

## Надання публічних послуг у кризові часи

### Вступ

У цьому документі ми зосереджуємося на ключових аспектах, пов'язаних з публічними послугами, починаючи з визначення цього терміну і закінчуючи аналізом впливу пандемії COVID-19 на їх надання. Місцеве самоврядування відіграє важливу роль у наданні різноманітних публічних послуг, що вимагає різноманітного набору компетенцій та навичок. Пандемія, будучи глобальною кризою, привернула увагу до унікальних викликів, з якими стикаються надавачі публічних послуг. Предметом аналізу є різні моделі надання цих послуг, з акцентом на світовий та польський досвід, а також зміни, які відбулися в їх наданні внаслідок кризи, спричиненої пандемією. Буде проаналізовано роль соціального капіталу в контексті надання публічних послуг, з особливим акцентом на його вплив на ефективність надання цих послуг під час кризи. У подальшій частині документу також будуть розглянуті зміни у наданні публічних послуг внаслідок пандемії COVID-19 як важлива сфера досліджень. Наприкінці буде наведено висновки, в яких узагальнено основні результати аналізу питань надання публічних послуг в умовах пандемій та криз, з надією вказати напрями для подальших досліджень та практичних дій у цій сфері.

### Публічні послуги. Визначення

Публічні послуги, ключовий елемент функціонування суспільства, є сферою, де адміністрація або уряд є основними установами, відповідальними за їх надання. Важливим елементом специфіки публічних послуг є те, що вони можуть надаватися різними суб'єктами, як приватними, так і державними, що вносить різноманітність як в організаційні, так і в фінансові аспекти.

Ключовою особливістю публічних послуг є їх комплексність та вирішальна роль у задоволенні основних потреб суспільства. Ці послуги охоплюють такі сфери, як освіта, охорона здоров'я, громадський транспорт або водопостачання, а їх доступність та якість мають значний вплив на добробут суспільства. Характерно також, що постачальники цих послуг можуть мати різні форми власності – від приватних компаній до державних установ або органів місцевого самоврядування.

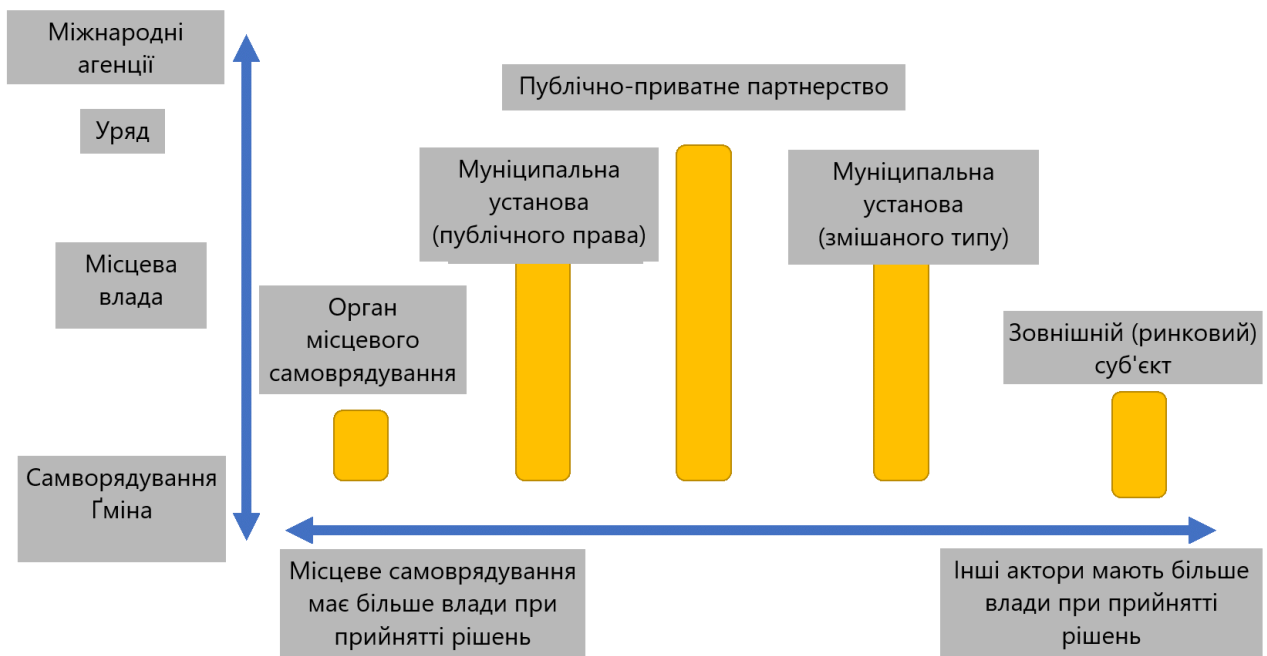
Диверсифікація постачальників публічних послуг відкриває можливості для різних моделей їх надання. Ці моделі враховують різні організаційні та фінансові стратегії, а також ступінь залучення приватного сектору до процесу надання послуг. У країнах із сильним державним сектором публічні послуги можуть надаватися переважно державними установами, тоді як у країнах із розвиненим приватним сектором приватні компанії часто мають більший вплив на

їх надання. Уроки щодо цих рішень дає досвід, отриманий під час пандемії COVID-19, який також може бути застосований до інших надзвичайних ситуацій.

### Модель надання публічних послуг

Модель надання публічних послуг також залежить від спроможності та ресурсів конкретної країни чи регіону. Фінансові, інфраструктурні та адміністративні аспекти відіграють ключову роль у формуванні моделі надання публічних послуг. У країнах з більш багатими фінансовими ресурсами та розвинутою інфраструктурою державні органи можуть відігравати більш домінуючу роль, тоді як у країнах з більш розвиненим приватним сектором значну роль у наданні публічних послуг можуть відігравати приватні компанії. Спектр послуг з прийняття рішень у сфері надання публічних послуг показано на Рисунку 1.

Рисунок 1: Моделі надання публічних послуг



На підставі рисунку можна стверджувати, що постачальниками публічних послуг можуть бути такі суб'єкти:

- Місьцеве самоврядування (гміна, місто).
- Органи місцевого самоврядування (автономні).
- Муніципальні установи чи установи самоврядування.
- Муніципальні установи за участю приватних власників.
- Публічно-приватне партнерство.
- Концесії/аутсорсинг.
- Громадські організації (кооперативи).
- Мікропідприємства, неформальні суб'єкти.

У контексті мінливих умов, як на національному, так і на місцевому рівнях, постачальники публічних послуг повинні адаптуватися до нових викликів. Пандемія, як у випадку з COVID-19, впливає на збільшення/зменшення попиту на послуги, що вимагає втручання уряду, а також змушує до більш широких змін в організації надання послуг. Втрата доходів, зменшення доступності матеріалів, скорочення обсягів надання послуг, зміна структури злочинності – ось деякі з викликів, які доводиться долати постачальникам комунальних послуг.

Реакція органів державного управління на кризу вимагала реорганізації внутрішніх структур і процедур, перерозподілу персоналу та адаптації надання послуг для найбільш вразливих верств населення. Ключову роль відіграли системи комунікації та координації з іншими службами та органами влади.

Неможливо визначити оптимальне рішення для кожного органу місцевого самоврядування з огляду на різноманітні місцеві, соціально-економічні та культурні умови. Кожен орган місцевого самоврядування має унікальні потреби, ресурси та виклики, що вимагає гнучкого підходу до планування та адаптації стратегій до конкретного контексту. Оптимальне рішення для однієї місцевості може бути неприйнятним в іншій, що підкреслює необхідність індивідуального підходу до проблем і можливостей кожного органу місцевого самоврядування.

Основні рушійні фактори змін у сфері надання публічних послуг є такими:

- Специфічні для характеру послуги збільшення/зменшення попиту внаслідок кризи та втручання уряду (наприклад, у випадку з COVID-19 – локдаун).
- Ширший місцевий та національний контекст, наприклад, ступінь централізації, бюджетні обмеження.

Вплив кризи на муніципальні послуги:

- Втрата доходу
- Зменшення доступності деталей та матеріалів (порушення глобальних ланцюгів постачання)
- Скорочення надання послуг (наприклад, послуги надаються рідше)
- Зниження міської мобільності (наприклад, простій громадського транспорту)
- Прискорення оцифрування
- Зміни в структурі злочинності (наприклад, зростання домашнього насильства)

## **Ремуніципалізація**

Останніми роками з'явилася тенденція до ремуніципалізації, що означає передачу виконання місцевих публічних послуг від приватного сектору назад до органів місцевого самоврядування, де місто чи гміна стає безпосереднім постачальником цих послуг. Це форма

дереприватизації, також відомої як інсорсинг, коли відповідальність за надання послуг повертається до публічної сфери. У 2014 році було зафіксовано 180 випадків ремуніципалізації послуг водопостачання у 35 країнах на різних континентах за останні 15 років (Lobina et al., 2014).

Переваги ремуніципалізації:

- Можливість зосередитися на сервісі, а не на прибутку (краща якість, нижчі тарифи).
- Надлишки можуть бути використані для покращення сервісної інфраструктури.
- Покращення кадрового забезпечення послуг.
- Можливість швидкої адаптації без фінансових санкцій.
- Підвищення прозорості (підвищення прозорості процесів прийняття рішень та адміністративних заходів, розбудова довіри громади через прозоре надання послуг).

Ремуніципалізація також спостерігається в Україні. Відомі приклади представлені нижче<sup>1</sup>:

- Муніципалізація інтегрованих енергетичних послуг: Славутич, 2019, послуги надає кооператив «Сонячне місто»
- Ремуніципалізація інтегрованих послуг водопостачання:
  - Кіровоград, 2008, раніше надавалися ТОВ «Водопостачання»
  - Луганськ, 2014, раніше надавалися Росводоканалом

## **Пандемія як криза**

Як особливий тип кризи, пандемія суттєво вплинула на надання публічних послуг. Зміна попиту на ці послуги, посилення цифровізації, питання безпеки персоналу, втрата доходів – це лише деякі з викликів, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування. Наслідки пандемії спричинили організаційні зміни, як структурні, так і процесуальні, включаючи управління інформацією, перерозподіл персоналу та незаплановані інвестиції в інфраструктуру.

Слід також підкреслити, що пандемія зумовила необхідність захисту найбільш вразливих верств населення. Завдяки попередньо налагодженим механізмам комунікації та участі (партиципації) вдалося успішно протидіяти негативним наслідкам кризи. Нестача персоналу була компенсована за рахунок перерозподілу через публічно-приватне партнерство, як формальне, так і неформальне.

Наслідки пандемії:

- Криза спричинила зміни у попиті на публічні послуги (для одних – збільшення, для інших – зменшення), нагальність цифровізації, забезпечення безпеки персоналу, втрату доходів.

---

<sup>1</sup> <https://public-futures-next.vercel.app/en/cases>

- Зумовили необхідність організаційних (структурних та процесуальних) змін, зокрема: управління інформацією, перерозподіл персоналу, незаплановані інвестиції в інфраструктуру.
- Зміни стосувалися захисту найбільш вразливих мешканців. Це стало можливим завдяки вже існуючим механізмам комунікації та участі.
- Нестача персоналу була компенсована за рахунок перерозподілу через формальне та неформальне публічно-приватне партнерство.

Міцний діалог, співпраця та внутрішня і зовнішня координація з іншими постачальниками послуг та адміністраціями відіграли ключову роль у безперебійному наданні послуг. Виявилося, що певні послуги, такі як охорона здоров'я, цифровий широкосмуговий зв'язок або безпечний громадський простір, стали особливо актуальними під час пандемії, набуваючи важливого значення для місцевих і регіональних громад.

### **Реакція державного управління на кризу**

Дослідження реакції адміністрації на кризу, спричинену пандемією, показало реалізацію таких заходів. У ході реорганізації внутрішніх структур і процедур для забезпечення безперервності надання послуг важливим заходом є перерозподіл персоналу, включаючи позмінну та віддалену роботу. Зокрема, найбільш стійкі організації мають розгалужену систему комунікації та координації для забезпечення ефективної взаємодії з іншими службами та органами влади. Приведення надання послуг у відповідність до потреб найбільш вразливих мешканців, ставлячи їхні потреби в центр при реагуванні на надзвичайні ситуації, також є ключовим аспектом. Разом ці дії складають комплексну стратегію, спрямовану на підтримання ефективності державних служб в умовах надзвичайної ситуації.

### **Польський досвід надання публічних послуг під час кризи**

Дослідження, проведене в Польщі, показує, що стійкість місцевих адміністрацій можна підвищити за допомогою таких інновацій, як колегіальне прийняття рішень, інструменти координації в державному управлінні або віддалена робота. У дужках вказано, чи зміни мали постійний характер:

- Колегіальний процес прийняття рішень – можливість голосувати й організувати зустрічі дистанційно тощо [зміна запроваджується лише на час пандемії].
- Інструменти координації в державному управлінні
  - Видання воєводою розпоряджень, обов'язкових для виконання всіма органами місцевого самоврядування та адміністративними органами, що діють на території воєводства [зміни можливі лише на час пандемії].
  - Закон «Про спеціальну допомогу українцям» (12.3.2022) – внесення змін до Закону «Про державне управління у кризових ситуаціях»: у кризовій ситуації

прем'єр-міністр може видавати обов'язкові до виконання рішення [системна зміна]. Але механізми координації на місцевому рівні відсутні.

- Дистанційна робота – зміни до трудового законодавства, що регулюють дистанційну роботу [системна зміна].

### **Стійкість до криз – соціальний капітал**

Стійкість до криз залежить від поєднання ресурсів, знань та компетенцій членів мережі публічного управління. Соціальний капітал є визначальним фактором стійкості. Його пояснюють як «спільні знання, розуміння, норми, правила та очікування щодо моделей взаємодії, які групи людей привносять у повторювану діяльність» (Ostrom, 2000, с. 176).

Факторами соціального капіталу вважаються:

- Структурний соціальний капітал: мережеві зв'язки, конфігурація мережі та відповідна організація
- Когнітивний соціальний капітал: спільна мова та коди, спільні наративи
- Реляційний соціальний капітал: довіра, норми, зобов'язання та очікування, ідентифікація (Sienkiewicz-Malyjurek, 2022)

Проявом соціального капіталу, що свідчить про соціальну стійкість, є впроваджені інновації:

- Створення нового каналу громадської участі (залучення громадян до процесів прийняття рішень). Такий канал сприяє інклюзивності, дозволяючи громадянам брати активну участь у формуванні майбутнього та сприяючи прийняттю кращих, більш сталих державних рішень.
- Створення консорціуму невеликими громадами для об'єднання ресурсів і забезпечення попиту для всього регіону. Такі партнерства створюють можливості для синергії, дозволяючи громадам консолідувати фінансові, технічні та людські ресурси. В результаті регіон отримує можливість ефективно задовольняти різноманітні потреби місцевих громад та спільно розвивати інфраструктуру чи публічні послуги.

### **Висновки та рекомендації до дії**

Сучасні соціальні та економічні виклики вимагають рішучих дій, і одним з ключових аспектів ефективної відповіді на них є інвестиції в різні сфери, які формують структуру та ефективність надання публічних послуг. У рамках комплексного підходу до цього питання існує низка фундаментальних сфер, в які слід інвестувати, щоб забезпечити ефективну адаптацію до мінливого середовища.

Інвестиції в публічні послуги охоплюють різні сфери, що є ключовими для ефективного управління та надання публічних послуг. Рекомендації полягають у наступному:

- Розбудова інституційної спроможності: Інвестиції в розвиток інституційних структур є важливими для розбудови спроможності ефективного управління та надання публічних послуг. Сильні та добре функціонуючі державні установи є основою ефективної системи надання послуг.
- Інституційна ефективність: Інвестиції в розвиток інституційної ефективності є ключовим фактором для впорядкування процесів, зменшення бюрократії та підвищення гнучкості реагування на мінливі умови. Оптимальне функціонування інституцій вимагає як ефективних процедур, так і відповідної організаційної культури.
- Розвиток інфраструктури: Інвестиції в розширення та модернізацію інфраструктури є важливими для підвищення доступності, ефективності та якості публічних послуг. Інфраструктура є основою для багатьох галузей, таких як транспорт, енергетика та телекомунікації.
- Інвестиції в персонал: Інвестиції в розвиток компетенцій та навчання персоналу, а також створення привабливих умов праці є ключовими для підвищення ефективності роботи персоналу та покращення якості послуг. Кваліфікований персонал відіграє ключову роль у наданні якісних послуг.
- Соціальний діалог з профспілками: Інвестиції у відкритий та конструктивний діалог з представниками працівників є важливими для побудови гармонійних відносин на робочому місці. Це впливає на стабільність та ефективність надання послуг.
- Партнерство з громадянським суспільством: Інвестиції у співпрацю з громадськими організаціями, громадськими групами та місцевими громадами сприяють кращому розумінню потреб суспільства та сприяють більш сталому підходу до надання послуг.
- Здійснення стратегічного нагляду за наданням послуг: Моніторинг, оцінка та постійне коригування стратегій надання послуг є ключовими для ефективного реагування на мінливі умови та суспільні потреби. Йдеться про підтримку контролю над послугами, що надаються, для забезпечення оптимальної якості.
- Диверсифікація джерел фінансування: Інвестиції в різноманітні джерела фінансування є ключовим фактором для гнучкого реагування на мінливі економічні умови та забезпечення фінансової стійкості публічних послуг. Диверсифікація джерел фінансування дозволяє ефективно управляти бюджетом.
- Покращення доступу до даних: Наявність достовірної інформації, моніторинг показників та аналіз даних є ключовими для прийняття обґрунтованих рішень, оптимізації процесів та ефективного управління публічними послугами. Покращення доступу до даних впливає на ефективність роботи та прийняття обґрунтованих рішень.

## **Література**

- Rossetti, M., & da Cruz, N. F. (2022). Local public services in crisis mode: Adapting governance models to exceptional times. *Emergency Governance Initiative Policy Brief*, 5.
- Lobina, E., Kishimoto, S., Petitjean, O. (2014). Here to Stay: Water Remunicipalisation as a Global Trend. Amsterdam–Paris–London: Public Services International Research Unit–Multinational Observatory–Transnational Institute
- Jakubek-Lalik J., Wilk B., (2023) Has the experience of COVID-19 permanently strengthened public administration? Local government of Polish cities in the light of the concept of urban resilience, IRSPM, Budapest 3-5 April 2023
- Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2022). Social capital and resilience of public governance networks. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska*.