PRACE NAUKOWE AKADEMII EKONOMICZNEJ WE WROCŁAWIU
Nr 1074 — 2005
Gospodarka turystyczna
Turystyka i gospodarka turystyczna w Polsce na tle procesów integracji w Europie
Euroregionalizacja. Konkurencyjność. Marketing

Franciszek Adamczuk
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

RUCH TURYSTYCZNY A BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE NA POGRANICZU POLSKO-NIEMIECKO-CZESKIM

Celem opracowania jest ukazanie roli bezpieczeństwa publicznego w rozwoju ruchu turystycznego. Jako przedmiot analizy wybrano pogranicze polsko-niemiecko-czeskie, a dokładnie Euroregion Nysa. W opracowaniu obok badań autora wykorzystano także materiały – często unikatowe i niepublikowane, otrzymane od kompetentnych służb zajmujących się porządkiem publicznym i bezpieczeństwem publicznym, przede wszystkim: Policji, Straży Miejskiej, Straży Granicznej, a także grupy roboczej „Bezpieczeństwo" Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa (ze względu na ochronę danych nie mogą być one przedstawiane bezpośrednio). Nawiązano także do unikatowych badań (kwestionariusz dwujęzyczny wg sekwencji 15 pytań) policji zgorzeleckiej w zakresie zwiększania bezpieczeństwa wśród odwiedzających powiat zgorzelecki.

W opracowaniu wykorzystano bogaty dorobek Międzynarodowej Konferencji pt. „Bezpieczna wizyta" (Internationale Konferenz „Gefahrloser Besuch", Mezinarodni Konference „Bezpecna navsteva") zorganizowanej przez Straż Miejską w Jeleniej Górze w dniach 18-20 czerwca 2004 r., z udziałem przedstawicieli odpowiednich służb z Polski, Czech i Niemiec.

1. Turystyka a bezpieczeństwo publiczne – interakcje i współzależności pośrednie

W literaturze przedmiotu na temat warunków i czynników rozwoju turystyki zawsze pojawia się, przede wszystkim przy omawianiu ruchu turystycznego, problematyka bezpieczeństwa rozumianego jako bezpieczeństwo publiczne i jako bezpieczeństwo turysty, czyli podmiotu konsumującego usługę turystyczną. Problematyka ta zawsze była traktowana z należytą uwagą. W ostatnim okresie, szczególnie po wydarzeniach z 11 września w USA, zamachach terrorystycznych np. w Indonezji czy w Hiszpanii, bezpieczeństwo publiczne nabrało nowych wymiarów, a dyskusja na ten temat nowych impulsów. Kwestia ta zajmuje także bardzo ważne miejsce w dyskusji na temat integracji europejskiej. Historia ludzkości wielokrotnie dowodziła, że bezpieczeństwo obywateli, szczególnie turystów, zawsze było traktowane jako dobro o szczególnej wartości.

Również Konstytucja RP nadaje bezpieczeństwu publicznemu i bezpieczeństwu obywateli wysoką rangę. Zgodnie z zapisami Konstytucji podstawowe typy bezpieczeństwa to:

- bezpieczeństwo wewnętrzne (art. 136 i 146),
- bezpieczeństwo zewnętrzne (art. 135 i 146).

Wyróżnia się także kategorie:

- bezpieczeństwa obywateli (art. 230),
- bezpieczeństwa państwa (art. 26 i 126).

Kategoria bezpieczeństwa publicznego pojawia się w aktach prawnych i pragmatyce dnia codziennego. W literaturze prawniczej nie ma uniwersalnej definicji tego pojęcia i w zasadzie trudno jest jej oczekiwać. Należy się jednak zgodzić z tezą, że do bezpieczeństwa publicznego zaliczają się nie tylko zagadnienia ochrony państwa i jego interesów, ale i praw obywateli do życia, zdrowia i wszechstronnego rozwoju. Porządek publiczny jest więc typem ładu społecznego, którego wartość jest szczególnie wysoka i cenna. Socjolodzy wskazują na szczególną rolę tego ładu wśród warunków dla rozwoju społecznego, ekonomiści – wśród warunków wzrostu dobrobytu społecznego, inne dyscypliny – wśród zagadnień wszechstronnego rozwoju jednostki ludzkiej i całych społeczeństw.

Zarówno w literaturze, jak i w pragmatyce mówi się o bezpieczeństwie także w aspektach przedmiotowych, a mianowicie o:

- bezpieczeństwie obiektowym,
- bezpieczeństwie podatkowym,

- bezpieczeństwie inwestycyjnym,
- bezpieczeństwie indywidualnych osób i zbiorowości,
- bezpieczeństwie danych,
- bezpieczeństwie informacji niejawnych.

Podział ten ma charakter dyskusyjny. Jedno jest pewne, że bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo obywateli, szczególnie turystów, jest elementem szeroko rozumianego życia społecznego, a poziom bezpieczeństwa stanowi zasadniczy wskaźnik poziomu i jakości życia.

2. Doświadczenia międzynarodowe w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego – wybrane przykłady ze sfery turystyki

Doświadczenia światowe w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa publicznego od lat nie wpływają na chęć zmiany celów w tej dziedzinie. Do celów tych zalicza się:
- wzrost poczucia bezpieczeństwa w skali lokalnej i w skali regionalnej,
- bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania,
- bezpieczeństwo w pracy i w drodze do pracy,
- bezpieczeństwo w czasie wypoczynku,
- bezpieczeństwo w czasie podróży,
- bezpieczeństwo w wypełnianiu innych funkcji społecznych.

Są to jedynie wybrane, najczęściej podnoszone w dokumentach międzynarodowych obszary, które porusza się w dyskusjach fachowców i samych zainteresowanych. Problemy te były najczęściej omawiane w prasie fachowej końca XX w., przede wszystkim w USA, ale także Europie Zachodniej, Japonii i Australii.

Zagadnienia bezpieczeństwa publicznego w skali lokalnej i transgranicznej zostaną omówione na przykładzie (*case study*) przygranicznych miast Zittau i Görlitz. Badania na ten temat prowadziła tam, w ramach projektu GÜSA prof. Erika Steinert z Hochschule Zittau/Görlitz. Profesjonalne, bardzo interesujące i wartościowe obserwacje bezpieczeństwa w powiecie zgorzeleckim prowadziła również tamtejsza Policja. Oto jakie były rezultaty tych analiz.

Po pierwsze, w badanych miejscowościach bezpieczeństwo publiczne zostało potraktowane jako jeden z najważniejszych warunków rozwoju tych regionów. Autorzy koncepcji rozwoju lokalnego wychodzili z założenia, że bezpieczeństwo obywateli musi być zagwarantowane i w równym stopniu dotyczyć zarówno mieszkańców, jak i osób odwiedzających ten region.

Po drugie, przyjęto formułę, że specyfika regionu przygranicznego wymaga specjalnych (selektywnych) strategii ochrony porządku publicznego, a podział ról między policję państwową, straż graniczną czy policję miejską jest sprawą wewnętrzną każdej jednostki terytorialnej, za którą personalnie odpowiadają władze miasta.

Po trzecie, za utrzymanie porządku publicznego odpowiadają kolegialnie władze, instytucje utrzymania porządku publicznego, a także obywatele.

Po czwarte, każde naruszenie porządku publicznego jest traktowane ze szczególną surowością i konsekwencją. Każdy przypadek zaś, nawet najmniej istotny, jest traktowany z należytą troską i świadomością potrzeby odkrycia przesłanek, warunków i ewentualnych interakcji.

Zgodnie z opinią polskich studentów kształcących się w szkołach wyższych w tych miastach cele te są dobrze i bardzo dobrze osiągane. Incydentalne przypadki nie zmieniają bardzo wysokiej oceny służb porządkowych i mieszkańców tych miast. Transfer tych doświadczeń jest nam bardzo potrzebny.

Zagadnienia bezpieczeństwa stały się bardzo ważnym aspektem porozumienia w ramach współpracy transgranicznej w Euroregionie Nysa. Istniejąca do niedawna grupa robocza „Bezpieczeństwo" w pełni zdała swój egzamin. Współpraca tych służb w Görlitz i Zgorzelcu jest uznawana wręcz za modelową. Społeczeństwa obu krajów odbierają ją bardzo korzystnie.

Utworzona w nowej strukturze organizacyjnej (po wstąpieniu Polski do UE) nowa płaszczyzna współpracy daje jeszcze większe możliwości. Trwa dyskusja na temat ostatecznego kształtu dokumentu pod nazwą Porozumienie ramowe w ERN.

3. Ocena bezpieczeństwa w świetle doświadczeń Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej (*case study*) w kontekście realizacji Strategii rozwoju Dolnego Śląska

Zamiarem autora nie jest kompleksowa i wielostronna ocena bezpieczeństwa publicznego w regionie. Jest to zadanie kompetentnych władz Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego, konkretnych gmin, powiatów i województw, a także w skali transgranicznej np. ERN. Kwestie bezpieczeństwa – szczególnie osób odwiedzających te tereny – są bardzo widoczne w przyjętych i opracowywanych strategiach rozwoju lokalnego. Tematyka ta ostatnio stała się przedmiotem zainteresowania Sejmiku Samorządowego Województwa Dolnośląskiego, a w Strategii rozwoju woje-

wództwa dolnośląskiego bezpieczeństwu jest poświęcona zasadnicza część opracowania. Zagadnienia bezpieczeństwa publicznego i obywateli zostały zauważone także w przyjętym 26 marca 2004 r. przez Sejmik Samorządowy Województwa Dolnośląskiego dokumencie pt. Zintegrowany program wojewódzki dla województwa dolnośląskiego na lata 2004-2006.

Oceny stanu bezpieczeństwa są z reguły bardzo krytyczne, niekiedy krzywdzące; incydentalnie mają wydźwięk optymistyczny. Prasa lokalna i regionalna, radio i telewizja niestety nie kreują bezpiecznego obrazu miasta i regionu. Według mediów bezpieczeństwo publiczne coraz bardziej interesuje wszystkich obywateli. Występuje swoisty rodzaj zniecierpliwienia społecznego, a nawet niezadowolenia z wielu sytuacji w praktyce.

Z kolei przeciwnicy krytyki wskazują na minimalny udział społeczeństwa w przeciwdziałaniu wielu procederom. Wiąże się to z obawą potencjalnych współpracowników (świadków) zdarzeń przed tym, że mogą być obiektem zemsty.

Prawo polskie w tym zakresie jest nadal – nawet po wstąpieniu do UE – niedoskonałe i wymaga zmiany.

Jak wynika z lektury fachowej literatury z zakresu bezpieczeństwa wydawanej w UE, warunki w polskich więzieniach są często określane jako niezbyt restrykcyjne, niekiedy nawet iście „hotelowe". Więzień ma możliwość korzystania z wielu udogodnień i nie jest narażony na specjalne uciążliwości – poza formalnym ograniczeniem wolności. Koszt utrzymania więźnia jest znacznie wyższy niż koszt doby hotelowej czy doby w szpitalu. Niewykorzystywanie więźniów do pracy jest nagminne, a spłata zagarniętego mienia poprzez pracę jest rzadkością. Taki obraz rysuje się w tych mediach.

W polskich mediach obraz bezpieczeństwa publicznego jest przedstawiany szeroko i różnorodnie. Bezpieczeństwo, korupcja, przemoc to ulubione tematy czytelników, widzów i słuchaczy. Kibicujemy raczej kolejnym głodówkom i narzekaniom, że część skazanych nie może swojej kary „odsiedzieć" ze względu na brak miejsc. Z kolei w celach nie może wzrosnąć zagęszczenie bo nie pozwalają na to normy UE i innych organizacji międzynarodowych. Bezpieczeństwo publiczne jest za to uniwersalnym tematem zastępczym dla wielu polityków.

W badaniach respondencyjnych mieszkańców regionu jeleniogórskiego ukształtował się następujący obraz odnośnie do bezpieczeństwa. Za bezpieczeństwo publiczne, zdaniem mieszkańców regionu, odpowiedzialna jest:

- policja (64% respondowanych),
- straż miejska (31% respondowanych),
- inne instytucje (pozostałe 5% respondowanych).

Obraz ten nie jest niestety budujący. Wskazuje na to, że społeczeństwo regionu w pewnym sensie nie widzi swojej roli w poprawie bezpieczeństwa publicznego. Nie napawa to optymizmem.

Głębsza analiza zgromadzonego materiału empirycznego pozwala jednak bliżej zidentyfikować problem.

1. Policja i Straż Miejska są bardzo silnie utożsamiane ze stanem porządku publicznego. Zbierają przysłowiowe „baty" za wszystko, a przy tym są niedoceniane.

2. Warunki pracy tych służb są skromne, a wyposażenie niedostateczne.

3. Współdziałanie z innymi instytucjami, np. dozorem mienia w podmiotach gospodarczych, biurach podróży, obiektach gastronomicznych, nie jest zadowalające. Przewodnicy wycieczek, szczególnie zagranicznych, wolą dać nachalnemu żebrakowi przygotowane wcześniej kilka złotych niż zadzwonić po odpowiednie służby.

4. Monitoring najbardziej newralgicznych części miast jest ciągle słaby i mało skuteczny.

5. Występuje partykularyzm w wypełnianiu funkcji ochrony, gdzie np. pracownik ochrony banku nie interesuje się placem przed obiektem czy parkingiem koło instytucji i nie zalicza pilnowania tych miejsc do swoich obowiązków. Wyjątkiem są duże domy handlowe, które z kolei obowiązki ochrony porządku traktują selektywnie. Prowadzą dozór wewnątrz obiektu, chroniąc raczej majątek firmy, a nie dobra konsumentów.

6. Społeczeństwo widzi paradoksalne i niezrozumiałe sytuacje. Mimo że w Jeleniej Górze np. jest nowoczesny, wielopoziomowy parking (niestety nieczynny), ciągle są problemy z bezpieczeństwem samochodu podczas parkowania w centralnej części miasta.

Są to wybrane przykłady niewykorzystywanych możliwości, dowodzące istnienia przejawów patologicznych, pewnej znieczulicy społecznej, pobłażania naruszaniu porządku publicznego, zapadających w świadomości społecznej jednak bardzo głęboko. Do korzystnych działań konkretnych instytucji na rzecz zwiększania bezpieczeństwa publicznego należy zaliczyć następujące inicjatywy:

- wydanie wspólnie przez Komendę Miejską Policji w Jeleniej Górze i Komendę Straży Miejskiej w Jeleniej Górze informatora pt. *Nie jesteś sama!!! Policyjne przestrogi dla pań* (materiał niepowtarzalny w skali krajowej, a nawet w skali międzynarodowej – przyp. Autora),
- wydanie przez stronę czeską trójjęzycznego *Informatora o ruchu drogowym w Euroregionie Nysa*,

- działania Policji i Straży Miejskiej w Jeleniej Górze w ramach przedsięwzięcia „Bezpieczna droga do szkoły z bobrem jeleniogórskim",
- współpraca z niektórymi sieciami handlowymi (np. TESCO w Jeleniej Górze) w celu poprawy bezpieczeństwa,
- wspólne patrole policyjne (polsko-niemieckie) na ulicach Zgorzelca,
- kreatywność i wysoka aktywność grupy roboczej „Bezpieczeństwo" w SPG ERN.

Są to jedynie wybrane przykłady korzystnych implikacji odbioru inicjatyw lokalnych w zakresie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa turystów.

Trzeba także wspomnieć o kreatywnym, aktywnym udziale instytucji biznesowych w tworzeniu warunków bezpiecznego biznesu i wizerunku miasta, np.:

- Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA,
- Euroregionalnej Izby Przemysłowo-Handlowej.

Z oficjalnych dokumentów obu instytucji rozwoju lokalnego biznesu wynika, że region bardzo troszczy się o bezpieczeństwo przedstawicieli biznesu, przede wszystkim inwestorów zagranicznych. Liczne akcje informacyjne, szkolenia, pomoc doraźna są dowodem troski o rozwój biznesu w regionie. Dla tych instytucji, a także dla wielu innych, bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej to nie tylko transfer informacji, ale również aktywny współudział w tworzeniu korzystnego wizerunku miasta Jelenia Góra. Taki pogląd prezentują także liczne instytucje współpracy transgranicznej, co należy odnotować z zadowoleniem.

Dolnośląska Organizacja Turystyczna (DOT) również należy do tych organizacji, które bezpieczeństwo turystów traktują jako bardzo istotny warunek i czynnik rozwoju turystyki w regionie. Nowe możliwości wydają się powstawać w związku z zamiarem powołania innej lokalnej organizacji turystycznej.

4. Perspektywy współpracy instytucjonalnej – warunek rozwoju turystyki w regionie

W warunkach członkostwa Polski w UE zagadnienia bezpieczeństwa publicznego nabierają nowego, korzystnego kształtu. Oczekiwania społeczne dotyczące korzyści związanych z przystąpieniem do UE dotyczyły także bezpieczeństwa publicznego. Społeczeństwo polskie oczekuje wyższej skuteczności działania odpowiednich służb, większej współpracy międzynarodowej w tym zakresie, zmiany szeregu zapisów

prawnych pozwalających skutecznie zwalczać skutki naruszenia bezpieczeństwa zarówno społecznego, jak i każdego obywatela z osobna. Obywatele innych krajów korzystnie odbierają działania zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa w naszym kraju, nawet wtedy, gdy są one nieco uciążliwe. Dowodzi o tym wzrastająca liczba turystów i biznesmenów chcących inwestować w naszym kraju bądź tworzyć *joint ventures* z partnerami polskimi. Inwestorzy zagraniczni respondowani w regionie jeleniogórskim bardzo korzystnie oceniają działania lokalne w tym zakresie. Badania prowadzone wśród turystów zagranicznych także wskazują na postęp, choć mniej widoczny. Są to dowody wskazujące na poprawę bezpieczeństwa publicznego.

Przyszłość zależy jednak od wielu czynników. Zaliczyć do nich należy:

- poziom świadomości prawnej obywateli,
- odpowiednie prawo, np. wprowadzenie kategorii domniemania winy, nowej pozycji świadka i pokrzywdzonego,
- odpowiednią w stosunku do potrzeb liczbę pracowników i ich odpowiednie wyposażenie techniczne,
- właściwe kształcenie kadr,
- wolę instytucji i obywateli do współdziałania na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego.
- bliższą współpracę organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Wydaje się, że stopniowo warunki te będą sprzyjać poprawie bezpieczeństwa publicznego. Potrzeba na to jednak czasu i środków.

Młodzież, odwiedzając inne kraje, obserwuje, że z udziałem społeczeństwa w wielu krajach problem ten można rozwiązać. W związku z tym z nadzieją patrzy na polskie realia. Niestety dostrzega także przejawy patologiczne, demoralizujące, a także małą skuteczność działania w wielu dziedzinach.

5. Zakończenie

Niniejszego opracowania nie należy traktować jako swoistej instrukcji czy recepty na wzrost bezpieczeństwa publicznego, szczególnie w regionie jeleniogórskim, ale także w ujęciu szerszym. Chodzi tu raczej o zwrócenie uwagi na zasadnicze problemy związane z bezpieczeństwem obywateli zamieszkujących ten region, turystów, biznesmenów, a także na trudności, z którymi muszą borykać się instytucje bezpośrednio i pośrednio odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Autor jest zwolennikiem poglądu, że

bezpieczeństwo publiczne nie jest kategorią statyczną, lecz dynamiczną, i odzwierciedla możliwości i oczekiwania biorących udział w tym procesie podmiotów.

Autor przychyla się do tezy, że bez aktywnego udziału społeczeństwa instytucje zajmujące się bezpieczeństwem publicznym nie będą w stanie wypełniać stawianych przed nimi zadań. Także i w tym przypadku podział na „my" i „oni" jest bezzasadny. Bezpieczeństwo wszystkich jest możliwe, jeśli każdy z osobna, i obywatel, i instytucja, będzie się czuł odpowiedzialny za niedostatki i cieszył z osiąganych sukcesów. Polsce są potrzebne nie tylko najlepsze doświadczenia europejskie i światowe w tym zakresie, ale i lepsze prawo i jego konsekwentne stosowanie. Potrzebna jest także ciągła praca nad wzrostem poziomu świadomości społecznej. Szczególna rola przypada tu wszystkim instytucjom rozwoju lokalnego i regionalnego.

Literatura

[1] Adamczuk F., *Formy i zakres współpracy transgranicznej instytucji otoczenia biznesu (IOB) w gminach i powiatach przygranicznych województwa dolnośląskiego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. E. Sobczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 905, AE, Wrocław 2001.

[2] Adamczuk F., *Perspektywy współpracy instytucjonalnej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego – aspekty wewnętrzne i transgraniczne*, [w:] Materiały Międzynarodowej Konferencji „Bezpieczna wizyta", Wyd. Straż Miejska – Miasto Jelenia Góra, Jelenia Góra 2004,

[3] Anioł W., *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.

[4] Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 785, AE, Wrocław 1998.

[5] *Ekonomiczne podstawy turystyki*, red. A. Panasiuk, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.

[6] Gryszel P., *Rola regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych w inspirowaniu rozwoju produktu turystycznego w regionie*, [w:] *Gospodarka turystyczna. Wybrane zagadnienia jej funkcjonowania*, red. A. Rapacz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 924, AE, Wrocław 2001.

[7] Matusiak M., *Rozwój inicjatyw lokalnych w warunkach transformacji społeczno-ekonomicznej kraju*, [w:] *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

[8] Obrębalski M., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny jako czynnik rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Mat. Międzynarodowej Konferencji, „Bezpieczna wizyta", Wyd. Straż Miejska – Miasto Jelenia Góra, Jelenia Góra 2004.
[9] *Turystyka czynnikiem integracji międzynarodowej*, red.J. Biliński, D. Sawaryn, WSIiZ, Rzeszów 2003.

TOURIST MOVEMENT VS. PUBLIC SAFETY IN POLISH-GERMAN-CZECH BORDER AREAS

Summary

The article refers to safety in tourism. Polish-German-Czech border areas, which constitute the Nyse Euroregion, have been selected as the subject for analysis. The assessment of public safety has been presented, including the safety of tourists in the region and the suggestions for improving the situation in the future. It is one of the first articles referring to this problem in the region and it reflects the topic of the conference held in Jelenia Góra, with Polish, German and Czech specialists participating.