

Łucjan Kowalczyk
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

EUROPEJSKIE STANDARDY USŁUG PUBLICZNYCH (ZARYS WYBRANYCH PROBLEMÓW)

1. Wstęp

Istotą integracji europejskiej jest tworzenie jednolitego rynku europejskiego, mającego na celu osiągnięcie wspólnych dla całej Europy korzyści zrównoważonego rozwoju dotyczącego ochrony środowiska, poziomu zatrudnienia, zabezpieczenia socjalnego, jakości życia oraz spójności ekonomicznej. Wymaga to przestrzegania, dość powszechnie prezentowanych w materiałach o Unii Europejskiej, „czterech wolności” dotyczących: przepływu towarów, wolnego przepływu ludzi, świadczenia usług, przepływu kapitału i płatności związanych z wymianą towarów i usług.

Ważną rolę w procesie kształtowania jednolitego rynku europejskiego w ramach wyodrębnionych „czterech wolności” mają do spełnienia standardy. Potocznie rozumie się ten termin jako wzorzec i normę będącą wynikiem badań, oczekiwań, rozwoju cywilizacyjnego itp. W ujęciu encyklopedycznym standardy i standaryzacja znajdują odniesienie do norm i normalizacji, a historyczne odniesienie częściej dotyczyło techniki, jakości produkcji, zapewnienia zamienności części i porównywalności urządzeń. Współcześnie standardy (rozumiane również jako normy) ułatwiają międzynarodową wymianę towarów i usług oraz rozwój wzajemnego porozumiewania się w różnych dziedzinach.

Prawne ujęcie standardów jest rozumiane „jako abstrakcyjny wzorzec i punkt odniesienia do szczegółowej regulacji prawnej różnych sfer życia społecznego (norma prawna, zasada prawa, klauzula)”. „W zasadzie kontekst, w którym użyte jest pojęcie standard (np. standard ochronny, standard traktowania, standard współpracy, stan-

dard techniczny), oddaje dopiero jego rzeczywistą funkcję w danym zbiorze zachowań i pojęć, których dotyczy” [1, s. 24-28]. W pracy zbiorowej pod redakcją Z. Cza-chóra termin „standardy europejskie” w odniesieniu do Unii Europejskiej zdefinio-wano „jako zbiór norm prawnych składających się na dorobek prawny (*acquis communautaire*) Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej” [10, s. 7].

Obszarem zainteresowania, którego dotyczy niniejsza wypowiedź i związane z tym użycie terminu standard, są usługi publiczne. Jest to rodzaj usług o szczególnym charakterze, mających do odegrania ważną rolę w procesie integracji europejskiej oraz w tworzeniu jednolitego rynku europejskiego. Niezależnie od wcześniejszych własnych publikacji dotyczących zarządzania i standardów usług publicznych praktyczne znaczenie widzę w ujęciu szeroko prezentowanym w publikacjach i materiałach wdrożeniowych związanych z Programem rozwoju instytucjonalnego, adresowanym do samorządów. W określeniu usług publicznych wskazuje się na dobra publiczne, które te usługi obejmują, a z ich korzystania nie można nikogo wykluczyć. Oczekuje się od tego rodzaju usług (obejmujących dobra publiczne) określonej jakości, nie bacząc na liczbę osób z nich korzystających (zob. m.in. [3, s. 16]).

Europejskie standardy usług publicznych w uproszczeniu będą rozumiane jako zbiór norm prawnych ujętych w źródłach prawa wspólnotowego pierwotnego i wtórnego [1, s. 352-364] odniesionych do usług publicznych z wyodrębnieniem czterech grup:

- 1) usługi administracyjne,
- 2) usługi bezpieczeństwa publicznego,
- 3) usługi społeczne,
- 4) usługi techniczne.

W powyższych grupach zostały uwzględnione kategorie usług, uszczegółwiają-
jące ich zakres¹.

Dalsza wypowiedź stanowi próbę identyfikacji unijnych norm prawnych nastawionych na wyodrębnione grupy usług publicznych z jednoczesnym odniesieniem do ujęcia prezentowanego w Programie rozwoju instytucjonalnego.

2. Europejskie standardy w grupach usług publicznych

2.1. Usługi administracyjne i ich europejskie standardy

Usługi administracyjne łączą się z terminem „administracja”, pochodzącym od słowa łacińskiego *administrare*. Według słownika łacińsko-polskiego oznacza on pomoc, posługę, wykonywanie, sprawowanie czynności, działanie, kierownictwo, władzę, zarząd, a według leksykonu prawniczego – służenie komuś lub czemuś, zarządzanie majątkiem, kierowanie powierzonymi sprawami [12]. W tym ujęciu

¹ W podstawowym zakresie wykorzystano klasyfikację usług publicznych zawartych w materiałach wdrożeniowych dotyczących Programu rozwoju instytucjonalnego.

administracja oznacza orientację na pomoc, posługę, wykonywanie określonych czynności, czyli spełnianie służebnej roli wobec kogoś lub czegoś. Potwierdza to również współczesne rozumienie administracji, w myśl którego to rozumienia administracja nie jest władzą, lecz służbą dla społeczeństwa.

Usługi administracyjne jako grupa usług publicznych wyrażają czynnościowy charakter administracji, ich istotą jest wykonywanie czynności administracyjnych, nie obejmują więc działań związanych z dostarczaniem dobra lub usługi materialnej. Mogą występować samodzielnie (dla zewnętrznego klienta urzędu) lub też mogą być elementem realizacji innej kategorii usług (np. usług technicznych).

Standardy realizacji usług administracyjnych są w zasadzie związane z poziomem kształtowania kultury obsługi klienta w określonym urzędzie. Ich odniesienie europejskie jako europejskie standardy administracyjne określają umowy międzynarodowe, jak również zbiory norm zalecanych [1, s. 128]. Zasady tam zawarte i podzielane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej tworzą podstawy europejskiej przestrzeni administracyjnej. Jak wskazuje J. Białocerkiewicz, państwa członkowskie dotychczas nie przyjęły żadnego traktatu obejmującego wspólne zasady, normy i praktykę administracyjną, są jednak określone regulacje prawne i przepisy administracyjne, zawarte w rozporządzeniach i dyrektywach. Ich nieprzestrzeganie rodzi określone skutki prawne.

Podstawę europejskich standardów administracyjnych stanowią dwa rodzaje źródeł prawa:

- prawa twardego, wynikającego z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w tej części, która dotyczy działania lub zaniechania administracji publicznej, weryfikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu;
- prawa miękkiego, obejmującego rezolucje i rekomendacje przyjęte pod auspicjami Rady Europy.

Rozwinięcie europejskich standardów administracyjnych dotyczących prawa twardego stanowią: Europejska konwencja o funkcjach konsularnych z 11 grudnia 1967 r., Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Europejska karta samorządu terytorialnego.

Rezolucje i rekomendacje jako źródło prawa miękkiego tworzą dwie dychotomiczne grupy obejmujące:

a) standardy właściwego funkcjonowania administracji (wykonywanie dyskrecyjnej kompetencji administracji, czyli prawa do decydowania w granicach uprawnienia decydenta, postępowania administracyjnego, sankcji administracyjnych);

b) standardy dotyczące bezpośrednio ochrony osób przed aktami administracyjnymi (o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi, w sprawie dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne, w sprawie odpowiedzialności

publicznej, w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych)².

Według Programu rozwoju instytucjonalnego wyodrębniono cztery kategorie usług administracyjnych: wydawanie dokumentów na życzenie klienta, nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami; wprowadzanie danych do rejestrów (bazy danych) uzyskiwanych bezpośrednio od klienta; wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego; wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowaną przez państwo. Są to czynności, których zasady i tryb wykonywania reguluje szczegółowo Kodeks postępowania administracyjnego. Cechą charakterystyczną usług administracyjnych jest brak rynku usługodawcy tych usług, są one realizowane wyłącznie w urzędach administracji samorządowej, będących zarówno organizatorem, jak i ich wykonawcą.

W odniesieniu do możliwości praktycznego stosowania standardów administracyjnych poprzez mierzenie ich ilości i jakości w Programie rozwoju instytucjonalnego zaproponowano tylko ogólne podejście do pomiaru załatwiania skarg i wniosków obywateli [3, s. 76-79]. Propozycja wskaźników jako podstawa mierzenia poziomu usług administracyjnych dotyczy wydawania dowodów osobistych oraz prawa jazdy [11, s. 11-17].

2.2. Bezpieczeństwo publiczne i jego europejskie standardy

Bezpieczeństwo publiczne jako grupa usług publicznych nie ma jednoznacznie określonego zakresu oraz miejsca w strukturze usług publicznych. Brak tej jednoznaczności dotyczy Unii Europejskiej oraz Polski.

Standardy prawne Unii Europejskiej z tej grupy usług publicznych zostały ujęte w polityce wspólnotowej i tzw. filarach Unii Europejskiej, określanych jako:

- 1) wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, tzw. drugi filar Unii Europejskiej,
- 2) wspólna polityka w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, tzw. trzeci filar Unii Europejskiej [5, s. 109-160; 11, s. 390-409].

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa została ustanowiona traktatem z Maastricht (1992), a obecne jej brzmienie zostało określone w traktacie amsterdamskim (1997). Obejmuje ona cele dotyczące:

- obrony wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezależności i integralności Unii Europejskiej,
- umacniania bezpieczeństwa we wszystkich formach,
- zachowania pokoju i umacniania bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu końcowego konferencji bezpieczeństwa i współpracy w Europie oraz celami Karty paryskiej,

² Szerszą prezentację standardów administracyjnych zawiera praca J. Białocerkiewicz [1, s. 128-160].

- popierania współpracy międzynarodowej,
- rozwijania i utrwalania demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

W uzupełnieniu powyższych celów dodaje się, że: „Państwa, współdziałając w tych ramach, muszą kierować się lojalnością i wzajemną solidarnością, popierając wspólną politykę aktywnie i bez zastrzeżeń. Zakazane jest też podejmowanie jakichkolwiek działań, które mogłyby osłabiać skuteczność UE jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych. Poszanowanie tych celów zapewnia Rada (art. J.1)” [1, s. 393 i 394]. Osiąga się je poprzez: określenie zasad oraz ogólnych wytycznych, decydowanie o wspólnych strategiach, podejmowanie wspólnych działań, przyjmowanie wspólnych stanowisk, utrzymywanie regularnej współpracy pomiędzy państwami – członkami Unii.

Wspólna polityka w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości została określona formalnie na mocy traktatu z Maastricht, stanowiącego podstawę instytucjonalną do stworzenia tzw. trzeciego filaru Unii Europejskiej. Pierwotnie obejmował on dziewięć dziedzin, między innymi: współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, współpracę imigracyjną, azyłową, sądową w sprawach cywilnych. Traktat amsterdamski ograniczył trzeci filar do **współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych**. Zagadnienia nie mieszczące się w zakresie działania trzeciego filaru, czyli wzajemnej współpracy państw Unii Europejskiej w zwalczaniu przestępczości, przeniesiono do pierwszego filaru – wspólnoty europejskie i mieszczą się one w zakresie zagadnień usług administracji publicznej.

Współpraca policyjna w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej odbywa się na podstawie Europejskiego Biura Policji – **Europolu** (1998). Jego celem „jest poprawa skuteczności i współpracy między kompetentnymi władzami państw członkowskich w sferze zapobiegania i zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych poważnych form przestępczości międzynarodowej, w przypadku gdy zaangażowana jest grupa przestępcza oraz co najmniej dwa państwa członkowskie (art. 2 Konwencji)” [5, s. 138 i nast.]. Wynikające stąd główne zadania polegają na: zorganizowaniu wymiany informacji, prowadzeniu systemu komputerowego z bazą danych, prowadzeniu analizy operacyjnej wspierającej działania państw członkowskich, przygotowywaniu ekspertyz. Umowa o współpracy policji polskiej z Europolem dotyczy: „nielegalnego handlu narkotykami, handlu substancjami nuklearnymi i radioaktywnymi, przemytu nielegalnych imigrantów, handlu ludźmi, przestępstw związanych z pojazdami silnikowymi, przestępstw popełnionych lub planowanych w ramach działań terrorystycznych wymierzonych przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub mieniu, fałszowaniu pieniędzy i środków płatniczych oraz prania pieniędzy pozostających w związku z powyższymi rodzajami przestępczości lub ich przejawami” [5]. Na mocy traktatu amsterdamskiego do zakresu współpracy policyjnej został włączony dorobek układu z Schengen (1985) w oparciu na Konwencji wykonawczej, uwzględniający: pościg transgraniczny, obserwację transgraniczną, formalne i nieformalne przekazy-

wanie informacji, wymianę oficerów łącznikowych, kontrolę przesyłek w przypadku handlu narkotykami [4; 5, s. 141-144; 14].

Zakres współpracy dotyczącej bezpieczeństwa publicznego w regionach przygranicznych może być uzupełniany umowami dwustronnymi, np. Umowa o współpracy Policji i Straży Granicznej Polski i Niemiec (zob. [5, s. 145-146]).

Problemy utrzymania porządku publicznego i obrony bezpieczeństwa wewnętrznego nie wchodzi w zakres działania Unii Europejskiej [5, s. 136].

W Polsce bezpieczeństwo publiczne wchodzi w zakres działalności jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak: Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna (w tym obrona cywilna), oraz podległych prezesowi Rady Ministrów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. W strukturze samorządu terytorialnego porządek publiczny jest uwzględniany w zadaniach jednostek samorządu. W gminie został ujęty jako zadanie własne obejmujące porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową. W zadaniach powiatu uwzględniono porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, a także środowiska. W zadaniach samorządu województwa tak w odniesieniu do strategii rozwoju, jak również do polityki rozwoju województwa zagadnienia porządku publicznego wyraźnego określenia nie znajdują [2, s. 161-175].

W Programie rozwoju instytucjonalnego bezpieczeństwo publiczne (jako kategoria usług publicznych) zostało włączone do grupy usług społecznych. W ustosunkowaniu się do jego oceny stwierdzono, że „sytuacja w tym obszarze jest zła. Powodem jest brak odpowiednich środków w odniesieniu do narastających potrzeb oraz nieodpowiedzialna dystrybucja środków dokonywana przez administrację publiczną. Biorąc pod uwagę zdefiniowaną misję, standardy świadczenia tej usługi kształtują przepisy prawa, one też odzwierciedlają politykę społeczną. Trudno mówić o rynku usług w tej dziedzinie” [15, s. 17]. Tworzenie standardów w tej grupie usług łączy się z możliwością ich mierzenia. W ramach wspomnianego programu proponuje się przyjąć dwa oddzielne obszary: kontrolę przestępczości oraz umiejętności reagowania na nadzwyczajne zdarzenia (pożar, powódź, wypadek, katastrofę budowlaną itp.), przedstawiając jednocześnie możliwość wykorzystania zróżnicowanych wskaźników [3, s. 71-76].

2.3. Usługi społeczne i ich europejskie standardy

Usługi społeczne stanowią tę grupę usług publicznych, które dotyczą człowieka w całym procesie jego życia. Stąd niezwykła wrażliwość społeczna na sposób i zakres ich świadczenia. Najczęściej obejmują one: ochronę zdrowia (określaną również jako opieka zdrowotna); oświatę i wychowanie oraz edukację; kulturę, kulturę fizyczną i rekreację; pomoc i opiekę społeczną. Są to kategorie usług o

wyraźnie wyodrębnionych podstawach prawnych, stanowiących odniesienie w tworzeniu standardów ich świadczenia. Trudno się doszukiwać w podstawach prawnych całościowego ujęcia wymienionych kategorii usług tak w Unii Europejskiej, jak i w Polsce.

1. Europejskie standardy ochrony zdrowia w strukturze standardów prawnych zostały ujęte przez J. Białocerkiewicza jako „Standardy ochrony zdrowia i bioetyki” [1, s. 161-172]. Ogólne podstawy prawne w tym zakresie stanowią: Europejska karta praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejska karta społeczna. W odniesieniu do europejskich standardów bioetycznych, których podstawę prawną stanowi Europejska konwencja bioetyczna, wskazuje się na ich ścisłe powiązanie z dokumentami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym, przyjętymi przez ONZ i UNESCO. Traktaty Rady Europy w zakresie tej kategorii usług są różnorodne i o różnym stopniu ratyfikacji umów. Zdaniem J. Białocerkiewicza można je podzielić na umowy dotyczące współpracy w dziedzinach:

- udzielania pomocy medycznej w szczególnych przypadkach medycznych lub z uwagi na rodzaj schorzenia albo ze względów klimatycznych,
- odczynników medycznych, środków terapeutycznych i substancji chemicznych,
- oświaty medycznej i farmaceutycznej,
- celnych dotyczących sprzętu medycznego do diagnostyki i leczenia,
- norm bioetycznych w biologii i medycynie.

Oprócz norm traktatowych dotyczących wyżej wymienionych dziedzin są rekomendacje i rezolucje. Mimo że nie mają one wiążącego znaczenia, to jednak należą do norm zalecanych. Istotne znaczenie dla pacjentów ma Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 1984 r. Karta praw pacjenta, obejmująca prawa: dostępu do leczenia i właściwego leczenia; do ubezpieczenia społecznego umożliwiającego leczenie; do swobodnego wyboru lekarza, placówki zdrowotnej i szpitala; dostępu do informacji; do roszczenia w przypadku szkody; do sądowej kontroli odwoławczej w przypadku orzeczenia o odszkodowaniu; do bycia reprezentowanym przez niezależne stowarzyszenia i organizacje; do obowiązku zdefiniowania praw pacjenta w placówkach zdrowotnych; do poszanowania życia prywatnego oraz przekonań religijnych i filozoficznych; do godnej śmierci.

Jako normy zalecane ważne znaczenie mają normy dotyczące ochrony osób chorych psychicznie; osoby takie powinny podlegać szczególnej ochronie, co łączy się z potrzebą poszukiwania nowych sposobów humanizacji opieki nad nimi.

W odniesieniu do organizacji opieki zdrowotnej nie ma norm unijnych. Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie ochrony zdrowia (zgodnie z traktatem amsterdamskim z 2 października 1997 r. i obowiązującym od 1 maja 1999 r.) dotyczą:

- środków ustanawiających wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa narzędzi, substancji pochodzenia ludzkiego, krwi oraz pochodnych,
- środków podejmowanych celem ochrony zdrowia publicznego w obszarach weterynarii i ochrony roślin,

- ochrony i poprawy zdrowia ludzi, wyłączając harmonizację prawa krajów członkowskich.

Podkreśla się w traktacie pełne respektowanie odpowiedzialności państw członkowskich za organizację, finansowanie i dostarczanie usług zdrowotnych i opieki medycznej, bez określenia wymagań stawianych placówkom ochrony zdrowia.

Parlament Europejski i Rada Unii (23 września 2002 r.) przyjęły Program zdrowia publicznego w Unii Europejskiej, obejmujący następujące cele:

- poprawę informacji i wiedzy celem rozwoju obszaru zdrowia publicznego (m.in. budowę baz danych i systemu ich przekazywania),
- zwiększenia zdolności szybkiego reagowania w sposób skoordynowany na zagrożenia zdrowotne,
- promocję zdrowia i zapobiegania chorobom poprzez oddziaływanie na wskaźniki zdrowotne w zakresie polityki we wszystkich obszarach i działaniach Unii Europejskiej³.

Nie należy oczekiwać, że w Polsce pojawią się standardy usług medycznych narzucone przez Unię Europejską. W wielu krajach, nie tylko w Unii Europejskiej, standardy usług medycznych obejmują tzw. koszyk usług medycznych. O jego zawartości prowadzi się w Polsce od kilku lat dyskusje nie tylko w środowisku medycznym. W ścisłym związku z koszykiem usług medycznych i standardami świadczeń medycznych pozostają zasady oceny technologii medycznych (HTA). Ich istotą jest ocena skuteczności, bezpieczeństwa i efektywności kosztowej opieki zdrowotnej. Przed rokiem 2001 we wszystkich krajach Unii Europejskiej funkcjonował finansowany przez państwo program HTA. Ponadto funkcjonuje Międzynarodowa Sieć Agencji Oceny Technologii Medycznych (International Network of Agencies for Health Technology Assessment), zrzeszająca instytucje publiczne. „Polska jest jednym z nielicznych krajów w Europie, gdzie nie obowiązują oficjalne, wymagane prawem standardy usług medycznych” [15, s. 17].

W Programie rozwoju instytucjonalnego, zorientowanego w zasadzie na poprawę jakości zarządzania usługami publicznymi w strukturach samorządowych, w odniesieniu do usług z zakresu ochrony zdrowia stwierdzono, że „(...) istnieją trudności z zapewnieniem dostępności do usług (limity liczby pacjentów i/lub zabiegów). W gminach wiejskich płatne usługi medyczne nie funkcjonują ze względu na barierę. Równocześnie koszty leków i bezrobocie powodują unikanie przez mieszkańców racjonalnej profilaktyki zdrowotnej. Instrumenty zarządzania realizacją usług z zakresu ochrony zdrowia (standardy, polityka społeczna, kształtowanie rynku usługodawców) są poza zasięgiem administracji lokalnej, z wyjątkiem sytuacji, kiedy współfinansuje te usługi” [15, s. 17]. W związku z tym stwierdzeniem nie podejmuje się próby mierzenia ilości i jakości usług medycznych oraz określenia wskaźników ich realizacji, czyli określania standardów.

³ Wykorzystano informacje zawarte na stronach internetowych dotyczących Unii Europejskiej i Narodowego Funduszu Zdrowia po hasłem „opieka zdrowotna w Unii Europejskiej”.

2. Oświata i wychowanie oraz edukacja w państwach członkowskich Unii Europejskiej są kształtowane stosownie do warunków ekonomicznych, społecznych, ustrojowych i kulturalnych. Różne są też rozwiązania administracyjne i prawne. Stąd wynikają trudności w opracowaniu europejskich standardów w tej kategorii usług publicznych.

W traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską stwierdza się, że „wspólnota przyczynia się do podnoszenia poziomu oświaty, zachęca państwa członkowskie do współpracy i, jeśli jest konieczne, wspiera i uzupełnia ich działalność, jednocześnie całkowicie respektuje odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania, organizację systemów oświatowych i ich różnorodność kulturową i językową” [5, s. 329]. Realizację zadań edukacyjnych wspólnoty zapewniają programy edukacyjne, z których najbardziej znane to: Socrates, Leonardo da Vinci, Tempus, Młodzież.

Program edukacyjny Unii Europejskiej Socrates jest zorientowany na „podnoszenie jakości i adekwatności kształcenia dzieci, młodzieży i dorosłych poprzez rozwój współpracy europejskiej i zwiększania dostępu do instytucji edukacyjnych”. W jego strukturze występują komponenty umożliwiające współpracę na wszystkich poziomach i różnych obszarach edukacyjnych. Są to:

- Erasmus – dotyczy współpracy między uczelniami,
- Lingua – zorientowany na promowanie nauki języków obcych,
- Grundtvig – dotyczy podnoszenia poziomu kształcenia dorosłych,
- Naric – ma zapewnić tworzenie sieci informacyjnej o równoważności wykształcenia,
- Comenius – zorientowany na poprawę jakości edukacji szkolnej,
- Minerva – ma zapewniać współpracę w zakresie kształcenia otwartego i na odległość,
- Arion – dotyczy organizowania wizyt studyjnych administracji oświatowej,
- Euridice – ma na celu tworzenie sieci informacyjnej o innowacjach, reformach i kierunkach polityki edukacyjnej w krajach europejskich [5, s. 329-331].

Praktyczne znaczenie o charakterze standardów europejskich mają zasady wzajemnego uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych. Pod względem prawnym problem ten regulują przepisy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, zawarte w Dyrektywie nr 89/48 oraz Dyrektywie 92/51. Istotną rolę w tym obszarze edukacji w Unii Europejskiej spełnia europejski system transferu punktów ECTS (European Credit Transfer System)⁴.

W Programie rozwoju instytucjonalnego, w części dotyczącej oświaty i wychowania oraz edukacji, wskazuje się na bardzo ograniczone możliwości administracji samorządowej (lokalnej i regionalnej) kształtowania standardów świadczenia tych usług, kreowania polityki w tym zakresie, kształtowania rynku usługodawców (mogą one dotyczyć współudziału finansowego) [15, s. 17]. Autorzy pra-

⁴ Rozległa informacja dotycząca wymienionych programów edukacyjnych Unii Europejskiej jest powszechnie dostępna na stronach internetowych.

cy *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, posiłkując się sytuacją prawną, badaniami statystycznoporównawczymi, badaniami dotyczącymi porównań międzynarodowych, jednak proponują wskaźniki świadczenia usług edukacyjnych z uwzględnieniem przestrzegania standardów prawnych, efektów nauczania, finansów oświaty [3, s. 53-68]. Również w ramach Programu rozwoju instytucjonalnego W. Wańkowicz przedstawia wskaźniki realizacji usług publicznych rozważanej kategorii z uwzględnieniem: wydajności, skuteczności i dostępności [11, s. 19-36].

3. Kultura, kultura fizyczna (sport), rekreacja (turystyka) jest to kategoria usług społecznych, której istotę europejskich standardów stanowi współpraca państw Unii Europejskiej z uwzględnieniem i wzmacnianiem tożsamości narodowej.

Kultura w podstawach prawnych Unii Europejskiej znajduje odzwierciedlenie w traktacie o Unii Europejskiej (art. 128), określającym podstawy polityki kulturalnej. Zapisy tam zawarte eksponują współpracę państw członkowskich z poszanowaniem ich różnorodności narodowej i regionalnej, zorientowaną na wspieranie rozwoju kultury w państwach członkowskich, z uwzględnieniem znaczenia dziedzictwa kulturowego Europy. W celach polityki kulturalnej podkreśla się wspieranie współpracy dotyczącej m.in.:

- podnoszenia poziomu wiedzy i rozpowszechniania kultury i historii narodów europejskich,
- ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, popieranie twórczości artystycznej i wymiany kulturalnej o niekomercyjnym charakterze.

Przepisy Unii Europejskiej odnoszą się do obszarów dotyczących: prawa audiowizualnego, ochrony praw autorskich, swobody przepływu artystów i ich dzieł, podatków i reguł dotyczących konkurencji (np. pomoc dla przemysłu filmowego, ceny książek), a także polityki socjalnej, edukacji. Zasygnalizowane przepisy stanowią bardzo szczegółowe regulacje prawne wymagające uwzględnienia w przepisach prawa krajowego, wyznaczając standardy w tym zakresie.

Sport jako składowa kategorii usług społecznych stanowi ważne zjawisko ekonomiczne i społeczne Europy i nie podlega ścisłej regulacji prawnej. Jego społeczną rolę podkreśla się poprzez:

- 1) ustanowienie roku 2004 Europejskim Rokiem Edukacji przez Sport oraz realizację programu EYES 2004, uświadamiającego organizacjom i instytucjom odpowiedzialnym za sport i edukację potrzebę nawiązania współpracy, wykorzystania w procesie edukacji wartości, jakie niesie sport, oraz promującego edukacyjne walory wymiany młodzieży szkolnej,
- 2) prezentowanie wizji dotyczącej edukacyjnej roli sportu, uwzględniającej wychowanie fizyczne i sport szkolny, sport dla wszystkich, sport wyczynowy, kształcenie i doskonalenie zawodowe specjalistów, rozbudowę infrastruktury, naukę i badania naukowe,

3) współpracę w dziedzinie sportu poprzez: Europejskie Forum Sportowe, publikację „Forum Newsletter”, Sportowy Serwis Informacyjny (Sport Info Europe), Parlament Europejski (Komisję Kultury, Młodzieży i Edukacji), Europejski Komitet Olimpijski, Parlament Europejski i Radę Europy.

Turystyka spełnia ważną funkcję rekreacyjną, należy do działań w sferze kultury, pozytywnie wpływając na poznanie i popularyzację dorobku kultury innych krajów.

Turystyka to również w wielu krajach, w tym także w Polsce, integralna część gospodarki narodowej. W zintegrowanej Europie tworzy jednolity rynek usług turystycznych. Problem polityki turystycznej uwzględniono w traktacie z Maastricht (1992 r.), podkreślając znaczenie przemysłu turystycznego w gospodarce Unii Europejskiej. Standardy dotyczące turystyki w takim jej rozumieniu dotyczą:

- 1) polityki w zakresie ochrony konsumenta,
- 2) polityki podatkowej,
- 3) polityki w zakresie transportu lotniczego, drogowego i kolejowego,
- 4) planu działań wspólnotowych w zakresie turystyki,
- 5) polityki w zakresie kształcenia [7, s. 71-87].

W odniesieniu do tej kategorii usług publicznych w Programie rozwoju instytucjonalnego wskazuje się na dużą swobodę administracji samorządowej w zakresie kształtowania standardów ich świadczenia, a także na możliwość działań strategicznych (w ramach strategii rozwoju jednostki terytorialnej lub wyodrębnionej strategii, np. strategia rozwoju kultury). Usługi te mogą być również świadczone przez podmioty rynkowe [15, s. 17]. Nie proponuje się jednak w ramach wspomnianego programu wskaźników i możliwości mierzenia ilości i jakości tych usług.

4. Pomoc społeczna jako składowa usług społecznych w odniesieniu do standardów europejskich mieści się w zakresie „prawa pracy i polityki społecznej” (również „prawo pracy i ubezpieczenia społeczne”), w strukturze rodzajów polityki wspólnotowej występuje jako „polityka społeczna”, „polityka socjalna” [1, s. 271-279, 430-436].

J. Białocerkiewicz dzieli europejskie standardy (normy) prawa socjalnego, ze względu na kryterium ich powstania, na: a) normy zawarte w klasycznych instrumentach prawa międzynarodowego, włączając w to prawo pierwotne Wspólnoty Europejskiej i układy stowarzyszeniowe; b) uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych; c) normy zalecane. Podkreśla również, że standardy europejskiego prawa socjalnego są spójne z innymi umowami międzynarodowymi (Europejska karta praw człowieka i podstawowych wolności, konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy). W uproszczeniu, za wspomnianym autorem przyjmuję, że europejskie standardy dotyczące zabezpieczenia społecznego mają charakter: koordynacyjny, standaryzacyjny i harmonizacyjny oraz programowy. Umowy z rozważanego zakresu przyjęte pod auspicjami Rady Europy zostały ujęte w:

– Europejskiej karcie społecznej (1961 i kolejne modyfikacje, ostatnia z 1996 r.),

- Europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego (1964, zrewidowany i przyjęty w roku 1990),
- Europejskiej umowie tymczasowej dotyczącej systemów zabezpieczenia społecznego na wypadek starości, inwalidztwa oraz śmierci żywiciela rodziny (1953),
- Europejskiej konwencji o pomocy socjalnej i medycznej (1953),
- Europejskiej konwencji w sprawie równego traktowania (1969),
- Europejskiej konwencji o ubezpieczeniu społecznym (1972).

Na szczególną uwagę zasługuje Europejska karta socjalna ujmująca prawa gospodarcze i społeczne uzupełniające prawa obywatelskie i polityczne zawarte w Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Zawiera ona również standardy mające zastosowanie do obywateli, cudzoziemców legalnie mieszkających lub zatrudnionych na terytorium państwa członkowskiego oraz uchodźców (osoby o statusie uchodźców).

Polityka społeczna jako polityka wspólnotowa łączy prawo gospodarcze z prawem socjalnym, orientując gospodarkę rynkową na dialog społeczny, tzn. „zarówno Wspólnota, jak też państwa członkowskie, świadome istnienia podstawowych praw socjalnych, które zostały określone w Europejskiej karcie socjalnej i dokumencie wiążącym – Wspólnotowej karcie podstawowych praw socjalnych pracowników z 1989 r., zadeklarowały, że będą dążyć do osiągnięcia celów zawartych w tych dokumentach, czyli popierania zatrudnienia, poprawy warunków życia, dialogu społecznego, rozwoju zasobów ludzkich umożliwiających utrzymanie wysokiego stopnia zatrudnienia i zwalczania izolacji społecznej. Z powyższego programu wynika, że ciężar polityki społecznej spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, a działania Wspólnoty mają charakter komplementarny” [1, s. 432].

W Unii Europejskiej prawne regulacje określające standardy socjalne są ujmowane w rozporządzeniach i dyrektywach. Występuje przewaga dyrektyw nad rozporządzeniami, co oznacza w strukturze standardów tendencję do harmonizowania, a nie ich ujednociania. Ujednocianie jest związane ze swobodą przemieszczania się oraz z zasadą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Harmonizację zaś stosuje się do standardów socjalnych dotyczących: niedyskryminacji w wynagrodzeniu i warunkach zatrudnienia, równym traktowaniu kobiet i mężczyzn; czasu pracy i urlopów, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy⁵.

W strukturze usług publicznych określonej w Programie rozwoju instytucjonalnego w grupie usług społecznych jest wyodrębniona kategoria usług „pomoc i opieka społeczna”. Zakres tych usług określają przepisy prawa polskiego, będące wyrazem polityki społecznej państwa i stanowiące zarazem podstawę standardów. Są to usługi wykonywane zwykle przez jednostki samorządu terytorialnego lub jednostki posiadające osobowość prawną. Organem założycielskim dla tych jedno-

⁵ Informacja ze strony internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej dotycząca polityki społecznej i zatrudnienia / standardy socjalne Unii Europejskiej.

stek jest samorząd terytorialny. Sprawne zarządzanie tą sferą usług na poziomie lokalnym wymaga określenia standardów jako podstawy skuteczności i racjonalności ekonomicznej. Źródłem prawa o zasadniczym znaczeniu w stanowieniu standardów pomocy i opieki społecznej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W podstawowych założeniach jest ona zgodna z prawem Unii Europejskiej, a uregulowania szczegółowe w tym zakresie zawierają ustawy harmonizowane z prawem Unii. Możliwość mierzenia ilości i jakości usług pomocy i opieki społecznej przedstawiają materiały wdrożeniowe dotyczące Programu rozwoju instytucjonalnego [3, s. 79-93].

2.4. Usługi techniczne i ich europejskie standardy

Wyodrębniona grupa usług publicznych określonych jako „usługi techniczne” ma rozległy zakres. W zasadzie chodzi o usługi, których podstawę stanowi infrastruktura techniczna trwale związana z określonym terytorium. Najczęściej w zakres tych usług włączane są usługi wodno-kanalizacyjne (gospodarka wodą i odprowadzanie nieczystości), gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości, zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz, ciepło, drogi i transport, cmentarnictwo, zieleń publiczna. Jest to zakres usług zaliczanych do sektora komunalnego, określanych również jako usługi komunalne (także jako gospodarka komunalna).

Unijne regulacje prawne, będące podstawą standardów komunalnych, w zasadzie wywodzą się ze standardów Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska i są ujmowane jako dyrektywy. Stają się one obowiązujące na terenie państw członkowskich dopiero po ich włączeniu w krajowy system prawny (niektóre z nich mogą być również stosowane bezpośrednio). Ze względu na preferowaną w zakresie ochrony środowiska przez Unię Europejską decentralizację, aby ustalone zasady, cele i standardy jako wspólne, mogły być w pełni zrealizowane, zasadnicze znaczenie mają działania podejmowane na szczeblu lokalnym, czyli jak najbliżej źródeł zanieczyszczeń.

Ogólne znaczenie w stanowieniu europejskich standardów komunalnych mają zasady wspólnotowej polityki ochrony środowiska. Są to m.in.:

- zasada subsydiarności – Wspólnota podejmuje działania, gdy ich skala i skutki będą lepsze od działań państwa członkowskiego,
- zasada zrównoważonego rozwoju polega na założeniu zachowania zasobów i walorów środowiska naturalnego o trwałych możliwościach korzystania z nich obecnie i w przyszłości,
- zasada prewencji, czyli stosowania działań zapobiegawczych,
- zasada trzech P – Polluter-Pays-Principie – koszty usuwania szkód środowiskowych ponosi sprawca zanieczyszczenia,
- zasada najlepszej dostępnej technologii oznacza działania, organizację i technikę najlepiej redukującą zanieczyszczenia [5, s. 314-316].

W poszczególnych kategoriach usług technicznych (rozumianych również jako usługi komunalne) obowiązuje po kilka dyrektyw z różnym terminem ich zrealizowania⁶.

1. Usługi wodno-kanalizacyjne – w świetle unijnych przepisów powinny spełniać standardy określone na podstawie „Zintegrowanego zarządzania jakością wody”, którego podstawę stanowią dyrektywy Unii Europejskiej:

- 1) standardy związane z zapewnieniem odpowiedniej jakości zasobów wodnych (Dyrektywa o polityce wodnej – COM(97)49, Dyrektywa o wodach powierzchniowych – 75/440/EWG, Dyrektywa o rybach – 78/659/EWG, Dyrektywa o skorupiakach – 79/869/EWG, Dyrektywa o wodach podziemnych – 80/68/EWG, Dyrektywa o substancjach niebezpiecznych – 76/464/EWG) i 7 dyrektyw pokrewnych, Dyrektywa o wodach do kąpieli – 76/160/EWG, Dyrektywa o wodzie do picia – 80/778/EWG),
- 2) standardy odnoszące się do emisji zanieczyszczeń (Dyrektywa o oczyszczaniu ścieków miejskich – 91/271/EWG, Dyrektywa o zintegrowanym zapobieganiu zanieczyszczeniom i kontroli – 96/61/EWG, Dyrektywa o substancjach niebezpiecznych – 76/676/EWG, Dyrektywa o ochronie produktów przemysłowych – 91/414/EWG),
- 3) inne podstawy prawne i składniki pokrewne ochronie środowiska (Dyrektywa o ochronie dzikiej fauny i flory – 92/43/EWG, Dyrektywa o ptakach – 79/409/EWG, Dyrektywa o osadach ściekowych – 86/278/EWG, Dyrektywa Seveso – 82/501/EWG, Dyrektywa o ocenach oddziaływania na środowisko 85/37/EWG).

2. Gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości jako kategoria usług publicznych w ustawodawstwie Unii Europejskiej stanowi istotną część zakresu dotyczącego ochrony środowiska. W przepisach z tego zakresu usług eksponuje się problemy nie tylko dotyczące składowania odpadów – jest to ostateczność, lecz przede wszystkim duże znaczenie przypisuje się działaniom zapobiegającym powstawaniu odpadów oraz ich odzyskiwaniu i wtórnemu wykorzystaniu.

Zasadnicze znaczenie dla tej kategorii usług ma Dyrektywa Rady 75/442/EWG – Podstawy gospodarowania odpadami. Standardy dotyczące składowania odpadów ujmuje Dyrektywa COM(91)275 SYN 335, określająca wymagania techniczne oraz zasady wspólnego składowania odpadów niebezpiecznych. Spalanie odpadów, określone przez dyrektywy: 89/369/EWG, 89/429/EWG, stanowi składową szerszego problemu ochrony środowiska, jakim jest ograniczenie zanieczyszczeń powietrza, regulowanego Dyrektywą 84/360/EWG.

3. Transport i infrastruktura są objęte wspólną polityką transportową Unii Europejskiej, polegającą m.in. na przyjęciu wspólnych zasad dotyczących międzynarodowego transportu, tranzytu, wykonywania usług transportowych na terytorium innych państw członkowskich i środków zwiększających bezpieczeństwo

⁶ W odniesieniu do tej kategorii usług publicznych praktyczne znaczenie ze względu na europejskie standardy może mieć materiał przygotowany przez E. Wojnicką [13].

transportu. Traktatowe ujęcie wspólnej polityki transportowej zawarto w tytule V traktatu o Wspólnocie Europejskiej – w art. 70-80/74-84 i dotyczy ono transportu drogowego, kolejowego oraz śródlądowych dróg wodnych, a także może objąć transport morski i powietrzny – w myśl art. 80/84, ust. 2 traktatu [1, s. 413-417].

Regulacje prawne Unii Europejskiej jako podstawa europejskich standardów w tej kategorii usług publicznych dotyczą wielu aspektów drogownictwa i różnych form transportu głównie w celu ujednoczenia zasad ruchu drogowego i standardów technicznych. Podstawową dyrektywą Unii Europejskiej związaną z drogami jest Dyrektywa Rady Unii nr 96/53 z dnia 25 lipca 1996 r. w sprawie określenia maksymalnych wymiarów poszczególnych pojazdów kołowych w ruchu krajowym i ponadgranicznym na obszarze Wspólnoty oraz określenia maksymalnych nacisków przekazywanych na nawierzchnię drogi przez koła pojazdów na poszczególnych osiach [6].

4. Zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i ciepło, określane jako **gospodarowanie energią**, ogólnie mieści się w zakresie polityki energetycznej. Pierwsze jej ujęcie zawiera traktat z Maastricht (1992). Obecnie politykę energetyczną Unii Europejskiej określono w Białej księdze (1995) [13, s. 19-20]. Podstawową zasadą polityki energetycznej w tej kategorii usług jest minimalizacja konsumpcji energii przez jej oszczędne używanie oraz orientacja na ochronę środowiska w procesie użytkowania energii.

Do powszechnie znanych i praktycznie stosowanych od lat osiemdziesiątych należą dyrektywy zapewniające ochronę przed zanieczyszczeniami związanymi ze spalaniem energii, jak: używanie benzyny bezołowiowej, redukcja emisji toksycznych z zakładów spalania, redukcja zawartości siarki w ogrzewaniu i paliwie silnikowym. Istotne znaczenie w tworzeniu unijnych standardów mają przepisy techniczne z zakresu energetyki cieplnej i ciepłownictwa.

Perspektywę działań w dziedzinie energetyki na lata 2003-2006 Komisja Europejska określiła w programie Inteligentna energia-Europa (2003-2006). W programie tym przewidziano wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, zachęcanie do oszczędzania energii. Obejmuje on cztery programy szczegółowe:

- Altener – promocja nowych i odnawialnych źródeł energii,
- Save – wzrost efektywności energetycznej i poprawa zarządzania,
- Coopener – wsparcie inicjatyw promujących odnawialną energię i efektywność energetyczną w krajach rozwijających się,
- Steer – pomoc dla inicjatyw w zakresie energetyki transportu (zob. strona internetowa Sejmu RP: Polityka energetyczna. OIDE/ Przegląd polityk oraz [13]).

Realizacja tych programów może stanowić podstawę określania nowych standardów tej kategorii usług.

W Programie rozwoju instytucjonalnego usługi techniczne zajmują znaczącą część całości usług publicznych. W ich charakterystyce wskazuje się, że mogą być świadczone bądź przez jednostki podległe samorządowi, bądź przez spółki o kapitale mieszanym. Samorząd terytorialny może również zlecać przedsiębiorstwom

prywatnym świadczenie usług w ramach umowy (zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych), z zachowaniem odpowiedzialności za świadczenie usług o określonym standardzie. W tym celu konieczne jest określenie możliwości mierzenia ilości i jakości tych usług. W materiałach wdrożeniowych Programu rozwoju instytucjonalnego wskazuje się duże możliwości w tym zakresie, z potrzebą rozróżnienia specyfiki poszczególnych kategorii usług [3, s. 44-53]. W proponowanych wskaźnikach realizacji usług technicznych uwzględniono wydajność, skuteczność i dostępność [11, s. 37-56].

3. Zakończenie

Przedstawiony zarys problemów dotyczących europejskich standardów usług publicznych ma charakter pewnej ogólnej płaszczyzny odniesienia o różnym zakresie praktycznego uwzględniania w skali regionalnej i lokalnej. Znaczenie praktyczne prezentowanych treści widzę jako pewien wkład w proces europeizacji usług publicznych oraz działań na rzecz poprawy poziomu ich świadczeń przez urzędy administracji samorządowej. Ramowy i uproszczony zakres unijnych norm może stanowić punkt wyjścia do pogłębionych analiz ze względu na współzależność ze standardami na poziomie regionalnym i lokalnym.

Sprawą otwartą, a również ważną są standardy usług publicznych w krajach Unii Europejskiej. Ich znajomość ma praktyczne znaczenie w tworzeniu standardów w Polsce poprzez poznawanie najlepszych praktyk w państwach unijnych.

Ogólnie jednak należy się liczyć z istotnym zróżnicowaniem wymaganej wiedzy i praktyki działania z zakresu europejskich standardów usług publicznych z rozróżnieniem konsumentów, producentów/usługodawców i administracji publicznej – spełniającej szczególną rolę w tworzeniu, upowszechnianiu i praktycznym stosowaniu standardów usług publicznych.

Istotne znaczenie ma powiązanie europejskich standardów usług publicznych ze standardami, wskaźnikami i metodami pomiaru stopnia realizacji ustalonych standardów na poziomie bezpośrednich kontaktów z usługobiorcami usług publicznych. Ważną rolę ma do spełnienia w tym procesie zapewnienia współzależności standardów unijnych na poziomie regionalnym i lokalnym Programu rozwoju instytucjonalnego. Nie bez znaczenia będzie również przyjęcie określonego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz zarządzania jakością usługami publicznymi⁷.

⁷ W wielu wcześniejszych publikacjach przedstawiano koncepcje zarządzania w sektorze publicznym, w tym również nowe zarządzanie publiczne (New Public Management). Szerzej w najnowszej publikacji [8].

Literatura

- [1] Białocerkiewicz J., *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Wrocław 2003.
- [2] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2003.
- [3] Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką, Warszawa 2004.
- [4] Graś A., *Standard Schengen w Unii Europejskiej*, [w:] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, OBiEE, Poznań 2001.
- [5] *Integracja europejska*, red. M. Perkowski, Wyd. Prawnicze LexNexis, Warszawa 2002.
- [6] Jabłoński K., *Polityka utrzymania dróg krajowych*, „Drogownictwo” 2002, nr 12.
- [7] Kaj S.H., *Standardy wspólnotowe w zakresie turystyki. Harmonizacja prawa polskiego z prawem wspólnotowym w zakresie funkcjonowania turystyki oraz przedsiębiorstw turystycznych*, [w:] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, OBiEE, Poznań 2001.
- [8] Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CEDEWU.PL Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2004.
- [9] Sienkiewicz T., *Standardy po europejsku i po polsku*, „Służba Zdrowia” nr 48-50 (3043-3045) z 21-28 czerwca 2001.
- [10] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, Poznań 2001.
- [11] Wańkowicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, MSAP, Kraków 2004.
- [12] Wawak T., *Wdrażanie Total Quality Management (TQM) na bazie norm EN-ISO w urzędach administracji samorządowej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- [13] Wojnicka E., *Unia Europejska a gospodarka komunalna. Sektor komunalny w Gdańsku i regionie gdańskim*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1999.
- [14] Rybicki R., *Standardy współpracy policji w Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, OBiEE, Poznań 2001.
- [15] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, red. M. Zawicki, S. Mazur i J. Bober, MSAP, Kraków 2004.

EUROPEAN STANDARDS OF PUBLIC SERVICES (OUTLINE OF SELECTED PROBLEMS)

Summary

The presentation describes European standards of public services, interpreted as a set of regulations included in the sources of primary and secondary European law that refer to administration, law enforcement, social services and utilities. Those groups are further subdivided into specialised services. The presentation attempts to identify European regulations oriented towards specialised public services, at the same time taking into account the approach employed in the Programme for Institution Building.