wpływu, jaki ma nieatrakcyjny obraz Polski w oczach zagranicznych turystów, konsumentów i inwestorów na wykorzystanie potencjału rozwojowego naszego kraju, musi prowadzić do prostej w warstwie ideowej, choć trudnej w warstwie realizacyjnej konstatacji, że istnieje silna potrzeba polityki promocji polskiej gospodarki. Potrzeba ta staje się tym pilniejsza, że inwestycje i eksport stanowią dwa spośród dziesięciu priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, włączonych do „Celów strategicznych i priorytetów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” [MGiP styczeń 2005],

oczywiste zaś jest, iż intensywność napływu inwestycji zagranicznych do Polski oraz powodzenie polskich produktów i usług eksportowych zależą w pewnej mierze od jakości realizowanych w Polsce działań promocyjnych.

Potrzeba podjęcia działań promujących Polskę jest już od kilku lat obecna także w koncepcjach i działaniach administracji publicznej. Jak stwierdził J. Steinhoff: „marketing narodowy [...] wymaga długookresowych inwestycji w wielu sferach, by ten skomplikowany symbol, jakim jest marka narodu, stworzyć i ugruntować w świadomości odbiorców. Upierałbym się, że inwestycje te dotyczą zarówno edukacji, jak i makroekonomii, aktywności regionów i rozwoju infrastruktury” [Steinhoff 2000, s. 31].

Równoległe ze wskazaniami na potrzebę podjęcia dużych wysiłków w obszarze polityki promocji Polski, zwłaszcza w aspekcie gospodarczym, słyszalne są nie mniej liczne głosy wskazujące na niewystarczającą ilość i jakość prowadzonych działań, a przez to na utratę wielu szans rozwojowych związanych z tym, że nie udaje się tworzenie obrazu Polski nowoczesnej, otwartej, kraju o dużym potencjale i godnym zaufania. Szczególnie zwraca się uwagę na nieefektywność podejmowanych starań. Jak dotąd, Polska nie wypracowała jednolitej koncepcji promocji kraju, choć istnieje wiele instytucji publicznych, których domeną działania jest promocja polskiej gospodarki i polskich podmiotów gospodarczych. Na niedostateczną koordynację działań zwraca uwagę także rząd. Minister B. Zaleski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ), podczas wystąpienia na konferencji „Rola mediów w kreowaniu wizerunku Polski”, zauważył, iż pomimo różnorodności adresatów akcji prowadzonych przez poszczególne instytucje zaangażowane w promocję Polski, istnieją duże możliwości podejmowania wspólnych działań mających na celu budowanie pozytywnego obrazu Polski. Minister podkreślał jednak, iż w tym celu, a także w związku z rosnącą liczbą podmiotów uczestniczących w promocji Polski: „niezbędne jest wzmocnienie systemu koordynowania działań promocyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań wspólnie podejmowanych przez głównych partnerów MSZ w rządzie: resortu gospodarki, pracy i polityki społecznej oraz resortu kultury, a także opracowanie długofalowej strategii promocji kraju dla wszystkich instytucji aktywnych na tym polu” [Zaleski 2004]. Natomiast minister S. Najar, również podsekretarz stanu w MSZ, zauważył, że dotychczas powstało już wiele strategii promocji Polski, natomiast nie pociąga to za sobą widocznych efektów na płaszczyźnie praktycznej [Błaszczak 2004]. Zdaniem A. Pawłowicza, b. prezesa Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych (obecnie Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA PAIiZ), nie powstała dotąd rzetelna strategia promocji Polski, określająca zestaw mierzalnych celów realnych do osiągnięcia w planowanym horyzoncie czasowym [Błaszczak 2004]. W pierwszej kolejności potrzebna jest jednak ogólna wizja promocji, w dalszej zaś należy określić model realizacji zaakceptowanej wizji. O ile co do pierwszego można mieć wątpliwości, czy taka wizja powstała w sposób gwarantujący jej akceptację i perspektywy realizacji, o tyle co do drugiego można mieć pewność, iż nie istnieje jak dotąd wypracowany w porozumieniu znaczących organizacji odpowiedzialnych za promocję Polski model postępowania w realizacji tych działań.

Na tle analizy pokrótce zobrazowanej potrzeby podjęcia intensywnej oraz skoordynowanej aktywności w zakresie promocji Polski nasuwa się pytanie o to, czy istnieje w ogóle polityka promocji Polski. Celem tego referatu jest skondensowana (ze względu na ograniczenia narzucone formą opracowania) prezentacja instytucjonalnych uwarunkowań polityki promocji gospodarki Polski. W tym celu zostaną pokazane sposoby rozumienia polityki promocji gospodarki w powiązaniu z polityką promocji kraju w ogóle, wskazane też będą kompetencyjne, a w pewnej mierze także programowe ramy tej polityki.

2. Instytucje odpowiedzialne za promocję Polski i gospodarki polskiej oraz ich kompetencje¹

1. Prezes Rady Ministrów (PRM) i Rada Promocji Polski. Prezes Rady Ministrów utworzył Zespół ds. Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, zwany Radą Promocji Polski [Zarządzenie nr 34... 2004]. Organ ten zyskał charakter organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów (§1 ust. 2), o kompetencjach niezwykle istotnych ze względu na potrzebę integracji i harmonizacji działań promocyjnych Polski. Brak takiej inicjatywy prowadziłby w konsekwencji dalszego wzrostu liczby i różnorodności podmiotów zajmujących się promocją Polski do utraty spójności tego rodzaju przedsięwzięć, co byłoby ze szkodą dla jednolitości wizerunku Polski oraz gospodarczych celów rozwoju kraju. Do zadań Rady Promocji Polski należy: „opracowanie projektów wytycznych oraz średnio- i długofalowych strategii promocji Rzeczypospolitej Polskiej”, „proponowanie mechanizmów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, środowiskami twórczymi, środowiskami polonijnymi, kościołami i związkami wyznaniowymi na rzecz promocji Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „opiniowanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra projektów aktów prawnych lub innych dokumentów rządowych, których przedmiotem jest promocja Rzeczypospolitej Polskiej lub które mogą wywołać skutki w dziedzinie promocji Rzeczypospolitej Polskiej”. Rada jest swoistym ciałem międzyresortowym ze szczególną rolą Ministra Spraw Zagranicznych – przewodniczącego Rady, oraz w mniejszym stopniu podsekretarza stanu wyznaczonego przez ministra właściwego ds. gospodarki – który jest wiceprzewodniczącym Rady. Natomiast członkami są minister obrony narodowej, sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej oraz podsekretarze stanu

¹ Zaprezentowany tu materiał, będący wynikiem badań przeprowadzonych w analizowanych instytucjach, odwołuje się także do informacji dostępnych na stronach www następujących instytucji: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (<http://www.ms.gov.pl>); Ministerstwo Gospodarki i Pracy (<http://www.mg.gov.pl>); Krajowa Izba Gospodarcza (<http://www.kig.pl>); Fundacja Promocja Polska – Instytut Marki Polskiej (<http://www.imp.org.pl>); Polska Organizacja Turystyczna (<http://www.pot.gov.pl>); Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (<http://www.paiiz.gov.pl>); Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (<http://www.parp.gov.pl>) i in.

wskazani przez ministrów właściwych do kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nauki, informatyzacji, szkolnictwa wyższego, oświaty i wychowania, finansów publicznych, turystyki, rozwoju regionalnego.

2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Odpowiedzi na pytanie o rozdysponowanie kompetencji wykonawczych w administracji publicznej do prowadzenia polityki promocji Polski udziela Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU 1997 nr 141, poz. 943, z późn. zm.). Art. 32 ust. 2 pkt 4 tej ustawy stwierdza, że dział „Sprawy zagraniczne” obejmuje: „promocję Rzeczypospolitej Polskiej i języka polskiego za granicą, w tym działalności gospodarczej, naukowej, kulturalnej i sportowej”. Na uwagę zasługuje to, iż zapisem tym uczyniono MSZ centralnym organem administracji publicznej koordynującym politykę promocji Polski, w zasadzie we wszystkich obszarach promocji, w tym gospodarczej. MSZ należy uznać za organ odpowiedzialny za realizację polityki promocji gospodarki Polski. Praktycznym wymiarem tych regulacji było utworzenie w MSZ Departamentu Promocji, w gestii którego leżą:

- promocja Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym opracowywanie odpowiednich strategii działań,
- działania na rzecz nawiązywania kontaktów z określonymi grupami społecznymi w innych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem środowisk opiniotwórczych,
- kształtowanie pozytywnego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

Politykę promocji realizują, obok Departamentu Promocji, także jednostki i organy podległe lub nadzorowane przez MSZ. Ambasadory, oprócz innych zadań, działają także na rzecz promocji Rzeczypospolitej, a szczególną rolę odgrywają w promocji gospodarczej wydziały ekonomiczno-handlowe. W obszarach ściślej związanych z kulturowym aspektem promocji Polski aktywność prowadzą instytuty polskie za granicą, które: „rozpowszechniają wiedzę o Polsce, jej historii i kulturze, a także polityce wewnętrznej i zagranicznej, przemianach gospodarczych i społecznych, potencjale naukowym, oświatowym i turystycznym” oraz „inicjują i realizują projekty oraz działania promujące Polskę przez sztukę, film, teatr, muzykę, literaturę, nauczanie języka polskiego jako języka obcego i inne dziedziny kultury” [Zadania instytutów... 2004 §43³², ust. 1, pkt 1 i 2].

Przy MSZ działa Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, której prace zostały zainaugurowane 16 stycznia 2003 r. przez ministra W. Cimoszewicza. Idea zawiązania Rady polegała na dążeniu do szerszego włączenia organizacji pozarządowych w działania rządu w obszarze polityki zagranicznej, funkcją zaś Rady jest koordynacja inicjatyw społecznych z działaniami struktur rządowych. Jak głosi stwierdzenie zawarte na stronach internetowych MSZ²: „dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych działalność Rady stanowi ważny element dyplomacji społecznej”. Zauważyć jednak trzeba, iż na 11 organizacji pozarządowych wchodzących w skład Rady, tylko 1 – Instytut Spraw Publicznych, zajmuje się problematyką promocji Polski za granicą. Instytut nie prowadzi aktywnych działań promocyjnych, jednakże w ramach Programu Europejskiego realizuje projekty badawcze dotyczące wizerunku i promocji Polski w krajach

² Ministerstwo Spraw Zagranicznych: <http://www.msz.gov.pl/index.php?page=1131000000>.

Unii Europejskiej. Nieobecność organizacji społecznych zajmujących się promocją Polski w swoistym forum dyplomacji społecznej, jakim jest Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy MSZ, należy ocenić negatywnie z punktu widzenia możliwości wykorzystania społecznego potencjału ukrytego w organizacjach niedochodowych na rzecz promocji Polski.

Ze względu na to, iż Ministrowi Spraw Zagranicznych powierzono ogólną kompetencję promocji Rzeczypospolitej, bez względu na właściwości innych resortów i przypisanych im działów administracji publicznej (gospodarka, turystyka, sport, nauka itd.), należy przyrzeć się obowiązkom innych resortów, badając ich wzajemne związki w zakresie polityki promocji. Szczególnie interesujący jest aspekt substytucyjności bądź komplementarności właściwości ministrów w innych działach administracji z punktu widzenia efektywności realizacji polityki promocji gospodarki Polski.

3. Ministerstwo Gospodarki i Pracy (MGiP). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy (DzU nr 134, poz. 1428) przyznaje Ministrowi Gospodarki i Pracy kierownictwo nad czterema działami administracji rządowej: gospodarką, pracą, rozwojem regionalnym i turystyką. Co najmniej dwa z tych działów: gospodarkę i turystykę, trzeba uznać nie tylko za przedmiot, ale i za narzędzie promocji kraju na potrzeby szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wśród departamentów MGIP³ znajduje się Departament Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu, bezpośrednio zaangażowany w promocję polskiej gospodarki poprzez promocję polskich podmiotów gospodarczych na rynkach zagranicznych oraz pozyskiwanie zewnętrznego kapitału. Za prace tego departamentu odpowiedzialny jest, zgodnie z Decyzją nr 4 Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 maja 2005 r. w sprawie podziału pracy w kierownictwie ministerstwa Gospodarki i Pracy, podsekretarz stanu Mirosław Zieliński. Do zakresu czynności ministra Zielińskiego należy w szczególności: „koordynowanie działań na rzecz promocji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce i tworzenie ekonomicznych instrumentów wspierania tych inwestycji”, „koordynowanie spraw związanych z promowaniem polskiej gospodarki i eksportu oraz pozyskiwanie i koordynacja wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na promocję”, a także „koordynowanie współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA” (§ 13, pkt 7, 8 i 10 ww. decyzji).

Zasadniczym dokumentem rządowym określającym cele i środki realizacji polityki promocji gospodarczej Polski jest stworzony w 2003 r. w MGIP (ówczesne Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej) „Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005” [MGPiPS 2003, s. 1]. Program postrzega zagadnienia promocji polskiej gospodarki przez pryzmat potrzeby efektywnego podjęcia wyzwań rynku europejskiego i wiąże promocję gospodarki Polski z wytycznymi „Strategii gospodarczej rządu”, według której priorytetowym celem polityki handlowej jest wzrost udziału Polski w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Zgodnie z postanowieniami programu,

³ Departamenty są komórkami organizacyjnymi realizującymi merytoryczne zadania ministerstwa.

cel ten ma być osiągnięty poprzez poprawę międzynarodowej konkurencyjności wyrobów przemysłowych i rolniczych, skuteczniejszą promocję polskich towarów oraz stały dopływ do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych [MGPiPS 2003, s. 1]. Zdaniem autorów programu, realizacja tego zadania mieści się w funkcji promocji gospodarczej właściwej dla resortu gospodarki, która jest rozumiana jako: „zespół kompleksowych działań zmierzających do zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki kraju jako całości, jego regionów, miast, miejscowości, konkretnych obszarów, przedsiębiorstw, produktów czy usług, wykreowania pozytywnego wizerunku gospodarki i rozwoju stosunków gospodarczych z zagranicą. Oznacza to przede wszystkim skuteczną i efektywną promocję polskich towarów, branż, firm i marek oraz oddziaływanie na rzecz dopływu do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wspieranie polskich inwestycji bezpośrednich za granicą, jak również zapewnienie otoczenia instytucjonalnego, gwarantującego należytą koordynację prowadzonych działań” [MGPiPS 2003, s. 2 Załącznika 1].

Na korzyść programu należy zaliczyć to, iż postrzega on zagadnienie promocji gospodarczej w dość szeroko ujętych ramach międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Wychodząc od celów strategicznych, dokument wskazuje kierunki realizacji działań ze wskazaniem instytucjonalnych, finansowych i czasowych ram ich realizacji zarówno w obszarze promocji eksportu, przyciągania inwestycji zagranicznych, jak i w obszarze rozwoju programu promocji marki polskiej.

Istotną wadą programu jest jednak to, iż zdaje się on być całkowicie bezkontekstowym dokumentem programowym oderwanym od szerszych uwarunkowań strategicznych promocji Polski. Program obejmuje plan działań w zaledwie nieco ponaddwuletniej perspektywie⁴ i nie odwołuje się w żaden sposób do jakiegokolwiek długofalowej strategii promocji gospodarki Polski. Co więcej, nic nie wskazuje na to, aby taka strategia w ogóle istniała, program zaś jest najwyraźniej autonomicznym, krótkookresowym planem działań w obszarze promocji gospodarczej. Za jego wadę należy poczytać także i to, że autonomia programu dotyczy również braku związków między promocją gospodarczą a promocją Polski w ogóle. Dokument nie zawiera odniesień do innych sektorowych programów i strategii promocji Polski, nie wskazuje na instytucjonalne mechanizmy koordynacji polityki promocji gospodarczej z innymi resortowymi programami. Ponadto w programie nie dokonuje się rozróżnienia na promocję polskiej gospodarki za granicą i promocję gospodarki jako takiej, co sprawia trudności w identyfikacji narzędzi służących ogólnemu celowi rozwoju gospodarczego i szczególnych mechanizmów realizacji tego zadania poprzez promocję gospodarki za granicą (wzrost przez umiędzynarodowienie, podwyższenie konkurencyjności międzynarodowej i poprawę wizerunku Polski i jej gospodarki).

Z zaprezentowanego podziału kompetencji resortowych wynikają istotne wnioski co do polityki promocji Polski, realizowanej na szczeblu centralnej administracji państwo-

⁴ „Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005”, powstały we wrześniu 2003 r., planuje działania do 2005 r. włącznie.

wej. Po pierwsze, współistnienie resortowych kompetencji promocyjnych kraju (promocja gospodarki realizowana w MGIP) z ogólną kompetencją MSZ do promocji Rzeczypospolitej Polskiej przemawia na rzecz, nazwijmy to, **hybrydowego modelu promocji kraju**, przyjętego w Polsce. Cechą tego modelu jest wprowadzenie horyzontalnej struktury w centralnej administracji publicznej, powołanej do realizacji międzyresortowej polityki promocji kraju. Można by więc ten hybrydowy model określić mianem sektorowo-horyzontalnego. Rodzi to konieczność koordynacji prac resortów we właściwych im polach na rzecz promocji Polski – ze sobą i z resortem spraw zagranicznych, któremu powierzono zasadniczą rolę w polityce promocji RP. Rola ta jest niejako dualna, gdyż MSZ jest przewodniczącym ciała opiniodawczo-doradczego, mającego istotny wpływ na kierunek rozwoju polityki promocji, a jednocześnie koordynuje prace wykonawcze na rzecz realizacji obranego kierunku polityki.

Po drugie, model taki, w przypadku niedostatecznej woli bądź determinacji w prowadzeniu uzgodnień i podejmowania wysiłków na rzecz harmonizacji polityki sektorów promocji gospodarczej (gospodarka, kultura, nauka, sport, turystyka) może prowadzić do nieefektywności w tak kierowanej polityce. Potencjalnie mogą się pojawić sprzeczności w proponowanych działaniach, stopień zaś ich komplementarności i wzajemnego wzmacniania efektów będzie niezadowalający. Efektywność tego modelu jest więc zasadniczo determinowana przez skuteczność proponowanych przez Radę Promocji Polski mechanizmów współpracy podmiotów oraz środowisk rządowych i pozarządowych, zaangażowanych w sprawę promocji Polski.

Ze względu na jedynie pośredni związek działania Ministra Kultury, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Nauki i Informatyzacji, Ministra Obrony Narodowej z promocją Polski w wymiarze gospodarczym oraz ze względu na uczestnictwo przedstawicieli tychże ministrów w Radzie Promocji Polski szczegółowe zadania tych resortów w zakresie promocji Polski nie zostaną tu przedstawione. Oddzielnie należy potraktować jednak Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), które nie uczestniczy w pracach Rady. W ramach struktur MRiRW funkcjonuje Biuro Oznaczeń Geograficznych i Promocji. Realizuje ono zadania ministra m.in. w zakresie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i spożywczych, promocji artykułów rolno-spożywczych, w tym organizowania targów oraz wystaw krajowych i zagranicznych. Można jednak uznać, że działania te są tylko specyficzną formą ogólniejszych programów promocyjnych realizowanych przez MGIP, przewidzianą dla produktów rolno-spożywczych.

4. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) i Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). PAIiIZ jest agencją utworzoną w 2003 r. w wyniku połączenia Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych (PAIZ) oraz Polskiej Agencji Informacyjnej (PAI). Celem tego połączenia było lepsze skoordynowanie promocji gospodarczej Polski. Misją PAIiIZ jest działanie na rzecz zwiększenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Za cel PAIiIZ stawia sobie także kreowanie pozytywnego wizerunku Polski w świecie oraz promocję polskich produktów i usług, co

ma przyczyniać się do wspierania wysiłków krajowych eksporterów. PAIiZ postrzega także swój wkład w budowę silnej marki kraju i programu marketingu narodowego, zmierzającego do włączenia Polski do grupy krajów o pozytywnym wizerunku gospodarczym, ale też kulturalnym i politycznym, poprzez swoje działania skierowane do inwestorów zagranicznych, w tym kompleksową obsługę informacyjną i wsparcie procesu inwestycyjnego. Tak sformułowany obszar aktywności promocyjnej PAIiZ jest bardzo zbliżony do zadań, jakie stawia sobie Fundacja Promocja Polska – Instytut Marki Polskiej.

Problematyką promocji Polski zajmuje się jeden z czterech departamentów merytorycznych PAIiZ – Departament Promocji Gospodarczej (DPG). Do zadań departamentu należy prezentacja atrakcyjności ekonomicznej kraju, skierowana zwłaszcza do grupy docelowej inwestorów zagranicznych. DPG podejmuje także współpracę z mediami krajowymi i zagranicznymi na rzecz budowania pozytywnego obrazu Polski oraz pozytywnego klimatu dla inwestycji w Polsce.

Podczas gdy PAIiZ podejmuje działania promocyjne głównie w domenie inwestycji zagranicznych, podobną rolę, ale w odniesieniu do eksportu, odgrywa Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, będąca państwową osobą prawną na mocy Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (DzU 109, poz. 1158, z późn. zm.). Artykuł 4 ustawy daje PARP kompetencję w realizowaniu zadań z zakresu administracji rządowej, określonych dla PARP w programach rozwoju gospodarki, w tym zwłaszcza w zakresie wspierania eksportu. Zadania te PARP realizuje poprzez organizowanie, w porozumieniu z innymi instytucjami, przedsięwzięć informacyjnych i promocyjnych zarówno w kraju, jak i za granicą (art. 6, ust. 1, pkt 3 i 4). Do realizacji tych zadań przyczynia się Zespół Centrum Euro Info PARP, który współorganizuje targi kooperacyjne i misje handlowe, prezentuje oferty polskich firm na zagranicznych imprezach targowych oraz udostępnia oferty współpracy zagranicznych przedsiębiorców.

Cele PAIiZ i PARP wydają się w dużej mierze komplementarne z celami Krajowej Izby Gospodarczej i Fundacji Promocja Polska, które uczestniczą w realizacji programu marketingu narodowego i budowy marki Polska, lecz ich wysiłki w większym stopniu koncentrują się na promocji eksportu. Zastanawiające jest jednak, w jakim stopniu podobne cele państwowej osoby prawnej, jaką jest PARP, oraz samorządowego przedstawicielstwa podmiotów gospodarczych, czym jest Krajowa Izba Gospodarcza, uzupełniają się wzajemnie, a w jakim powielają, stanowiąc substytucyjne formy wspierania eksportowej działalności przedsiębiorstw i wprowadzając niepotrzebną obfitość instytucjonalnych form realizacji tych samych zadań.

5. Krajowa Izba Gospodarcza (KIG). KIG jest dobrowolną, samorządową organizacją izb gospodarczych, a więc podmiotem reprezentującym liczne organizacje przedsiębiorców, z ambicjami, aby być „powszechnym, silnym samorządem gospodarczym” [KIG 2001]. Zgodnie z § 5 Statutu KIG, izba realizuje zadania statutowe m.in. przez „tworzenie i prowadzenie systemów informacji gospodarczej”, „wykonywanie zadań w zakresie współpracy z zagranicą” oraz „inspirowanie i pomoc organizacyjną w działal-

ności marketingowej i promocji, między innymi organizowanie wystaw i targów” (§ 5, ust. 1, pkt 3, 4 i 6). Spośród programów, jakie KIG organizuje lub jakim patronuje, które mają znaczenie dla realizowanej w Polsce polityki promocji gospodarki, można wyróżnić działania bezpośrednio związane z międzynarodowym wymiarem aktywności ekonomicznej przedsiębiorstw oraz takie, które promują dobre zarządzanie, przyczyniając się pośrednio do poprawy międzynarodowej konkurencyjności firm, a tym samym do promocji polskiej gospodarki. Do pierwszej grupy inicjatyw należy zaliczyć Polską Nagrodę Jakości, Polski Program Promocyjny „Teraz Polska”, Konkurs Mister i Junior Ekspertu oraz Program Marka-Markom, w drugiej zaś grupie znajdują się Program „Przedsiębiorstwo Fair Play” i Konkurs Bank Przyjazny dla Przedsiębiorców.

6. Fundacja Promocja Polska – Instytut Marki Polskiej (IMP). Fundacja Promocja Polska (FMP), będąca organizacją pozarządową, została ustanowiona przez Skarb Państwa i Krajową Izbę Gospodarczą w 1992 r. w celu podnoszenia konkurencyjnych walorów rodzimej gospodarki. Nadzór nad działalnością fundacji sprawuje Minister Gospodarki. Instytut Marki Polskiej (IMP) jest eksperckim zapleczem intelektualnym Programu Przywrócenia Roli i Znaczenia Marek Firmowych i Handlowych w Polsce MARKA-MARKOM. Od 1995 r. prowadzi działalność na rzecz odbudowania kultury markowej w Polsce, co wymaga odtworzenia i dalszego rozwoju rodzimych marek korporacyjnych, komercyjnych i społecznych oraz zbudowania marki narodowej. Program MARKA-MARKOM został podjęty w 1996 r. – jako wspólne dzieło Krajowej Izby Gospodarczej, Ministra Gospodarki oraz polskich przedsiębiorstw – w imię podniesienia konkurencyjności polskich firm i produktów, branż, regionów oraz gospodarki jako całości.

Najistotniejszym obszarem działania FMP jest Program Marketingu Narodowego Polski, stanowiący próbę systemowego podejścia do zagadnienia promocji Polski za granicą i skoordynowania wysiłków na rzecz promocji gospodarki z innymi celami promocji. Jest wyrazem dążenia do zintegrowania dotychczas prowadzonych działań przez różne organizacje i uzyskania efektu synergii z połączenia potencjału promocyjnego instytucji realizujących różnicowane działania promocyjne. W tym celu niezbędne są budowanie koncepcji zintegrowanej komunikacji marketingowej i promocja Polski poprzez budowę marki Polska. Wymaga to koordynacji działań nie tylko od strony promocji gospodarki – eksportu, inwestycji, ale również od strony kultury, turystyki, nauki, sportu.

Dotychczas bowiem nie zaistniała żadna efektywna płaszczyzna współpracy środowiska działającego na rzecz promocji Polski, która umożliwiłaby podjęcie zsynchronizowanych i spójnych działań promocyjnych. Trudno także doszukać się w poszczególnych programach i strategiach promocyjnych elementów koordynacji i uwzględnienia wzajemnego oddziaływania na siebie tych programów, tak by maksymalizować ich ekonomiczne efekty i aby programy np. promocji kultury, sportu, nauki, turystyki służyły jednocześnie zamierzeniom promocji gospodarczej. Nikły jest stopień koordynacji działań zaplanowanych w „Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005” [MGPiPS 2003], „Narodowej strategii rozwoju kultury na lata 2004-2013” [MK 2004], „Uzupełnienia narodowej strategii rozwoju kultury na lata 2004-2020” [MK

2005] i „Strategii rozwoju turystyki na lata 2007-2013” [MGiP maj 2005]. Jest jednak nadzieja na to, że prace nad „Narodowym planem rozwoju na lata 2007-2013” oraz kontynuacja prac nad „Programem marketingu narodowego Polski” doprowadzą do synchronizacji zamierzeń promocyjnych. Pierwszym tego warunkiem jest podjęcie planowania strategicznego we wspólnym horyzoncie czasowym w odniesieniu do poszczególnych programów, co musi się odbywać w ramach efektywnego otoczenia instytucjonalnego z wyraźnym przewodnictwem jednego organu. Kompetencje opiniodawczo-doradcze ma Rada Promocji Polski, prace wykonawcze zaś powinien koordynować Minister Spraw Zagranicznych. Jak dotąd, nie widać wyraźnych oznak tego, że organy te skutecznie ukierunkowują projekty promocyjne i dbają o ich koordynację.

Pierwszym etapem „Programu marketingu narodowego Polski” jest „Marka dla Polski”. „Program marketingu narodowego Polski” realizowany jest przez KIG i IMP przy współudziale międzynarodowych konsultantów. Współrealizatorami projektu „Marka dla Polski” są również Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Polska Organizacja Turystyczna. Partnerem projektu jest Akademia Marek, którą tworzy ok. 100 firm o potwierdzonych audytem certyfikacyjnym najmocniejszych w Polsce markach firmowych. Celem projektu jest znalezienie atrakcyjnej i unikatowej idei dla marki narodowej. Dotychczas wypracowano tzw. ideę przewodnią programu. Zespół ekspertów kierowany przez Wally’ego Olinsa, światowej sławy eksperta od tworzenia marek, który współtworzył strategie promocyjne m.in. Hiszpanii i Portugalii, zaprezentował ideę „twórczego napięcia”. Stała się ona swoistym jądrem i punktem odniesienia dalszych prac w programie marketingu narodowego, posłużyła m.in. do opracowania haseł i kampanii promocyjnych [MGiP 2004].

7. Porozumienie na rzecz Promocji Polski – Promotion Network Poland (PNP). Istotnym wyrazem braku dostatecznej koordynacji działań promocyjnych i nieefektywności współpracy poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za promocję Polski, zwłaszcza nie dość dobrego dialogu czynników publicznych z pozarządowymi organizacjami, jest zawiązanie się PNP. Sygnatariusze PNP określają Porozumienie na rzecz Promocji Polski jako inicjatywę służącą „stworzeniu jednolitej koncepcji promocji Polski za granicą tak, aby zbudować silną i spójną markę narodową Polski”⁵. PNP zajmuje się koordynacją działań promocyjnych prowadzonych indywidualnie przez sygnatariuszy, natomiast celem koordynacji jest efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na promocję narodową. Funkcję sekretariatu PNP pełni Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, sygnatariuszami zaś PNP są: Agencja Rozwoju Przemysłu SA, FMP-IMP, Instytut Adama Mickiewicza⁶, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, PARP, PAIiIZ, Polska Agencja Prasowa, Polski Komitet Olimpijski,

⁵ Por. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych: <http://www.paiiz.gov.pl/index/?id=f61d69-47467ccd3aa5af24db320235dd>.

⁶ Rządowa instytucja kultury, utworzona w 2000 r. przez Ministra Kultury (wówczas Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego), w porozumieniu z MSZ, w celu popularyzowania polskiej kultury na świecie i podejmowania współpracy kulturalnej z innymi krajami oraz współrealizacji zagranicznej polityki kulturalnej Polski.

Polska Konfederacja Sportu, Polskie Linie Lotnicze LOT, Polska Organizacja Turystyczna⁷, Polskie Radio SA, Telewizja Polska SA.

3. Podsumowanie

Przeгляд organizacji zaangażowanych w promocję gospodarki Polski prowadzi do wniosków, że obszar promocji Polski jest sferą intensywnych prac koncepcyjnych. Jak na razie, nie wypracowano jednak efektywnych mechanizmów współpracy instytucji parających się promocją Polski. W szczególności nie widać jeszcze ukształtowanej skutecznej instytucjonalnej platformy koordynacji projektów promocyjnych z różnych działów administracji publicznej. O ile za całość polityki promocji Polski odpowiada Minister Spraw Zagranicznych, a podlegająca Prezesowi Rady Ministrów Rada Promocji Polski jest ciałem o zasadniczych kompetencjach ukierunkowujących tę politykę, o tyle nie ma to wpływu na widoczne rezultaty prac tych organów. Nie sposób nie odnieść wrażenia, iż swoisty hybrydalny układ podmiotów administracji publicznej działających w obszarze promocji Polski posiada liczne, lecz niedookreślone powiązania ze sferą pozarządową, które jednak dalekie są od stanu uporządkowania i koordynacji.

Najpilniejszą potrzebą w obecnie prowadzonej polityce promocji gospodarki Polski jest zatem wyodrębnienie silnego, posiadającego szerokie kompetencje podmiotu, który byłby w stanie efektywnie zarządzać promocją gospodarczą, a także skutecznie współpracować z podmiotami z innych obszarów promocji Polski, takich jak kultura, nauka czy turystyka. Wymaga to z jednej strony audytu instytucjonalnego otoczenia promocji Polski, a w konsekwencji określenia już istniejących programów i ich uporządkowania, z drugiej zaś podjęcia większych wysiłków w stronę utworzenia Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej (PAPG).

Wydaje się, że powołanie Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej pomogłoby znacząco w koordynacji promocji gospodarki Polski i nadałoby nowy impuls polityce promocji. Ustanowienie PAPG zostało przewidziane w „Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005” w celu synchronizacji polityki wspierania eksportu i przyciągania inwestycji zagranicznych oraz szerszej współpracy różnorodnych podmiotów, także samorządowych, pozarządowych, z samorządu gospodarczego, jednostek administracji publicznej, specjalnych stref ekonomicznych, szkół wyższych i jednostek badawczo-rozwojowych. PAPG zastąpiłaby PAIiZ i miałaby szansę stać się silną państwową osobą prawną o większych możliwościach działania na rzecz promocji gospodarki Polski. Rządowy projekt ustawy o PAPG wpłynął do Sejmu 23 kwietnia 2004 r. i jak dotąd

⁷ Państwowa osoba prawna, utworzona w 2000 r. przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Celami POT są: promocja oraz tworzenie pozytywnego wizerunku Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą oraz tworzenie warunków współpracy organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, a także stowarzyszeń działających w tej dziedzinie.

przeszedł tylko jedno czytanie, został skierowany do Komisji Gospodarki, która ostatnio obradowała w tej sprawie 9 marca 2005 r. i rozpatrzyła zaledwie pierwszych 17 artykułów projektu ustawy⁸.

Podsumowując, należy stwierdzić, że do podniesienia efektywności prac w zakresie promocji gospodarki Polski konieczne jest jasne określenie mechanizmów kooperacji podmiotów zajmujących się promocją Polski, a w tym umiejscowienie w sieci instytucji także silnej instytucji odpowiedzialnej za realizację polityki promocji gospodarczej Polski. Niezbędne jest także podjęcie prac o charakterze strategicznym i zastąpienie licznych nieskoordynowanych programów i strategii sektorowych spójną strategią promocji Polski (czy może się nią stać „Program marketingu narodowego Polski”?) z powiązaniem z nią w sposób spójny strategiami sektorowymi.

Literatura

- Błaszczak A., *Potrzebny przełom*, „Rzeczpospolita” z dn. 1 kwietnia 2004 r.
- ISP, *Projekt: wzajemny wizerunek Polaków i mieszkańców Unii Europejskiej*, kier. projektu L. Kolarska-Bobińska, (cykl publikacji dostępnych na stronach www Instytutu Spraw Publicznych: <http://www.isp.org.pl>), Warszawa 2000-2001.
- Decyzja nr 4 Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 2005.05.09 w sprawie podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Minister Gospodarki i Pracy, 2005, <http://www.mg.gov.pl>.
- KIG, Deklaracja programowa, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa, czerwiec 2001, http://www.kig.pl/onas_deklaracja.htm.
- MGiP, Cele strategiczne i priorytety Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, styczeń 2005.
- MGiP, Marka dla Polski, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 6 grudnia 2004 r., <http://www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Gospodarka/Marka+dla+Polski.htm>.
- MGiP, Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, maj 2005.
- MGPiPS, Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005, Ministerstwo Gospodarki i Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2 września 2003 r.
- MK, Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013, Ministerstwo Kultury, Warszawa 2004.
- MK, Uzupełnienie narodowej strategii rozwoju kultury na lata 2004-2020, Ministerstwo Kultury, Warszawa 2005.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy, DzU nr 134, poz. 1428.
- Steinhoff J., *Marka Polska – made in Poland. Wyjście na świat*, [w:] *Gospodarka pod własną banderą*, red. M. Boruc, Instytut Marki Polskiej, Warszawa 2000.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU 1997 nr 141, poz. 943, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, DzU 2000 nr 109, poz. 1158, z późn. zm.
- Zadania instytutów polskich za granicą, Dz.Urz. Ministra Spraw Zagranicznych, Warszawa, 23 stycznia 2004 r., nr 1.
- Zaleski B., *Wystąpienie na konferencji „Rola mediów w kreowaniu wizerunku Polski”*, Warszawa 31 marca 2004, Radio Polonia: http://www.radio.com.pl/polonia/_doc/Zalewski-wystapienie.doc.

⁸ Por. Komisja Gospodarki Sejmu RP, http://www.sejm.gov.pl/komisje/www_gos.htm.

Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu ds. Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Informacji Publicznej: <http://bip.kprm.gov.pl/bip/index.jsp?artId=898>.

THE PROMOTIONAL POLICY OF POLAND'S ECONOMY – THE INSTITUTIONAL BASIS

Summary

The article deals with the problem of the policy of promoting Poland's economy. The aim of the text is to analyse the institutional environment of the policy with respect to the efficiency of the introduced solutions and prospects for further development. Especially, some connections of the promotional policy of economy with the overall promotional policy of a country are showed. Furthermore, the analysis focuses on the relationships within the network of promotional organizations that occur between governmental and non-governmental institutions. The text offers also an inspection of relations of substitution and complementarity which arise among different functions and actions of various institutions which deal with the promotion of Polish economy.

The general conclusion from the research is that there is a great need for a closer coordination of a big number of different programs in the field of promotional policy. A clear relationship net between institutions should be established, especially between agencies managing overall policy of Poland's promotion and those responsible for economic promotion. It is also recommended that more intensive efforts should be made in order to found a strong body in charge of economic promotional policy – supposedly the Polish Agency for Economic Promotion (Polska Agencja Promocji Gospodarczej – PAPG).