

Magdalena Graczyk, Krzysztof Witkowski

Uniwersytet Zielonogórski

JAKOŚĆ USŁUG WODNO-KANALIZACYJNYCH

Streszczenie: W artykule przedstawiono ogólną metodologię zarządzania usługami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem usług wodno-kanalizacyjnych, których realizacja odbywa się w warunkach monopolu naturalnego. Omówiono regulacje prawne przyczyniające się do „równoważenia” interesów operatorów tych usług i ich odbiorców (klientów). Przedstawiono koncepcję audytowania systemów wodno-kanalizacyjnych i zdefiniowano wskaźniki jakości usług tego sektora w kontekście tworzenia bazy benchmarkingowej zorientowanej na ustawiczne doskonalenie standardów świadczenia usług publicznych.

Słowa kluczowe: jakość usług, usługi publiczne, usługi wodno-kanalizacyjne.

1. Wstęp

W szerokim zbiorze aktywności jednostek samorządu terytorialnego (JST) szczególne miejsce zajmuje świadczenie usług publicznych oraz integralnie z nim związane zapewnienie mechanizmów trwałego doskonalenia ich jakości. Odbiorcami (klientami) usług publicznych są mieszkańcy wspólnoty samorządowej oraz jednostki gospodarcze funkcjonujące na jej terytorium, albowiem najważniejszą cechą dóbr publicznych jest ich powszechna dostępność, która uniemożliwia wykluczenie kogokolwiek z korzystania z tego rodzaju usług (każdy nowy klient nie narusza uprawnień pozostałych).

Usługi publiczne w ujęciu systemowym obejmują trzy podsystemy: usługi administracyjne, społeczne oraz techniczne. System usług publicznych zorientowany jest na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych, a jakość świadczenia każdej kategorii usług wchodzących w skład podsystemów ma istotne znaczenie dla jakości usług pozostałych oraz dla całego systemu. Klasyfikację usług publicznych przedstawia tab. 1.

Obecnie JST mają, na mocy ustaw zasadniczych i statutów, daleko idącą autonomię działania w zakresie wyboru formy organizacyjno-prawnej dla realizowania usług o charakterze użyteczności publicznej. Jednakże swoboda wyboru formy organizacyjnej świadczenia tych usług nie zmienia faktu, że podstawowa odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb wspólnoty w określonych ustawowo dziedzinach pozostaje nadal w gestii gminy. To przede wszystkim JST jest odpowiedzialna za

Tabela 1. Klasyfikacja usług publicznych w ujęciu systemowym

Podsystemy usług publicznych	Kategorie usług publicznych
Podsystem usług administracyjnych	Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, niebędących zezwoleniami, koncesjami, decyzjami administracyjnymi
	Wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta
	Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego
	Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą o charakterze reglamentowanym przez państwo
Podsystem usług społecznych	Ochrona zdrowia
	Oświata, wychowanie oraz edukacja
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Bezpieczeństwo publiczne
	Mieszkalnictwo
Podsystem usług technicznych (komunalnych)	Transport – usługi i infrastruktura
	Gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo i ciepłownictwo)
	Zieleń publiczna
	Cmentarnictwo

Źródło: opracowanie własne.

kreowanie efektywnych systemów usług publicznych, które powinny być ukierunkowane na:

- zwiększenie dostępności usług,
- podwyższanie standardów jakościowych i ilościowych usług, przy jednoczesnej orientacji na klienta jako nadrzędnego kryterium ich doskonalenia,
- optymalizację kosztów jednostkowych i całkowitych świadczenia usług.

Nowoczesny system organizacji i zarządzania usługami publicznymi powinien opierać się na czytelnym podziale kompetencji między gminę i podmioty świadczące te usługi. Bardzo ważnym zagadnieniem jest także konsekwentne realizowanie działań zmierzających do „odpolitycznienia” i odbiurokratyzowania usług publicznych przez [Dziarski, Kłosowski 2003]:

- stopniowe ograniczanie dualizmu funkcjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (władza samorządowa w podwójnej i sprzecznej roli jako właściciel mienia komunalnego i gospodarz zobowiązany do ekonomiczno-finansowego

rozwoju „swoich” jednostek gospodarczych zgodnie z zasadami rynku, przy jednoczesnym reprezentowaniu interesów społeczności lokalnych);

- upodmiotowienie jednostek świadczących usługi (bez względu na ich strukturę własnościową) w zakresie precyzyjnego określenia strategii, programów, planów operacyjnych i finansowych na podstawie stabilnego i długoterminowego systemu kontraktowania usług,
- rozwój infrastruktury i właściwy nadzór nad systemem świadczenia usług.

Dotychczasowa praktyka potwierdza, że dobrze i nowoczesnie zarządzany system usług publicznych w JST umożliwia zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańcom i stwarza szansę na dostęp do nowych źródeł finansowania rozwoju inwestycji infrastrukturalnych, zapewnia lepsze wykorzystanie endogenicznych i egzogenicznych zasobów ludzkich, instytucjonalnych i materialnych oraz – co jest szczególnie ważne – przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności jednostki samorządowej.

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji monitorowania usług wodno-kanalizacyjnych oraz ich ocena na podstawie zarówno wskaźników technicznych, jak i jakościowych wskaźników obsługi klienta.

2. Gospodarka komunalna a usługi publiczne

Usługi publiczne świadczone przez sektor komunalny mieszczą się w podsystemie usług technicznych i nastawione są w dużej mierze na realizację zadań własnych gminy, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkańców w ramach zbiorowej konsumpcji podstawowych mediów, przy jednoczesnym zapewnieniu wymaganych standardów jakości środowiska. Są to m.in. takie kategorie usług logistycznych, jak: zaopatrzenie w wodę i usuwanie ścieków, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo i ciepłownictwo).

Zmiany systemowe, zapoczątkowane na przełomie lat 80. i 90. minionego stulecia, postawiły przed gminami nowe wyzwania związane z funkcjonowaniem infrastruktury komunalnej i świadczeniem usług publicznych. W początkowym okresie po reaktywowaniu i uwłaszczeniu gmin w 1990 r., zdecydowana większość JST miała poważne trudności z dokonaniem racjonalnego wyboru form prowadzenia działalności komunalnej. Z reguły gminy przyjmowały postawę wyczekującą ze względu na toczące się procesy legislacyjne oraz brak wystarczającej wiedzy o tym, jak w warunkach gospodarki rynkowej efektywnie zarządzać monopolami naturalnymi dominującymi w tym sektorze. Ta wyczekująca postawa ulegała stopniowo zmianie, a punktem zwrotnym stało się uchwalenie w dniu 20 grudnia 1996 r. ustawy o gospodarce komunalnej¹, która określiła zasady i formy świadczenia usług komunalnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Gminy zaczęły wykazywać coraz większą aktywność i zindywidualizowane podejście do wyboru form organizacyjno-prawnych w realizacji podstawowych kategorii usług komunalnych, aby jak najkle-

¹ DzU 1997.09.49 z późn. zm.

piej i w sposób nieprzerwany zaspokajając potrzeby lokalnej społeczności (klientów) w obszarze zadań użyteczności publicznej.

Nowo powstałe struktury organizacyjne zajęły się nie tylko bieżącym utrzymaniem i eksploatacją infrastruktury komunalnej, ale także finansowaniem odtworzenia i rozwoju urządzeń w celu zapewnienia sprawnego, bezawaryjnego i dostosowanego do rosnącego zapotrzebowania zaspokojenia odbiorców. Należy wyraźnie podkreślić, że nadal, mimo pewnego upływu czasu, zakres ilościowy i wartościowy potrzeb inwestycyjnych w sektorze usług komunalnych jest dużym wyzwaniem dla wielu gmin i stanowi dla nich jeden z ważniejszych problemów rozwojowych. Aby sprostać tym wyzwaniom, władze samorządowe muszą dążyć do wypracowania skutecznych sposobów pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, zwłaszcza funduszy strukturalnych, które stwarzają ogromną szansę rozwoju inwestycyjnego sektora usług komunalnych.

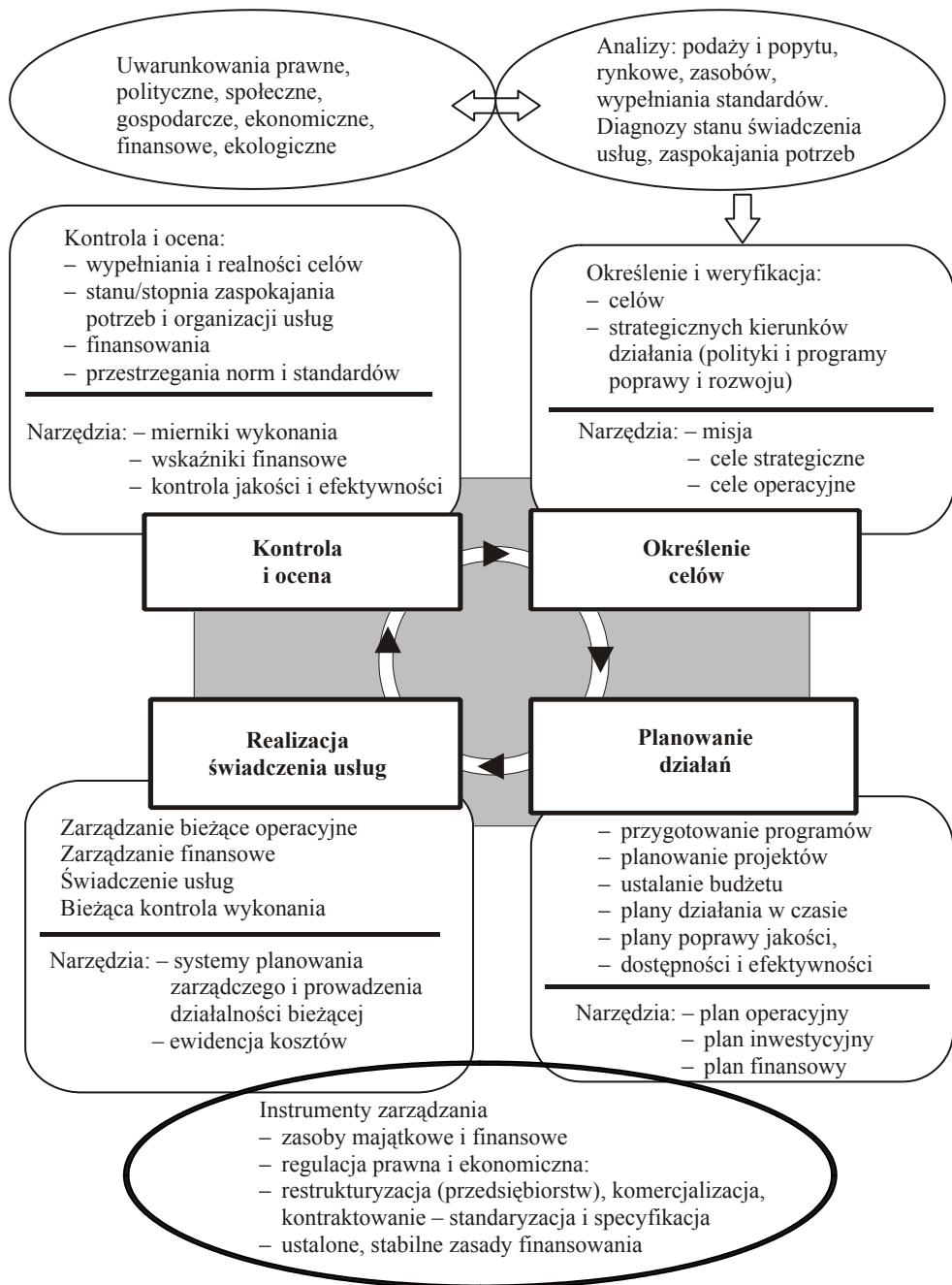
W kontekście pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych ważne jest, aby polityka inwestycyjna gminy zorientowana na sektor usług komunalnych miała charakter planów strategicznych, długoterminowych i była zintegrowana z ogólnym planem rozwoju lokalnego. Winna być przejawem troski o interes publiczny i stan środowiska, a jej efektem powinno być stworzenie jak najlepszych warunków do długofalowego, harmonijnego rozwoju lokalnej gospodarki oraz zapewnienie wysokich standardów życia lokalnej społeczności².

Lokalne władze samorządowe mają obecnie wiele możliwości kształtowania gospodarki komunalnej, poczynając od bezpośrednich inwestycji, przez powoływanie odpowiednich struktur organizacyjnych, przyjęcie określonej strategii zarządzania, a na działaniach edukacyjnych i promocyjnych kończąc.

Na rysunku 1 przedstawiono ogólną metodologię zarządzania usługami komunalnymi uwzględniającą zarówno strategiczne, jak i operacyjne działania, ukierunkowane na bieżące i nieprzerwane świadczenie tych usług. Jako bezpośredni wzorzec metodologiczny wykorzystano klasyczny cykl Deminga, charakterystyczny dla systemów zarządzania jakością (japońskiego TQM) czy systemów zarządzania środowiskowego, z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych, ekonomicznych, społecznych, politycznych oraz ekologicznych dla obecnego i przyszłego świadczenia usług.

Na każdym etapie przedstawionego cyklu zarządzania usługami komunalnymi zintegrowano działania gminy z działaniami jednostek organizacyjnych zajmujących się bezpośrednim świadczeniem tych usług. Tylko takie zintegrowane podejście, ukierunkowane na zrozumienie i spełnienie wymagań odbiorców mających określone oczekiwania względem usług danej organizacji, potwierdzone odpowiednimi wskaźnikami ich jakości oraz przestrzeganiem obowiązujących norm i standardów, może zapewnić zaspokojenie potrzeb w sferze użyteczności publicznej na po-

² Kompleksowa problematyka dotycząca procesów i procedur planowania rozwoju inwestycji komunalnych w kontekście pozyskiwania funduszy europejskich przedstawiona jest w: [Graczyk 2008].



Rys. 1. Cykl zarządzania usługami komunalnymi

Źródło: [Dziarski, Kłosowski 2003, s. 20].

ziomie satysfakcjonującym mieszkańców. Powyższe podejście do zarządzania usługami komunalnymi mieści się w ogólnej tendencji przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Powszechnego Modelu Samooceny (CAF)³.

W prezentowanym modelu ważnym elementem cyklu zarządzania, zorientowanym na klienta, jest etap kontroli i oceny, nastawiony na kontrolę przestrzegania norm i standardów w poszczególnych kategoriach usług. Dla prawidłowej realizacji tego etapu niezbędne są narzędzia, na które składają się mierniki wykonania, wskaźniki finansowe oraz kontrola jakości i efektywności świadczonych usług.

3. Usługi wodno-kanalizacyjne

Usługi wodno-kanalizacyjne należy rozpatrywać w szerszym kontekście gospodarki wodnej, której integralną część stanowią. Mają one na świecie, jak również w Polsce, długą tradycję i bogaty dorobek naukowy i techniczny. Są elementem infrastruktury komunalnej o priorytetowym znaczeniu dla ludności i jednostek gospodarczych. Świadczeniem usług wodno-kanalizacyjnych o odpowiednim poziomie jakości dla poszczególnych odbiorców zajmują się tzw. operatorzy usług wodnych. Ich działania są ukierunkowane na uzdatnianie i dystrybucję wody, jak również na usługi związane z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków. Do operatorów usług wodnych zaliczyć można przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne świadczące usługi dla ludności i obsługujące przemysł oraz przedsiębiorstwa melioracyjne, które nastawione są na usługi wodne dla rolnictwa (tab. 2).

Realizacja usług wodno-kanalizacyjnych odbywa się w warunkach monopolu naturalnego o charakterze lokalnym⁴. Działania w warunkach monopolu zawsze budzą obawę, że zarówno koszty, jak i ceny świadczonych usług mogą rosnąć w sposób niekontrolowany, albowiem brak jest mechanizmu weryfikacji, który występuje wyłącznie w przypadku rynkowej konfrontacji z konkurencją. W usługach wodno-kanalizacyjnych brak innych dostawców oraz brak substytutów wody używanej do celów bytowych może zarówno wpływać na jakość dostarczanego „produktu”, jak i obniżyć standard świadczonych usług. Aby zapobiec tym monopolistycznym praktykom, konieczne okazało się stworzenie odpowiednich regulacji, mających umocowanie w systemie instrumentów prawnych, które mają za cel „równoważenie” interesów operatorów usług i ich odbiorców (klientów) [Aziewicz 1998].

³ Model CAF (*Common Assessment Framework*) jest jednym z instrumentów umożliwiających wszczęcie procesów ciągłego doskonalenia, także systemu usług, i jest tłumaczony na język polski jako *wspólna metoda oceny*. Powstanie tego modelu związane było z potrzebą dostarczenia sektorowi publicznemu zestawu prostych i łatwych kryteriów, które byłyby przydatne do doskonalenia samooceny organizacji. Szerzej na temat modeli stosowanych w doskonaleniu zarządzania organizacjami publicznymi zob. [Pajak].

⁴ Istnienie monopolu lokalnego spowodowane jest wysokimi kosztami transportu wody, które uniemożliwiają funkcjonowanie ogólnopństwowych sieci przesyłających wodę z obszarów, gdzie występuje ona w nadmiarze, do rejonów niedoboru.

Tabela 2. Operatorzy i odbiorcy usług wodnych*

Operatorzy usług wodnych	Rodzaje usług wodnych	Odbiorcy usług wodnych
Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – pobór wody ze źródeł pierwotnych – uzdatnianie wody – dystrybucja wody systemami wodociągowymi – odbiór wód zużytych (ścieków) poprzez sieć kanalizacyjną – odbiór ścieków z indywidualnych zbiorników gromadzenia nieczystości płynnych – oczyszczanie ścieków – odprowadzanie ścieków przewodami kanalizacyjnymi do odbiornik 	Gospodarstwa domowe
		Jednostki organizacyjne pobierające wodę na cele komunalne
		Zakłady przemysłowe
Gminne spółki wodne	<ul style="list-style-type: none"> – budowa zastawek i jazów na ciekach wodnych w celu nawadniania użytków zielonych – budowa deszczowni do nawadniania gruntów rolnych 	Rolnictwo
Przedsiębiorstwa melioracyjne		

* Niektórzy użytkownicy wód realizują usługi wodne we własnym zakresie. Podmioty pobierające wodę oraz oczyszczające i odprowadzające ścieki do odbiorników wyłącznie na własne potrzeby w świetle *Prawa wodnego* uznawane są za użytkowników wód, natomiast operatorami są tylko te jednostki, które nastawione są na świadczenie usług innym odbiorcom.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r....].

W polskim systemie prawnym, oprócz generalnej ustawy *Prawo ochrony środowiska* i *Prawa wodnego*, kluczowe znaczenie dla funkcjonowania sektora usług wodociągowo-kanalizacyjnych ma Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵, która w zakresie swojej regulacji dokonała wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

a) dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych⁶,

b) dyrektywy 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁷,

c) ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE z dnia 23 października ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁸.

Ustawa z 2001 r. określiła zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzenia ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, zasady tworzenia

⁵ Tekst jedn. DzU 2006.123.858 ze zm.

⁶ Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991.

⁷ Dz.Urz. WE L 330 z 05.12.1998.

⁸ Dz.Urz. WE L 327 z 22.12.2000.

warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zasady ochrony interesów odbiorców usług z uwzględnieniem wymagań środowiska i optymalizacji kosztów (art. 1).

Zgodnie z art. 5 ustawy przedsiębiorstwo świadczące usługi wodno-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzenia ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należytą jakość wody i odprowadzanych ścieków przez prowadzenie regularnej wewnętrznej kontroli tej jakości. Na prowadzenie powyższej działalności przedsiębiorstwo musi uzyskać zezwolenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji administracyjnej poprzedzonej złożeniem stosownego wniosku.

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne są na mocy ustawy (art. 21) obowiązane do opracowania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodno-kanalizacyjnych, które powinny określać szczególnie: planowany zakres usług, przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne realizowane w poszczególnych latach, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków, nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach i sposoby finansowania planowanych inwestycji. Plany przedsiębiorstw powinny być zgodne z kierunkami rozwoju gmin określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przedsiębiorstwa określają taryfę opłat za usługi wodociągowe i kanalizacyjne na 1 rok na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług⁹. Taryfy ulegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, na terytorium której przedsiębiorstwo funkcjonuje, a obowiązek ogłoszenia zatwierdzonych taryf w miejscowej prasie lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób spoczywa na przedsiębiorstwie. Ustalenie taryf na podstawie definicji niezbędnych przychodów powoduje uwzględnienie w kosztach prowadzonej działalności przedsiębiorstw również rat kapitałowych (ponad wartość amortyzacji), co powoduje, że działalność w tym sektorze może stać się atrakcyjna dla prywatnych inwestorów i ożywić inwestycje prowadzone według modelu partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁰.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do przestrzegania standardu i prowadzenia stałego monitoringu jakości usług na podstawie wskaź-

⁹ Niezbędne przychody rozumiane są jako wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzenia ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, oraz osiągnięcie zysku.

¹⁰ W Polsce taryfy opłat za usługi zbiorowego zaopatrzenia i zbiorowego odprowadzenia ścieków ustalone są na podstawie [Rozporządzenie Ministra Budownictwa...].

ników jakości usług, które zostały określone w prawie oraz zgodnie z zezwoleniem na świadczenie usług wydanym przez gminę¹¹.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z 2001 r. ustaliła także rolę i kompetencje gminy w obszarze usług wodociągowo-kanalizacyjnych, które stanowią jedno z jej zadań własnych. Do obowiązków gminy należy (art. 3 u. 3) ustalenie kierunków rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje, jak już wcześniej wspomniano, zezwolenia na prowadzenie usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków (art. 16) oraz jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 18e). Natomiast rada gminy, po analizie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzenia ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na jej obszarze. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego i określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług,
- 3) sposób rozliczeń na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfach,
- 4) warunki przyłączenia odbiorców usług do sieci,
- 5) techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych,
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza,
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków,
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a szczególnie sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących przede wszystkim zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków,
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Rada gminy w drodze uchwały zatwierdza także taryfy (art. 24) na podstawie szczegółowej kalkulacji cen i stawek opłat przedstawionej przez przedsiębiorstwo, może także podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej taryfowej grupy odbiorców usług, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług¹². Dopłatę gmina prze-

¹¹ Sposób prowadzenia monitoringu usług jest określony w zezwoleniu na świadczenie usług wydanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

¹² Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

kazuje przedsiębiorstwu świadczącemu usługi wodno-kanalizacyjne. Zatwierdzenie taryf przez radę gminy umożliwia jednostce samorządowej sprawowanie kontroli nad stawkami opłat i jest działaniem zorientowanym na ochronę interesów odbiorców usług wodno-kanalizacyjnych.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest także zobowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

4. Ocena jakości usług wodno-kanalizacyjnych

Pierwszym etapem wprowadzania wskaźników w jakości usług powinna być identyfikacja tych mierników jakości, które zostały zdefiniowane w przepisach prawa. Po określeniu obligatoryjnych minimalnych wymagań wynikających z przepisów oraz zbadaniu istniejącego poziomu jakości świadczonych usług gmina może podjąć decyzję o konieczności wprowadzenia dodatkowych wskaźników i ustalić potrzebę dodatkowego monitoringu. Podjęcie tych decyzji powinno być jednak poprzedzone oceną wykonalności pod względem technicznym i oszacowaniem kosztów związanych z wprowadzeniem i monitorowaniem dodatkowych wskaźników jakości. W tym celu należy¹³:

- ustalić koszty świadczenia usług na obecnym poziomie oraz wszelkie dodatkowe koszty inwestycyjne i eksploatacyjne związane z podwyższeniem ich poziomu;
- ustalić koszty wprowadzenia i pomiaru dodatkowych wskaźników jakości usług;
- przeprowadzić badania dotyczące gotowości ponoszenia przez odbiorców (klientów) wyższych opłat będących konsekwencją wyższego standardu usług;
- w przypadku akceptacji przez odbiorców przygotować plan wprowadzenia i monitorowania nowych wskaźników jakości usług.

W funkcjonowaniu usług wodociągowo-kanalizacyjnych ocenie może podlegać wiele różnych usług cząstkowych, które składają się na całościową ocenę tego sektora.

Normy techniczne i wskaźniki jakości usług zdefiniowane w przepisach prawa mają zazwyczaj charakter kwantyfikowalny (ocena ilościowa). Wskaźniki jakości obsługi klienta określone w umowie między gminą a przedsiębiorstwem oraz w regulaminie świadczenia usług mają w większości charakter kwalifikowany i służą przede wszystkim ocenie jakościowej.

W tabelach 3-5 zaprezentowano przykładowe wskaźniki ilościowe i jakościowe, a także metody ich oceny.

¹³ Standard 4, Zasady analizy jakości usług, opracowanie: Rada ds. Standardów regulacji ekonomicznych, dostępności do usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, 2000 (dokument w wersji elektronicznej).

Tabela 3. Ocena technicznych wskaźników jakości usług wodociągowych

Zdarzenia	Przykład analizy
Jakość wody	Zgodnie z przepisami*
Ciśnienie wody w sieci	Udokumentowana liczba zgłoszonych przez odbiorców skarg dotyczących niskiego ciśnienia wody w danym okresie lub udokumentowane przypadki spadku ciśnienia na danym odcinku systemu
Utrzymanie i obsługa wodomierzy, legalizacja	Udokumentowana zgodność z technicznymi warunkami utrzymania w określonym czasie
Rozmieszczenie hydrantów przeciwpożarowych	Ocena ilościowa zgodna z przepisami
Niezawodność dostaw wody	Udokumentowana liczba skarg zgłoszonych przez odbiorców dotyczących przerw w dostawach wody lub udokumentowana liczba problemów technicznych skutkująca przerwami w dostawie wody
Straty w sieci	Udokumentowane straty w sieci jako procent wody produkowanej lub jako objętość wody na kilometr długości sieci i dobę
Czas potrzebny na naprawę sieci i innych urządzeń	Średni czas od dnia zgłoszenia konieczności naprawy do dnia rozwiązania problemu

* W celu bieżącej oceny jakości wody przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno:

- przygotować plan badań oraz ich metodykę, zgodnie z obowiązującymi normami,
- przedstawić plan badań, uzgodnić go z Sanepidem jako organem kontrolnym i uzyskać jego akceptację dotyczącą częstotliwości pomiarów,
- przedstawić plan badań gminie,
- prowadzić badania jakości wody we własnym laboratorium lub zawrzeć umowę z niezależnym laboratorium na prowadzenie badań.

Źródło: Standard 4, Zasady analizy jakości usług, opracowanie: Rada ds. Standardów regulacji ekonomicznych, dostępności do usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, 2000, s. 11 (dokument w wersji elektronicznej).

Tabela 4. Ocena technicznych wskaźników jakości usług kanalizacyjnych

Zdarzenia	Przykład analizy
Ilość, stan i skład ścieków odprowadzanych do odbiornika	Zgodnie z przepisami
Przypadki zalania ściekami ulic, piwnic	Liczba przypadków zalania ściekami w czasie
Infiltracja	Wody dopływające do sieci w wyniku jej nieuszczelnności – objętość lub objętość na kilometr długości sieci kanalizacyjnej i dobę
Czas potrzebny na naprawę sieci kanalizacyjnej i innych urządzeń	Czas od dnia złożenia raportu do dnia rozwiązania problemu awarii
Przekroczenie warunków odprowadzenia ścieków do wód lub do ziemi	Liczba przypadków przekroczenia warunków odprowadzania ścieków, rodzaj przekroczonych wskaźników

Źródło: Standard 4, Zasady analizy jakości usług, opracowanie: Rada ds. Standardów regulacji ekonomicznych, dostępności do usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, 2000, s. 11 (dokument w wersji elektronicznej).

Tabela 5. Ocena wskaźników jakości obsługi klienta

Zdarzenia	Przykład analizy
Informacje dostarczane klientom	Rodzaj informacji o typie odbiorcy w porównaniu z informacjami wymienionymi w umowie, doświadczenie i kompetencje zawodowe osób udzielających informacji
Miejsce urzędowania	Jakościowa analiza punktów obsługi klienta
Godziny urzędowania	Liczba godzin, w których biuro obsługi klienta jest otwarte
Dostęp telefoniczny	Liczba godzin, w których dostępny jest serwis elektroniczny
Dostęp do osoby mogącej podjąć decyzję	Czas oczekiwania na decyzję
Obsługa osób starszych i niepełnosprawnych	Analiza jakościowa usług specjalnych dla osób starszych lub niepełnosprawnych, udogodnienia w dostępie do miejsc urzędowania
System rozpatrywania skarg	Analiza jakościowa procedury rozpatrywania skarg klientów i odpowiedzi na nie
Dokumentacja skarg odbiorców	Analiza jakościowa dokumentacji skarg zawierającej opis problemu, nazwisko osoby zgłaszającej, datę otrzymania skargi, opis rozwiązania i czas rozwiązania problemu
Czas rozpatrywania skarg i reagowania na nie	Udokumentowany czas potrzebny na rozpatrzenie skargi i rozwiązanie problemu
Częstotliwość odczytu wodomierzy	Dokumentacja potwierdzająca, że wodomierze w danym roku są odczytywane z częstotliwością zapisaną w umowie
Ściąganie należności	Analiza jakościowa procedury ściągania należności od odbiorców
Testowanie i kontrola wodomierzy	Częstotliwość testowania wodomierzy

Źródło: Standard 4, Zasady analizy jakości usług, opracowanie: Rada ds. Standardów regulacji ekonomicznych, dostępności do usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, 2000, s. 12 (dokument w wersji elektronicznej).

Sprawne, racjonalne i efektywne oraz zorientowane na spełnienie technicznych wskaźników zarządzanie sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym wymaga jego systematycznego audytowania w celu stwierdzenia zgodności lub niezgodności procesu eksploatacyjnego z uregulowaniami prawnymi, obowiązującymi standardami oraz zasadami dobrej praktyki eksploatacyjnej.

Koncepcja audytowania systemu eksploatacji wodociągów i kanalizacji zaprezentowana w literaturze przedmiotu przez S. Denczewa [2007] w swojej istocie nie jest ani kontrolą, ani ewaluacją, lecz wnikliwą analizą aktualnego stanu systemu eksploatacji wodociągów i kanalizacji polegającą na dokładnej jego identyfikacji, wychwyceniu nieprawidłowości, zagrożeń oraz niekorzystnych parametrów procesu, jak również wskazaniem sposobów ich usunięcia. Tak pojmowane audytowanie pozwala nie tylko na usprawnienie działań systemu eksploatacji i poprawę wskaźników technicznych, ale również istotnie przyczynia się do podniesienia jakości świad-

czonych usług wodociągowych i kanalizacyjnych i tym samym zwiększa zadowolenie klientów będących ich odbiorcami. Na podstawie powyżej sformułowanej definicji audytowania można stwierdzić, że usługi wodociągowe i kanalizacyjne są rezultatem procesu eksploatacyjnego wodociągów i kanalizacji z uwzględnieniem zbioru działań o wieloaspektowym charakterze (organizacyjnym, technicznym, technologicznym, ekonomicznym, prawnym, społecznym i środowiskowym), realizowanych przez zespoły ludzkie wyposażone w narzędzia, środki transportu i sprzęt specjalistyczny, zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego, zasadą dobrej praktyki eksploatacyjnej w celu: wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem, utrzymywania we właściwym stanie oraz przywracania sprawności technicznej urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych dla zaspokojenia potrzeb odbiorców w zakresie tych strategicznych usług publicznych [Denczew 2006].

Na rysunku 2 przedstawiono graficzną ilustrację audytowania systemu eksploatacji wodociągów i kanalizacji według Denczewa.

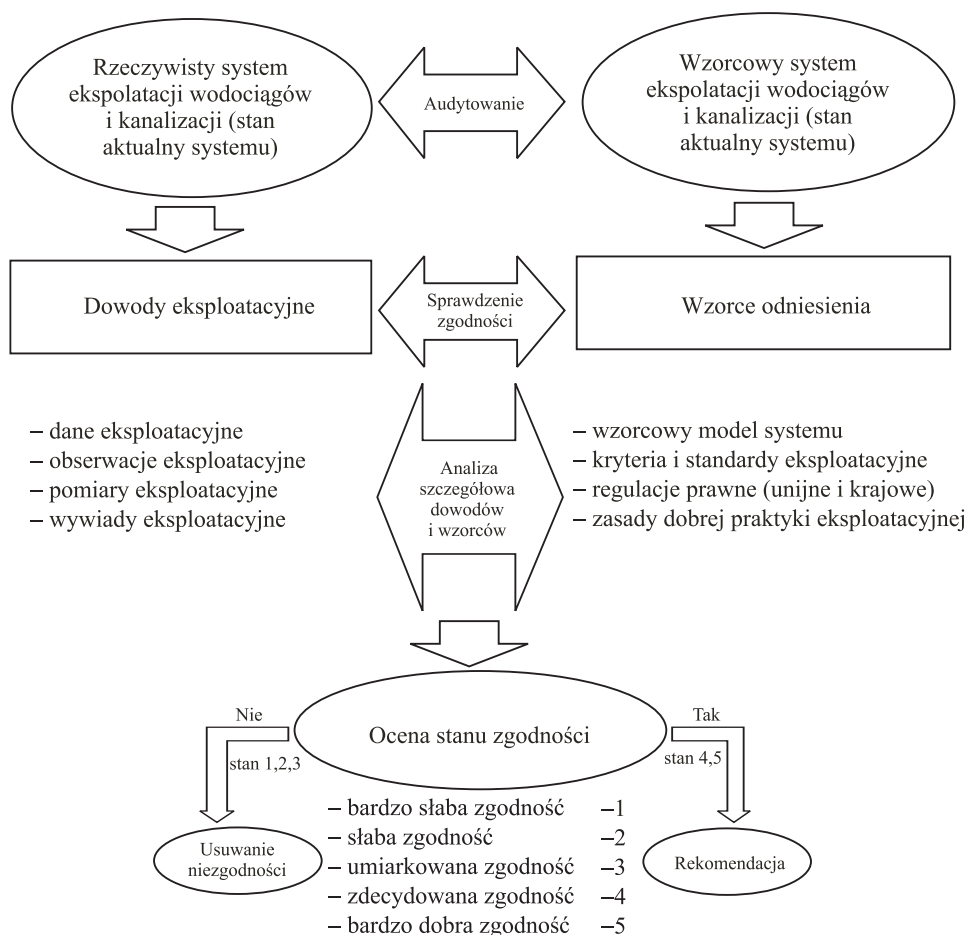
W ramach działań audytowych, prowadzonych zgodnie ze schematem przedstawionym na rys. 2, realizowane są następujące czynności: zbieranie dowodów eksploatacyjnych, weryfikacja dowodów z audytu, analiza uzyskanych dowodów, porównanie dowodów eksploatacyjnych z wzorcami odniesienia. Porównanie rzetelnie zweryfikowanych pod kątem ich wiarygodności dowodów eksploatacyjnych z wzorcami odniesienia umożliwia ostateczne sprecyzowanie ewentualnych niezgodności i ocenę stanu zgodności według zaproponowanej kategoryzacji.

Oprócz kwantyfikowalnych wskaźników technicznych, pozyskiwanych w wyniku audytowania systemu wodociągowo-kanalizacyjnego, równie ważne do oceny jakości usług są wskaźniki przedstawione w tab. 4.

Należy podkreślić, że w ostatnich latach w praktyce zarządzania sektorem publicznym pojawiła się koncepcja szerokiego monitorowania usług publicznych za pomocą różnych technik i mierników, która ma na celu pomoc lokalnym władzom w doskonaleniu poziomu świadczonych usług. W Polsce pionierskim przedsięwzięciem ukierunkowanym na poprawę jakości usług świadczonych na poziomie lokalnym jest od roku 1999 monitoring usług publicznych realizowany w ramach tzw. Systemu Analiz Samorządowych (SAS)¹⁴. Jest to w zasadzie do dziś, mimo upływu ponad dziesięciu lat, jedyny kompleksowy system benchmarkingu usług publicznych w zakresie:

- podstawowych parametrów dostarczanych usług – w ujęciu porównawczym z obowiązującymi standardami;
- oceny stanu rozwoju JST z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców oraz innych uwarunkowań (np. finansowych czy demograficznych).

¹⁴ Szerzej na temat monitorowania usług publicznych zobacz na stronie SAS-Internetowy System Analiz Samorządowych, www.sas.zmp.poznan.pl.



Rys. 2. Graficzna ilustracja schematu ideowego audytowania systemu eksploatacji wodociągów i kanalizacji według S. Denczewa

Źródło: [Denczew 2006, s. 39].

Aktualnie monitoringiem objętych jest 6 kategorii usług w ramach dwóch podsystemów: społecznego (kultura, pomoc społeczna, usługi edukacyjne) oraz podsystemu technicznego (transport publiczny, komunalna gospodarka mieszkaniowa i sektor wodociągowo-kanalizacyjny) [Glińska].

Sektor wodociągowo-kanalizacyjny jest monitorowany od roku 2007 w ramach wspomnianego systemu SAS, którego rozbudowa była możliwa dzięki realizacji projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego do lepszego dostarczania usług publicznych”, finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Punktem wyjścia do oceny usług wodociągowo-kanalizacyjnych było zaproponowanie takich wskaźników, które umożliwią

ocenę dostępności fizycznej i cenowej usługi, skuteczności ilościowej i jakościowej, efektywności (kosztowej) oraz kryterium statusu własnościowego jednostki bezpośrednio świadczącej usługi. Na podstawie systematycznego monitoringu powyższych wskaźników w 70 miastach biorących udział w projekcie będzie można określić powszechne standardy wykonywania tych usług. W raporcie opracowanym na podstawie danych zebranych za rok 2008 [Choromański 2010] usługę zbiorowego zaopatrzenia w wodę określano na podstawie 20 wskaźników, a dokładniejszej analizie poddano 14 wskaźników. Zebrane dane wskazują na wysoką dostępność fizyczną zaopatrzenia w wodę. W tym względzie nie zaobserwowano istotnych zmian w stosunku do roku 2007 [Łodwig, Choromański 2009]. Zmiany średniego wskaźnika wysokości ceny brutto dostawy wody (wskaźnik dostępności cenowej) potwierdzają stały wzrost cen wody (w 2007 r. cena średnia wynosiła 2,64 zł/m³, a w 2008 r. wzrosła ona do 2,74 zł/m³ – wzrost blisko o 3,8%). Skuteczność jakościową usługi badano na podstawie wskaźnika awaryjności sieci i przyłączy wodociągowych, ponieważ oba te wskaźniki pozwalają wyliczyć poziom strat wody w systemie wodociągowym. Dla części badanych miast powyższe wskaźniki potwierdziły, że poziom strat wody mieści się w akceptowalnych 10%, jednakże w części miast wskaźnik strat wody w sieci przekracza znacznie akceptowalny poziom 10%. Skuteczność ilościową określano za pomocą takich wskaźników, jak: wskaźnik udziału liczby mieszkańców korzystających z wodociągu do liczby wszystkich mieszkańców, ilości wody doprowadzonej do systemu i ilości sprzedanej wody oraz nasycenia infrastrukturą wodociągową powierzchni miasta. W 2007 r. odsetek mieszkańców miast korzystających z wodociągu osiągnął 95%, w roku 2008 wzrósł nieznacznie – do 95,16%. Z raportu za rok 2008 wynika, że mimo znacznej poprawy sytuacji w tym względzie, w kraju wciąż są miasta w niewystarczającym stopniu wyposażone w sieć wodociągową. W przypadku miast, które mają wskaźnik zwodociągowania równy bądź wyższy w stosunku do średniej krajowej, priorytetem staje się nie tyle dalsza rozbudowa sieci, ile poprawa i utrzymanie jej we właściwym stanie. Analiza wskaźników skuteczności ilościowej wykazała zmniejszenie jednostkowego zużycia wody z 162 dm³/mieszkańca/dobę w 2007 r. do 159,62 dm³/mieszkańca/dobę w 2008 r. Stanowi to potwierdzenie obserwowanego od wielu lat ogólnego trendu spadku popytu na wodę¹⁵.

Wskaźnik charakteryzujący nasycenie infrastrukturą wodociągową powierzchni miasta określany jest przez długość sieci wodociągowej przypadającej na km² powierzchni miasta (wskaźniki z 70 miast uczestniczących w projekcie cechują się dużym rozrzutem: sieć od 0,22 do 6 km/km², a przyłącza od 0,09 do 3,73 km/km²)¹⁶.

¹⁵ Dotyczy to zarówno wskaźników ogółem, jak i wskaźników dla gospodarstw domowych i związane jest z zrozumieniem przez odbiorców potrzeby racjonalnego gospodarowania wodą.

¹⁶ Wskaźnik powyższy trudno jednoznacznie zinterpretować, ponieważ niski poziom wskaźnika w przypadku sieci może zarówno oznaczać duże rozproszenie sieci (przy relatywnie wysokim wskaźniku zwodociągowania na terenie o niskiej gęstości zaludnienia, jak i może wynikać z niskiego wskaźnika zwodociągowania.

Efektywność kosztową usługi wodociągowej określa wskaźnik udziału ceny dostawy wody do kosztu poboru i dostawy wody. Z ekonomicznego punktu widzenia średnia wartość tego wskaźnika jest prawidłowa, albowiem operatorzy usług wodnych z nadwyżki ceny nad kosztem mogą finansować rozwój infrastruktury wodociągowej (w 2007 r. wskaźnik ten wynosił średnio 106,45%, a w 2008 r. 113,35%). Wzrost wskaźnika świadczy o pozytywnej zmianie w obserwowanej od lat niekorzystnej polityce utrzymywania chronicznego deficytu w sektorze wodno-kanalizacyjnym¹⁷.

Usługę zbiorowego odprowadzania ścieków we wspomnianym wyżej raporcie określa 19 wskaźników, a dokładniejszej analizie poddano 13 wskaźników. Dostępność fizyczną usługi opisuje wskaźnik udziału mieszkań z dostępną kanalizacją do wszystkich mieszkań w badanych miastach. Średni wskaźnik dostępności fizycznej usługi z 70 miast jest wysoki i wynosi 94,61%. Dostępność cenową usługi określa wskaźnik wysokości ceny brutto odbioru ścieków (średnia z 70 miast wykazała, że wskaźnik ten wynosił w roku 2008 3,72 zł/m³, a w poprzednim badaniu z roku 2007 wynosił 3,60zł/m³)¹⁸. Skuteczność jakościową usługi określają wskaźniki awaryjności sieci i przyłączy kanalizacyjnych. Są one odzwierciedleniem stanu technicznego infrastruktury kanalizacyjnej i powinny być obserwowane z perspektywy wielolecia¹⁹.

Skuteczność ilościową usługi określają wskaźniki udziału liczby mieszkańców korzystających z kanalizacji do liczby wszystkich mieszkańców (wskaźnik ten w roku 2008 wyniósł 83,61%, w poprzednim badaniu w roku 2007 – 81,08%), wskaźnik ilości odprowadzanych ścieków, w tym bytowych, do kanalizacji miejskiej oraz nasycenie infrastrukturą kanalizacyjną powierzchni miasta. Należy podkreślić, że odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji jest mniejszy od udziału mieszkań wyposażonych w wodociąg gminny. Jednakże obserwuje się wyraźny wzrost skanalizowania będący skutkiem realizacji KPOŚK²⁰ (podobnie jak w przypadku wodociągów od początku lat 90. XX wieku w miastach polskich nastąpiła radykalna poprawa w zakresie wyposażenia w systemy oczyszczania ścieków).

¹⁷ Często gminy ze względów politycznych, wykorzystując swoje uprawnienia właścicielskie, jak również regulacyjne, blokowały proces włączenia do taryf opłat wszystkich kosztów związanych z działalnością przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, aby nie powodować znacznego podwyższenia stawek opłat za wodę (zwłaszcza w roku wyborczym).

¹⁸ Wskaźnik można ocenić jako wiarygodny i należy podkreślić, że jest on bardzo ważny dla społecznej oceny zarządzania usługą.

¹⁹ Podobnie jak w przypadku sieci wodociągowych awaryjność sieci i przyłączy jest jednym z czynników pogarszających efektywność systemów kanalizacyjnych. Jednakże konsekwencje w przypadku sieci kanalizacyjnych są znacznie poważniejsze niż w przypadku wodociągów, a niestety w porównaniu z siecią wodociągową infrastruktura kanalizacyjna jest bardziej zawodna.

²⁰ KPOŚK – Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, sporządził minister środowiska w ślad za inkorporacją przepisów Dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych [Dz.Urz. WE L 135] do polskiego ustawodawstwa. Dokument ten został zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r., określając plan inwestycyjny, który musi być zrealizowany przez Polskę, aby osiągnąć wymagane przez dyrektywę efekty ekologiczne w zakresie oczyszczania ścieków i czystości wód.

Efektywność kosztową usługi określa wskaźnik udziału ceny odprowadzania ścieków do kosztu odprowadzania i oczyszczania ścieków. Z ekonomicznego punktu widzenia średnia wartość wskaźnika w 2008 r. jest prawidłowa i wynosi 108,45% (w roku 2007 była zbyt mała, aby zrealizować przynajmniej część zadań rozwojowych, i wynosiła 101,98%).

5. Podsumowanie

Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi, zwłaszcza tak strategicznym sektorem, jak usługi wodno-kanalizacyjne, jest ważnym zadaniem JST ukierunkowanym na odbiorców tych usług. Aby sprostać temu zadaniu, konieczne jest rozwijanie bazy benchmarkingowej opartej na monitorowaniu wskaźników ilościowych i jakościowych związanych z ich realizacją. Wskaźniki usług powinny być poddawane systematycznej analizie, aby można było opracować skuteczny system wprowadzania standardów świadczonych usług oraz partycypację odbiorców w określaniu tych standardów. Przykładem działań benchmarkingowych jest System Analiz Samorządowych, który zorientowany jest na rozwijanie i monitorowanie wskaźników typu *quality of governance*, *quality of life* o zasięgu krajowym, umożliwiających wypracowanie innowacyjnych sposobów pomiaru usług publicznych.

Literatura

- Aziewicz T., *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1998.
- Choromański K., *Usługi komunalne (usługi wodno-kanalizacyjne i odbiór odpadów) w miastach uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych (dane za rok 2008)*, Warszawa 2010 (dokument w wersji elektronicznej dostępny na stronie www.sas.zmp.poznan.pl w zakładce opracowania ekspertów).
- Denczew S., *Auditing as import an element of modern water supply and sewage systems management*, „Eksploracja i Niezawodność” 2007 nr 4 (36).
- Denczew S., *Podstawy modelowania systemów eksploatacji wodociągów i kanalizacji*, Monografie Komitetu Inżynierii Środowiska PAN vol. 37, Lublin 2006.
- Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym usługi komunalne*, Program Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Glińska E., *Ekspertyza dotycząca tematu: monitorowanie jakości usług publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu quality of governance, quality of life o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechnienia tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking wpisane w Plan Działania IP/IP2 na 2009 r.*, efs.warmia.mazury.pl/.../9Ekspertyza_Tematow_projektow_innowacyjnych_uslugi_publiczne.pdf.
- Graczyk M., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*, Wyd. Oficyna Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008.
- Łodwig S., Choromański K., *Usługi komunalne (usługi wodno-kanalizacyjne i odbiór odpadów) w miastach uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych (dane za rok 2007)*, Zgierz/Warszawa 2009 (dokument w wersji elektronicznej dostępny na stronie www.sas.zmp.poznan.pl w zakładce opracowania ekspertów).

Pająk H., *Doświadczenia we wdrażaniu SZJ w jednostkach administracji samorządowej*, www.umbrella.org.pl.

Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków, DzU 2006.127.886.

Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991.

Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.Urz. WE L 330 z 05.12.1998.

Ramowa Dyrektywa wodna 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. WE L 327 z 22.12.2000.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997.09.49 ze zm.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. DzU 2006.123.858 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (tekst jedn. DzU 2005 nr 239, poz. 2019).

SAS-Internetowy System Analiz Samorządowych, www.sas.zmp.poznan.pl.

THE QUALITY OF WATER AND SANITATION SERVICES

Summary: There is presented in the paper the general methodology of public services management, particularly in the branch of water and sanitation services, which is applied in natural monopoly circumstances. There are also described legal rules in scope of balancing the groups of interest of water suppliers (services operator) and the receivers (customers). Authors presents the auditing concept of water-sanitation system. There are defined indexes of monitoring the services in the context of creating benchmarking database which could allow the improvement of standards of public services providing.