Jerzy Łańcucki

Uwarunkowania procesu normalizacyjnego w sferze usług

Dostęp do rynku oraz wolny handel usługami stanowią istotne elementy strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Gospodarka usługowa stała się bowiem w ostatnich latach najbardziej dynamicznie rozwijającą się gospodarką w krajach Unii Europejskiej.

W okresie globalnego kryzysu gospodarczego, kondycja sektora usługowego zwłaszcza w Unii Europejskiej, będącej najbardziej konkurencyjnym na świecie[1] podmiotem w dziedzinie handlu usługami, może mieć decydujące znaczenie w przezwyciężeniu tego kryzysu w najbliższych latach.

Pod względem wartości dodanej największą rolę odgrywa sektor usług w takich krajach, jak: Luksemburg, gdzie w 2006 roku jego udział stanowił aż 84,9% ogółu wartości dodanej brutto[2] wytworzonej w gospodarce narodowej tego kraju; Francja (77,3%); W. Brytania (75,1%); Łotwa (74,9%); Niemcy (69,0%).

W roku 2006 pracujący w tym sektorze stanowili najwyższy odsetek w Luksemburgu (77,6% ogółu zatrudnionych). Wskaźnik ponad siedemdziesięciu procent osiągnęły również takie kraje, jak: Holandia, Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Belgia, Francja i Finlandia[3].

Przytoczone dane wyraźnie wskazują na to, że w wielu krajach Unii Europejskiej sektor ten zarówno pod względem tworzenia wartości dodanej, jak i miejsc pracy odgrywa dominującą rolę.

---

[1] Unia Europejska jest jednym z największych eksporterów i największym usługodawcą z ponad 28% udziałem w całkowitym światowym eksporcie; zob. *Projekt sprawozdania Komisji Handlu Międzynarodowego PE w sprawie handlu usługami*, z dnia 6.5.2008,2008/2004 (INi)/, s. 4.

[2] Wartość dodana brutto (*value added gross*) to wartość produktów (wyrobów i usług) wytworzona przez jednostki krajowe rynkowe i nierynkowe pomniejszona o zużycie pośrednie poniesione w związku z jej wytworzeniem.

[3] Wszystkie dane pochodzą z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego, *Rynek wewnętrzny w 2007 roku*, Warszawa 2008, s. 21 in.

W Polsce, zgodnie z danymi szacunkowymi za 2007 rok, przedsiębiorstwa prowadzące działalność usługową wytworzyły 64,5% ogółu wartości dodanej brutto[4] całej gospodarki narodowej i dały miejsca pracy dla 55,9% ogółu pracujących[5]. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dane charakteryzujące rolę usług w gospodarkach wspomnianych wcześniej państw wydają się być niedoszacowane, ponieważ dotyczą one jedynie działalności realizowanej w sektorze usług, a nie szeroko rozumianej działalności usługowej prowadzonej w całej gospodarce. Analiza czynności, działań i procesów o charakterze usługowym wymaga podkreślenia różnic występujących pomiędzy terminami „gospodarka usługowa", „przedsiębiorstwo usługowe", „wyroby usługowe", „obsługa klienta"[6].

Tylko ten pierwszy termin koresponduje z pojęciem sektora usługowego, którego dotyczą podane wcześniej dane statystyczne. Pozostałe terminy dotyczą zarówno sektora usług, jak i przemysłu. W przemyśle funkcje i czynności usługowe mają istotny wpływ nie tylko na ostateczny koszt produkcji, ale i na jakość wyrobu oraz rozmiary jego sprzedaży. Można je zaliczyć do pięciu podstawowych kategorii[7]:

- przedprodukcyjnych (np. badania i rozwój, finansowanie projektów),
- wykonywanych w czasie produkcji (np. zarządzanie jakością, zapewnienie bezpieczeństwa, naprawa i konserwacja, bieżące finansowanie),
- czynności związanych ze sprzedażą (np. usługi logistyczne, działania związane z utrzymaniem i rozwojem własnej sieci sprzedaży, działalność marketingowa),
- usługi w trakcie procesu konsumpcji i użytkowania (np. informowanie i instruowanie klientów, centra informacji, serwis gwarancyjny, obsługa reklamacji),
- czynności realizowanych po zakończeniu użytkowania (np. recykling, zarządzanie odpadami).

Świadomość różnic zachodzących między wspomnianymi wcześniej terminami jest również istotna z tego względu, że w praktyce wiele regulacji dotyczących usług zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim czy międzynarodowym adresowanych jest do sektora usług, który jest monitorowany i oceniany. Ale właśnie z uwagi na ulokowanie wielu czynności i procesów usługowych w przemyśle oraz rolnictwie i „wtopieniu się" ich w te sektory, pewna część działalności o charakterze usługowym nie może być adresatem przedsięwzięć regulacyjnych dotyczących usług. Badania unijnego rynku usług przeprowadzone w 2008 roku oparte na pięciu kluczowych wskaźnikach konsumenckich: cenie, możliwości

[4] Ibidem, s. 23.

[5] Sektor usług tworzą podmiotowo określone jednostki, których podstawowy rodzaj działalności sklasyfikowano wg PKD w sekcjach od G do Q.

[6] V. A. Zeithaml, M. Jo Bitner, D. D. Gremler, *Service marketing. Integrating customer focus across the firm*, Mc Graw-Hill International Edition 2009, s. 4 i n.

[7] Ch. Grönroos, *Service management and marketing*, John Wiley & Sons LTD, 2000, s. 47.

zmiany usługodawcy, satysfakcji, skargach i bezpieczeństwie wykazały, że choć odgrywają one tak dużą rolę w gospodarkach państw członkowskich UE, nadal przysparzają konsumentom więcej problemów niż tradycyjne rynki wyrobów materialnych. Dane dotyczące poziomu satysfakcji dla 19 rynków usług i wyrobów wskazują na wyraźny podział rysujący się między rynkiem usług i rynkiem wyrobów. Wskaźnik satysfakcji klientów jest szczególnie niski w przypadku transportu miejskiego i podmiejskiego (pociągi, autobusy, tramwaje), dostaw energii (elektrycznej i gazowej), telefonii stacjonarnej i usług pocztowych. We wszystkich tych usługach poziom zadowolenia konsumentów nie przekracza sześćdziesięciu procent. Ponadto z badań wynika, że konsumenci zgłaszają więcej skarg dotyczących usług niż wyrobów.

Działania zmierzające do poprawy sytuacji na tworzącym się jednolitym rynku usług są podejmowane przez Unię Europejską od wielu lat. Jednak, jak wskazują na to przytoczone wyżej informacje, rezultaty tych działań trudno uznać za zadowalające.

Działania regulacyjne Unii Europejskiej w zakresie usług konsumenckich

W dokumentach Unii stwierdza się, że występuje duża rozbieżność pomiędzy wizją zintegrowanej gospodarki Unii Europejskiej a rzeczywistością, w jakiej żyją obywatele i firmy świadczące usługi. Bariery dotyczące wielu rodzajów działalności usługowej wynikają często z ograniczeń administracyjnych, niepewności prawnej związanej z działalnością transgraniczną oraz braku wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi[8]. Podkreśla się przy tym, że usunięcie barier prawnych na drodze do ustanowienia rzeczywistego rynku wewnętrznego jest sprawą priorytetową w realizacji strategii lizbońskiej.[9]

Najważniejsze, z punktu widzenia interesów konsumentów, problemy dotyczące bezpieczeństwa usług świadczonych konsumentom i odpowiedzialności usługodawców za wadliwie świadczone usługi przez wiele lat nie były podejmowane na forum Unii Europejskiej. Pierwsza próba w postaci projektu dyrektywy Rady w sprawie odpowiedzialności dostawców usług[10], skończyła się niepowodzeniem z powodu silnej krytyki i braku możliwości osiągnięcia kompromisu przez

[8] Punkt 3 Preambuły dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku, dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, DzU UE L 376.

[9] Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2008 roku w sprawie strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013* (2007/2189(INI)).

[10] Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie odpowiedzialności dostawców usług, (COM/1990/0482).

wszystkie zainteresowane strony[11]. Zapewne te same przyczyny spowodowały, że do dnia dzisiejszego, nie udało się stworzyć projektu horyzontalnego dotyczącego zobowiązań dostawców usług, choć do stworzenia takiego projektu, szczególnie w ostatnich latach, wzywał Parlament Europejski[12]. Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do bezpieczeństwa usług świadczonych konsumentom. Na poziomie Unii Europejskiej nadal nie ma horyzontalnej regulacji dotyczącej bezpieczeństwa usług, choć inicjatyw dotyczących tego problemu było wiele. W dyrektywie z 2001 roku w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów znalazł się zapis (art. 20) o konieczności podjęcia przez Komisję Europejską działań mających na celu określenie potrzeb, możliwości i projektów dla podjęcia przez Wspólnotę działań dotyczących bezpieczeństwa usług konsumenckich i przedstawienie stosownego raportu dotyczącego tej problematyki Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do 1 stycznia 2003 roku[13].

W raporcie opracowanym przez Komisję Europejską w 2003 roku stwierdzono, że o ile wiele państw członkowskich posiada regulacje dotyczące bezpieczeństwa usług, głównie sektorowe, o tyle zakres przyjętych w tym obszarze rozwiązań jest mocno zróżnicowany[14]. Próba wykorzystania regulacji poszczególnych państw do przygotowania projektu unijnego napotyka na trudności wynikające przede wszystkim z bardzo różnego pojmowania zakresu terminu „bezpieczeństwo usługi". Jak to się stwierdza w Raporcie, rzeczywisty poziom bezpieczeństwa usługi jest bowiem przede wszystkim zdeterminowany sumą rezultatów działań dotyczących następujących głównych elementów:

1) bezpieczeństwa pomieszczeń, urządzeń i struktur wykorzystywanych w procesie świadczenia usługi;
2) kwalifikacji świadczących usługi;
3) dostępności i jakości informacji dotyczących aspektów bezpieczeństwa usługi, świadczonej użytkownikowi lub konsumentowi;
4) sposobu realizacji usługi;
5) ogólnych umiejętności i zachowań konsumenta;
6) dostępności specjalnych procedur i wyposażenia do redukowania szkód w przypadku zaistnienia wypadków.

---

[11] Zob. E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 121.

[12] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2007 roku w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych*, Dz.Urz. UE. C219E, s. 312.

[13] *Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 roku w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów*, DzU L 11 z 15.1.2002, s. 4.

[14] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of services for consumers*, Brussels, 6.6.2003, COM/2003/313 final.

W konsekwencji rozwiązania sektorowe, przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich Unii, regulujące bezpieczeństwo świadczenia określonej usługi formalnie koncentrowały się w badanych państwach na tym samym problemie, w rzeczywistości różnią się znacząco co do zakresu i „jakości".

Na podstawie informacji zawartych w Raporcie, Rada Unii Europejskiej przyjęła rezolucję[15], w której wezwała Komisję do przeprowadzenia stosownych badań i przedstawienia Radzie planowanych w tym zakresie przedsięwzięć do końca 2004 roku. W kolejnym dokumencie, Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych[16] znalazł się zapis, że „wzywa się Komisję do rozpatrzenia środków, takich jak wprowadzenie norm na szczeblu europejskim, jako sposobów promowania bezpieczeństwa świadczonych usług oraz gwarantowania praw konsumenckich w dziedzinie usług transgranicznych świadczonych przez państwa członkowskie".

W tzw. „dyrektywie usługowej"[17] zawarto przepisy służące zapewnieniu jakości usług, mające zagwarantować w szczególności spełnienie wymogów w zakresie informacji i przejrzystości. Ma to na celu wspieranie ocen opartych na porównywalnych kryteriach odnoszących się do jakości oferowanych usług. W związku z tym w dyrektywie podkreślono konieczność zbadania zakresu, w jakim europejska normalizacja[18] mogłaby wspomóc proces określenia zgodności i jakości usług[19].

Problematyce tej poświęcono artykuł 26 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany *Polityka w zakresie jakości usług*. Zapisano w nim między innymi, że państwa członkowskie we współpracy z Komisją podejmą działania zachęcające usługodawców do realizacji dobrowolnych przedsięwzięć w celu zapewnienia jakości świadczonych usług w szczególności poprzez wykorzystanie jednej z następujących metod:

- certyfikacji lub oceny ich działalności przez niezależne lub akredytowane organy,
- sporządzenie własnej karty jakości lub stosowanie kart lub znaków jakości przyjętych przez zrzeszenie zawodowe na szczeblu wspólnotowym.

---

[15] *Council Resolution of 1 December 2003 on safety of services for consumers*, OJ/2003/ /C299/01/.

[16] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2007 roku w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych* (2006/2049/INi/ DzU C219E).

[17] *Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym*, (DzU L 376 z 27.12.2006).

[18] Normy europejskie są sporządzane przez następujące europejskie organizacje normalizacyjne: Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN), Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC) i Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSi).

[19] Punkt 102 Preambuły dyrektywy usługowej.

Dalej zapisano, że państwa członkowskie we współpracy z Komisją podejmą działania, aby:

1) zachęcić zrzeszenia zawodowe, izby handlowe, stowarzyszenia rzemieślnicze i stowarzyszenia konsumenckie, działające na terytorium poszczególnych państw członkowskich do współdziałania na szczeblu wspólnotowym w celu „wspierania jakości świadczonych usług, w szczególności poprzez ułatwienie oceny kompetencji usługodawcy";
2) wspierać opracowanie niezależnych ocen, dokonywanych zwłaszcza przez stowarzyszenia konsumenckie, odnoszących się do jakości i wad świadczonych usług;
3) wspierać opracowanie dobrowolnych norm europejskich w celu ułatwienia zgodności między usługami świadczonymi przez usługodawców z różnych państw członkowskich, przepływu informacji oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu jakości świadczonych usług.

Z kolei w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013),[20] zapisano między innymi, że „w ogólnym interesie europejskim leży reprezentowanie na poziomie Wspólnoty aspektów zdrowotnych i związanych z bezpieczeństwem usług oraz produktów nieżywnościowych oraz interesów gospodarczych i prawnych obywateli, a także interesów konsumentów związanych z kwestią opracowania norm dla produktów i usług". Oprócz tego, w załączniku 1 do tej decyzji, w którym opisano działania i instrumenty realizacji celów programu, znalazł się zapis (*Działanie 4*), że należy przygotować inicjatywy prawodawcze i regulacyjne oraz promować inicjatywy współregulacyjne i samoregulacyjne w zakresie „ekspertyz prawniczych i technicznych, w tym badań, w zakresie oceny zapotrzebowania na normy bezpieczeństwa produktu oraz opracowania mandatów do wyznaczania norm dla produktów i usług"[21].

Zapisy zawarte w przywołanych wyżej dokumentach zdają się wyraźnie wskazywać na to, że obecnie w Unii Europejskiej dostrzega się strategiczną pozycję usług w dalszym rozwoju rynku wewnętrznego i osiąganiu przez UE przewagi konkurencyjnej na rynkach światowych również dzięki upowszechnianiu i podnoszeniu standardów jakościowych kreowanych przy szerokim wykorzystaniu działalności normalizacyjnej.

---

[20] *Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 roku ustanawiająca program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów* (2007–2013), DzU L 404, s. 39.

[21] Zgodnie z definicją zawartą w *Dyrektywie 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego*, DzU L 24 z 21.07.1998, norma oznacza specyfikację techniczną zatwierdzoną przez uprawniony organ normalizacyjny do ciągłego wielokrotnego zastosowania, z którą zgodność nie jest obowiązkowa.

Zakres działalności normalizacyjnej w usługach

W publikacjach i dokumentach międzynarodowych organizacji normalizacyjnych można znaleźć wiele rekomendacji i zaleceń odnoszących się do konieczności rozwijania norm w usługach. Podkreśla się w nich korzyści, jakie mogą osiągnąć usługobiorcy z tytułu wprowadzenia norm na tym obszarze[22]. Do najważniejszych zalicza się[23]:

1) sprzyjanie budowaniu zaufania konsumentów poprzez zapewnienie bezpieczeństwa, jakości, solidności i dostępności usług;
2) dostarczanie dokładnych i odpowiednich informacji uwzględniających wymagania odbiorców;
3) sprzyjanie zwiększaniu możliwości wyboru i dostępności dla szerokiego grona odbiorców;
4) zapewnienie odpowiednich i sprawiedliwych form zadośćuczynienia za ewentualne szkody, zawsze kiedy jest to niezbędne.

Wymienione wyżej korzyści, mogące stać się udziałem konsumentów i innych interesariuszy nie stanowiły jednak, w okresie ostatnich kilkunastu lat, wystarczająco silnej przesłanki do nadania procesowi normalizacyjnemu odpowiedniego tempa tak, aby proces ten nadążał za pozycją i dynamicznym rozwojem usług w gospodarce światowej. W rezultacie mamy kilkanaście tysięcy norm dotyczących wyrobów, natomiast dotyczących usług – zaledwie kilkadziesiąt.

Przyczyn takiego stanu rzeczy nie da się jednak określić bez choćby krótkiego omówienia działań normalizacyjnych dotyczących usług podejmowanych przez organizacje normalizacyjne w ciągu ostatnich lat.

Proces normalizacji w usługach realizowany jest na trzech poziomach obejmujących krajowe organizacje normalizacyjne (KON), trzy europejskie organizacje normalizacyjne (EON)[24], oraz organizacje międzynarodowe[25]. W procesie normalizacji dotyczącym sektora usług można zauważyć tendencje szybszego rozwoju norm krajowych i regionalnych (w tym również opracowywanych przez CEN)[26] niż norm międzynarodowych o zasięgu globalnym.

Do osiągnięć CEN można zaliczyć przede wszystkim opracowanie następujących norm: EN 13816:2002. Transport – logistyka i usługi – Publiczny trans-

---

[22] Zob. J. Holmblad, *Standards support quality and global trade in services*, ISO Focus, May 2008, s. 1; A. Ferguson, *Giving consumers what they want – new guidance to help developers of service standards*, ISO Management Systems, January–February 2008, s. 37.

[23] Punkt 07 Guide 76, *Development of service standards – Recommendations for addressing consumer issues*, ISO/IEC 2008.

[24] CEN, CENELEC, ETSi.

[25] IEC w elektrotechnice, ITU w telekomunikacji oraz ISO w większości pozostałych dziedzin.

[26] European Committee for Standardization.

port pasażerski – Definicje, cele i pomiary dotyczące jakości usług[27]; EN ISO 14012:2003. Usługi pocztowe – Jakość usług – Reklamacje i procedury odszkodowawcze[28]; PN-EN ISO 18513. Usługi turystyczne. Hotele i inne rodzaje zakwaterowania turystycznego. Terminologia[29]; PN – EN 15038. Usługi tłumaczeniowe. Wymagania dotyczące świadczenia usług[30]. Z kolei do osiągnięć ISO należy przede wszystkim zaliczyć opracowane przez COPOLCO[31] ISO/IEC Guide 76. Szczególne znaczenie, jakie przypisuje się temu dokumentowi, wynika z tego, że, zdaniem autorów tego opracowania, wiele funkcjonujących już norm krajowych i sektorowych opracowywanych było bardziej z punktu widzenia usługodawców niż konsumentów. Dlatego też w wytycznych dąży się do tego, aby uwzględniały one przede wszystkim potrzeby klientów. Z racji swojej uniwersalności powinny stanowić cenną pomoc przy projektowaniu norm dotyczących usług. Zawierają bowiem opis elementów, jak i algorytm postępowania przy tworzeniu norm w fazie planowania, realizacji, konsumpcji i przebiegu procesu reklamacyjnego. Zawierają również informacje dotyczące sposobu badania satysfakcji klienta i ciągłego doskonalenia. Na uwagę, z racji szerokiego zakresu tematyki, zasługuje również norma ISO 20252. *Market, opinion and social research. Vocabulary and service requirements*[32], zawierająca terminy i definicje oraz opis wymagań jakościowych dotyczących planowania, prowadzenia i sposobu sporządzania raportów z badań rynkowych, badania opinii i badań społecznych realizowanych w skali międzynarodowej.

W celu zdynamizowania działań normalizacyjnych w usługach Komisja Europejska (KE) już w 2003 roku skierowała do CEN, CENELEC i ETSi mandat (M/340)[33], aby uzyskać od tych organizacji informacje dotyczące stanu i perspektyw przedsięwzięć normalizacyjnych w sektorze usług realizowanych i planowanych w najbliższych latach. Z raportu opracowanego przez CEN można było dowiedzieć się, że w momencie jego sporządzania zaledwie nieco ponad 30 dokumentów zostało opracowanych i opublikowanych przez poszczególne komitety techniczne, a dalsze 43 dokumenty znajdowały się w fazie opracowywania[34].

---

[27] Uznana za Polską Normę w grudniu 2002 roku.

[28] Uznana za Polską Normę w maju 2005 roku.

[29] Uznana za Polską Normę w marcu 2006 roku.

[30] Uznana za Polską Normę w październiku 2006 roku.

[31] Committee on Consumer Policy.

[32] First edition 2006-04-01.

[33] Programming Mandate M/340 in the field of services.

[34] Dotyczyły przede wszystkim następujących rodzajów usług: naprawczych (3 dokumenty), transport – logistyka (8), porządkowych (1), pocztowych (18), zdrowotnych (jedynie studium wykonalności), wspierające SMS (1) i centra informacji telefonicznej (1); *Final Report on European Commission Programming Mandate M/340 in the field of services*, September 2004, s. 5

W raporcie CEN zaproponował podjęcie bardziej skoncentrowanych tematycznie badań dotyczących poszczególnych rodzajów usług w celu precyzyjnego określenia potrzeb gospodarki i możliwości opracowania norm dotyczących poszczególnych rodzajów usług.

Ten plan działania przewidywał podjęcie następujących kroków[35]:

1) określenie potrzeb sektora usługowego, władz państwowych i społeczeństwa;
2) wskazanie obszarów na których normalizacja byłaby najstosowniejsza;
3) zidentyfikowanie wszelkich barier w zakresie normalizacji usług i zaproponowanie rozwiązań mających na celu ich usunięcie;
4) uwzględnienie różnych, już dostępnych, „produktów" normalizacyjnych;
5) określenie projektów norm dla nowych rodzajów usług.

Jednocześnie, mając świadomość znaczenia sektora usług, CEN powołała w lutym 2004 roku horyzontalną grupę roboczą CEN BT/WG 163, która działa jako *think tank* w zakresie normalizacji usług[36]. Wspomniany raport spowodował, że w lipcu 2005 roku KE skierowała do CEN kolejny mandat (M 371)[37], aby wesprzeć prace analityczne prowadzone przez organizacje normalizacyjne w celu przedstawienia sektorowych lub horyzontalnych projektów, które by pozwoliły spojrzeć głębiej i wnikliwiej na określone rodzaje usług. CEN zaproponował realizację 11 projektów – studiów wykonalności dotyczących różnych rodzajów usług, przy współudziale dziewięciu krajowych organizacji normalizacyjnych. Projekty te zostały zaakceptowane przez KE i EFTĘ w grudniu 2006 roku.

Projekty transektorowe:

– transektorowy projekt wykonalności w zakresie normalizacji usług (CHESSS: CEN Horizontal European Service Standardization Strategy)[38].

Projekty wykonalności związane z biznesem:

– usługi doradztwa inżynieryjnego;
– outsorcingu;
– outsorcingu w zakresie IT;
– usług recepcyjnych;
– usług pośrednictwa pracy;
– usług w zakresie żeglugi rekreacyjnej: handlu, naprawy, nawigacji i łodzi motorowych.

Projekty wykonalności związanej z konsumentami:

– usługi zapewnienia dostępu w transporcie i turystyce;

---

[35] *Final Report*, op.cit., s.16.

[36] BT/WG 163 jest odpowiedzialna za programowanie i planowanie przyszłych prac dotyczących normalizacji usług w Europie.

[37] *Second Programming Mandate addressed to CEN in the field of services (M 371)*, Brussels, 19 July 2005.

[38] www.chesss.eu.

– usługi w domach spokojnej starości;
– usługi dla mieszkańców;
– „inteligentne domy" dla osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych.

Celem projektu CHESSS jest przeanalizowanie możliwości szerszego niż sektorowe podejścia do normalizacji usług w Europie. W projekcie uwzględniono również aspekt bezpieczeństwa procesu świadczenia usług. Przy czym nacisk położono na bezpieczeństwo klientów, a nie usługodawców. Trzy najważniejsze, z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa, usługi zostały poddane analizie – zdrowotne, związane z wypoczynkiem i turystyką oraz z transportem pasażerskim. Raport końcowy dotyczący M 371 miał być przedstawiony KE i EFTA do końca 2008 roku[39].

Fakt przyjęcia wspomnianych wcześniej norm i wytycznych oraz podjęcia przez europejskie organizacje normalizacyjne, w ramach mandatu M/340 i M/371, prac projektowych w zakresie usług, nie może jednak zmienić ogólnej oceny bilansu rzeczywistych dokonań dotyczących normalizacji w usługach.

Trudno go uznać za imponujący, nawet pamiętając o tym, że cały szereg norm i wytycznych z zakresu zarządzania, opracowanych np. przez ISO, ma charakter uniwersalny i dotyczy wszystkich sektorów gospodarki (np. ISO 10002 i 10003)[40].

Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne procesu normalizacji w usługach[41]

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w postawach i nastawieniu interesariuszy – usługodawców, klientów, organizacji gospodarczych i konsumenckich oraz agend rządowych w poszczególnych państwach, a także w naturze samych usług.

Usługodawcy obawiają się, że normy mogą stanowić źródło dodatkowych kosztochłonnych i czasochłonnych wymagań, w stosunku do już zawartych w obowiązujących regulacjach prawnych. Oprócz tego upatrują w normach czegoś na kształt „matrycy" odciskanej na żywym organizmie organizacji usługowej powodującej „uśrednianie" wszystkich cech jakościowych odróżniających do tej pory jedną organizację od drugiej. Opinie te zdają się wskazywać na to, że usługodawcy

[39] *Action plan for european standardisation*, EC Enterprise and Industry Directorate – General, June 2008, s. 13.

[40] Zob. komunikat Komisji ds. Rady Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. *Ku zwiększaniu wkładu normalizacji w innowacje w Europe*, Bruksela, 11.03.2008, KOM/2008/133.

[41] Treść tego podpunktu została oparta na wcześniejszej publikacji autora: *Problemy normalizacji w usługach*, „Problemy Jakości" 2007, nr 12, s. 13 i n.

nie do końca rozumieją, jaką rolę normy międzynarodowe i europejskie mogą i powinny odgrywać. Celem procesu normalizacji bowiem nie jest i nie może być zastępowanie krajowych czy wspólnotowych regulacji prawnych, a jedynie ich uzupełnienie, a tam gdzie ich nie ma – stworzenie podstaw do tworzenia regulacji prawnych odnoszących się do danego rodzaju usług. Takie a nie inne nastawienie interesariuszy do procesu normalizacyjnego ma jeszcze inne przyczyny. W wymiarze krajowym im bardziej zmonopolizowana usługa, tym niższy poziom jakości takiej usługi. Wynika to z tego, że dostawca jest świadomy swojej pozycji jako jedynego lub dominującego na danym rynku dostawcy (dotyczy to najczęściej takich usług, jak: dostawa energii elektrycznej i cieplnej, wody, gazu, usług, pocztowych i telekomunikacyjnych i transportu kolejowego) dyktującego odbiorcy warunki realizacji usługi.

Klient ma do wyboru albo te warunki zaakceptować, albo z usługi zrezygnować, jeżeli jest to w ogóle możliwe. Jednocześnie usługodawca stara się formalizować wymagania jakościowe dotyczące świadczonych przez siebie usług w postaci odpowiednich zapisów w warunkach umowy lub regulaminach, w których najczęściej znajduje odzwierciedlenie władczy stosunek usługodawcy do klienta. W konsekwencji ocena jakości usług odbywa się najczęściej na warunkach usługodawcy w oparciu na tzw. standardach jakościowych obsługi klienta, które są nastawione na spełnianie „określonych" wymagań.

Właśnie do tworzenia „norm przeciętności" dla usług zdają się zmierzać funkcjonujący na rynkach krajowych, regionalnych lub światowych usługodawcy mający na nich silną czy wręcz dominującą pozycję.

Z kolei dla organizacji reprezentujących konsumentów i biorących udział w procesie opracowania norm dla usług w poszczególnych komitetach technicznych i grupach roboczych,[42] problemy z osiągnięciem konsensusu wynikają z roli i znaczenia, jakie posiadają one na obszarze ochrony interesów konsumenta w poszczególnych krajach.

Dla wielu krajowych organizacji konsumenckich tworzenie norm międzynarodowych opartych na przeciętnych zunifikowanych wymaganiach kłóci się z tym, co już osiągnęły te organizacje w walce z krajowymi monopolistami i co wynika z lokalnej tradycji i przyzwyczajeń kulturowych, określonych warunków społecznych i gospodarczych składających się na poziom życia w danym kraju. W związku z tym w krajach, w których dany rodzaj usługi odgrywa niewielką rolę na rynku lub jest ona na nim dostępna od niedawna, organizacje konsumenckie i agendy

[42] Interesy konsumentów w dziedzinie normalizacji reprezentuje ANEC – *European Association for the Co-ordination of consumer representation in standardisation*, zrzeszające organizacje konsumenckie ze wszystkich państw członkowskich UE oraz 3 państw EFTA. Powstało w 1995 roku jako stowarzyszenie o celach niedochodowych. Jest współfinansowane przez Komisję Europejską i EFTA.

państwowe przejawiają większą skłonność do przyjmowania standardów zawartych w dobrowolnych normach międzynarodowych.

Sama natura usług stanowi również swoistą przeszkodę w procesie normalizacyjnym. Usługa nie jest bowiem produktem o konkretnej specyfikacji produkcyjnej. Trudny jest sam proces pomiaru, monitorowania oraz oceny takiej „produkcji". Klient kupujący usługę jest świadkiem i często współuczestnikiem procesu świadczenia usługi. Ponieważ realizacja usługi wiąże się z bezpośrednim kontaktem usługodawcy z klientem, zachowanie tego pierwszego może decydować o percepcji usługi.

Stosunek do klienta osób świadczących usługi może być zdeterminowany poziomem posiadanego wykształcenia, poziomem kultury osobistej i doświadczeniem, ale i atmosferą, i warunkami w miejscu pracy, postawą przełożonego i współpracowników czy wreszcie problemami w życiu osobistym.

Z kolei w przypadku klienta jego zachowanie, nastawienie, dotychczasowe doświadczenie i oczekiwania mogą wręcz decydować o ostatecznym rezultacie świadczonej usługi, a także mieć wpływ na zachowanie usługodawcy i innych klientów. W związku z tym stopień zadowolenia klienta z usługi jest odczuciem subiektywnym nie tylko dlatego, że przechodzi przez „filtr" postrzegania, ale również dlatego, że oczekiwania klientów są bardzo zindywidualizowane, a na ich kształt wpływa bardzo wiele czynników o charakterze kulturowym i ekonomicznym.

Reasumując, normy w usługach wymagają równoważenia elementów historycznych, kulturowych i ekonomicznych z potrzebą harmonizacji na drodze normalizacji. Nie może ona zatem narzucać wartościującego osądu dotyczącego jakości usługi, który przede wszystkim należy do konsumenta i którego oczekiwania są różne w różnych krajach i kulturach[43].

Wszystkie wspomniane wyżej okoliczności zdają się wskazywać na to, że strategia normalizacji usług powinna być realizowana w sposób bardziej elastyczny i ostrożny niż ma to miejsce w odniesieniu do wyrobów materialnych. Dylemat, czy proces ten powinien opierać się na działaniach normalizacyjnych sektorowych, czy horyzontalnych, jest dylematem pozornym. Strategia normalizacji w usługach powinna opierać się na połączeniu działań sektorowych i horyzontalnych tak, jak to ma miejsce w przypadku ogólnych norm z zakresu zarządzania i norm jakościowych. Można zgodzić się z Hansem W. Micklitzem, że kompleksowy proces normalizacji w usługach powinien rozpocząć się na tyle, na ile jest to możliwe, od wprowadzenia regulacji horyzontalnych dotyczących np. edukacji, kwalifikacji, wyposażenia, realizacji usług posprzedażowych, satysfakcji konsumenta, postępowania reklamacyjnego, rozwiązywania sporów i sposobów realizacji płatności[44].

---

[43] *Standardization for services – meeting the needs of customers and global market*, ISO Bulletin, December 2002, s. 16.

[44] H. W. Micklitz, *Service standards: Defining the core consumer elements and their minimum requirements*, Brussels, 19 April 2007, s. 209.

Normy te powinny z kolei stanowić fundament i podstawową część składową wszelkich prac mających na celu tworzenie norm sektorowych uwzględniających specyficzne potrzeby danego sektora usług[45].

Literatura

Action plan for european standardization, EC Enterprise and Industry Directorate – General, June 2008.

Council Resolution of 1 December 2003 on safety of services for consumers, OJ/2003/ /C299/01.

Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 roku ustanawiająca program działań wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów 2007–2013, DzU L 404.

Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 roku ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, DzU L 24 z 21.07. 1998.

Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu *Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 roku w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów*, DzU L 11 z 15.1.2002.

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku, dotycząca usług na rynku wewnętrznym, /DzU L 376 z 27.12.2006/.

Grönroos Ch., *Service management and marketing*, John Wiley & Sons LTD, 2000.

Ferguson A., *Giving consumers what they want – new guidance to help developers of service standards*, ISO Management Systems, January–February 2008.

Guide 76. Development of service standards – Recommendations for addressing consumer issues, ISO/IEC 2008.

Holmblad J., *Standards support quality and global trade in services*, ISO Focus, May 2008.

Ku zwiększaniu wkładu normalizacji w innowacje e Europie, Parlament Europejski i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela 11.3.2008, KOM/2008/133.

Łańcucki J., *Problemy normalizacji w usługach*, „Problemy Jakości" 2007, nr 12.

Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004.

Mandate M/340 – Final Report.

Micklitz H. W., *Service standards: Definning the core consumer elements and their minimum requirements*, Brussels, 19 April 2007.

Programming Mandate M/340 in the field of services.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of services for consumers, Brussels, 6.6.2003, COM/2003/313 final.

[45] *Mandate M/340 – Final Report*, s. 15.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2008 roku w sprawie strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013 /2007/2189 (INi)/

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2007 roku w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych, /2006/2049/INi/ DzU C219E.

Rynek wewnętrzny w 2007 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.

Second Programming Mandate addressed to CEN in the field of services (M 371), Brussels, 19 July 2005.

Standardization for services – meeting the needs of customers and global market, ISO Bulletin, December 2002.

Zeithaml V. A., M. Jo Bitner, D. D. Gremler, *Service marketing. Integrating customer focus across the firm*, Mc Graw-Hill International Edition 2009.

Jerzy Łańcucki

DETERMINANTS OF THE STANDARDIZATION PROCESS IN THE SERVICE SECTOR

Summary

The service sector has become the most significant sector of the economy in all EU Member States in the last few years. Thus, in the time of the global crisis, good condition of this sector can play a crucial role in overcoming the crisis in the years to come.

Research concerning the EU service market which was carried out in 2008 indicated clearly that the level of customer satisfaction in this market was low, lower than in many material goods markets. For many years the European Union has been taking actions to improve the situation on the single market of services.

Legislative work, e.g. the compilation of the Service Directive indicates that the EU recognizes the strategic role of the service sector in further development of the internal market. Moreover, services can give the UE competitive advantage on the world markets due to the propagation and improvement of quality standards. The standards are created with the widespread involvement on the part of standardization initiatives.

When we analyse CEN and ISO service sector standards adopted by numerous European and international organizations together with the documentation concerning the strategy of standardization process in this field (e.g. Programming Mandate M/340 or M/371) we can reach a conclusion that the whole standardization process should commence with the introduction of horizontal standards. These standards, in turn, should include requirements and rules for the following areas: education, qualifications, service infrastructure, realization of after-sales service support, consumer satisfaction, claim procedures, mitigation of disputes and means of payment realization. Such standards should constitute the foundation and 'framework' of sector standards and should take the specific needs of given service sectors into account.