ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas

Žvalgomasis biurokratizmo tyrimas

„Kaip mažinti biurokratizmą Lietuvoje: nuo poreikio link poveikio”

2025 m.

Svarbiausios įžvalgos:

- Biurokratizmas Lietuvoje vertinamas kaip rimta problema. Tai patvirtina kas trečias įmonės vadovas ir beveik kas ketvirtas valstybės tarnautojas. Įmonių vadovai nuosekliai įvardija tas pačias pagrindines verslo vystymo Lietuvoje problemas – mokesčių dydžius ir jų administravimą, sparčią teisinio reglamentavimo ir politikos kaitą, administracinę naštą ir neaiškumą.

- Nuo 2014 metų Lietuvoje įsigaliojo ir tebegalioja 6254 Seimo priimti įstatymai. Vidutiniškai per metus įsigalioja 579 įstatymai, nustoja galioti – 27 (4,7 proc.).

- „Naujos kartos Lietuva“ plano rėmuose skaitmeninei transformacijai skirta daugiau nei 473 mln. eurų, papildomai 212,7 mln. eurų skirta viešojo sektoriaus efektyvumo didinimui, gerinant mokesčių administravimą ir diegiant pažangias technologijas. Visgi, viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius reikšmingai nemažėja.

- Jau beveik dešimtmetį vienas viešojo sektoriaus darbuotojas „aptarnauja“ apie aštuonis Lietuvos gyventojus.

- 2017-2024 m. ministerijų darbuotojų skaičius išliko beveik toks pats – apie 3,7 tūkst. Vadovų ir pavaldinių santykis ministerijose yra 1:5 (pažangiose organizacijose – 1:10).

- Valstybės centrinis valdymo aparatas kainuoja apie pusantro milijardo per metus, jame dirba apie 48 tūkst. darbuotojų.

- Per pastarąjį dešimtmetį viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai vidutiniškai buvo didesni ir augo sparčiau nei privataus sektoriaus darbuotojų, taip dar labiau padidindami skirtumą tarp šių sektorių. Skirtumas jau viršija 10 proc. arba 250 eurų per mėnesį.

- Administruoti vieną perskirstytą biudžeto eurą Lietuvoje kainuoja 4,84 cento. Suomijoje – 2,72 ct, Estijoje – 4,42 ct.

- Lietuvai būti „vidutinioke“ kasmet kainuoja iki 685 mln. eurų, o tai reiškia, kad iki 2030 m. šalis galėtų potencialiai sutaupyti apie 2,74 mlrd. eurų.

- Sėkmingai sumažinus biurokratiją (iki Švedijos lygio) jau šiemet, 2028 m. Lietuvos BVP padidėtų 5 mlrd., gynybos finansavimas galėtų siekti 5 proc., o pensijos ir švietimo finansavimo lygis augtų infliacijos tempu.

- 2028 m. Lietuva pralenktų ES vidutinį pajamų lygį, pavytų Suomiją ir pagal pragyvenimo lygį taptų Šiaurės Europos dalimi.

- Trys pasiūlymai viešojo sektoriaus įstaigoms:
  - Skaičiuoti, kiek kainuoja viena konkreti paslauga (angl. unit cost).
  - Įsivesti ir skelbti savo efektyvumo matavimo rodiklius.
  - Išsikelti ir matuoti poveikio visuomenei tikslus.

Pastaraisiais metais biurokratijos ir biurokratizmo tema Lietuvoje sulaukė ypatingo dėmesio, ypač po viešai nuskambėjusios „Teltonikos“ projekto istorijos. Politikai ir verslininkai vis dažniau kalba apie būtinybę mažinti biurokratizmą, Vyriausybė šiuo tikslu sudarė Perteklinių reikalavimų verslui šalinimo komisiją, ministerijos savo pavaldžioms įstaigoms ir institucijoms nurodė išskirti veiklas, sukuriančias daugiausiai biurokratinės naštos verslui ir gyventojams bei pasiūlyti, kaip tą naštą mažinti. Klausimas tik, ar šios diskusijos ir užmojai virs realiais darbais – tokiais, kurių poveikį būtų galima aiškiai įvertinti ir pamatuoti?

Kada biurokratija tampa biurokratizmu?

Biurokratiją, kaip geriausią valstybės valdymo būdą, idealizavo ir aprašė Maxas Veberis 20 a. pradžioje, teigdamas, kad toks administracinis valstybės valdymas pasižymi hierarchine sistema, išsamiomis ir formaliomis rašytinėmis taisyklėmis bei procedūromis.

Biurokratizmas, priešingai, yra šios sistemos iškreipimas – perteklinis formalizmas, vilkinimas, neveiklumas ir vengimas spręsti problemas iš esmės. Lietuvos Seimo kontrolierių įstatymas biurokratizmą taip pat apibrėžia, kaip tokį pareigūnų darbą, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ir teisės aktai.

Viena iš priežasčių, dėl kurių biurokratija perauga į biurokratizmą, yra sparčiai augantis reguliavimo kiekis (angl. policy accumulation, rule growth, policy layering), kuris viešojo sektoriaus institucijoms didina įgyvendinimo ir kontrolės naštą.

Pavyzdžiui, remiantis Teisės aktų registro duomenimis, nuo 2014 metų įsigaliojo ir tebegalioja 6254 Seimo priimti įstatymai. Vidutiniškai per metus įsigalioja 579 įstatymai, nustoja galioti – 27 (4,7 proc.).

Taip pat viešasis sektorius dažnai pasižymi į kontrolę linkusia vidine kultūra, kuri neskatina atviro dialogo ir negeba tinkamai mobilizuoti visuomenės žinių bei idėjų, reikalingų pagrįstam ir kokybiškam sprendimų priėmimui.

Remiantis įvairiais tyrimais ir apklausomis, biurokratizmas Lietuvoje vertinamas kaip rimta problema. Tai patvirtina kas trečias įmonės vadovas ir beveik kas ketvirtas valstybės tarnautojas. Įmonių vadovai nuosekliai įvardija tas pačias pagrindines verslo vystymo Lietuvoje problemas – mokesčių dydžius ir jų administravimą, sparčią teisinio reglamentavimo ir politikos kaitą, administracinę naštą ir neaiškumą.

Pagrindinės problemos, iškilusios vykdant verslą Lietuvoje:

- **Mokesčių tarifai**
- **Sparti teisinio reglamentavimo ir politikos kaita**
- **Finansavimo, įskaitant kreditus, prieinamumas**
- **Administracinių procedūrų sudėtingumas**

(Eurobarometras, 2024)

Tuo pačiu, tarptautiniai vertinimai rodo, kad efektyvesnė biurokratija reikšmingai prisideda prie geresnių gyvenimo sąlygų. Vienas išsamiausių viešojo sektoriaus efektyvumo vertinimų „Blavatnik Index of Public Administration“ rodo aiškią koreliaciją tarp viešojo administravimo efektyvumo, didesnio bendrojo vidaus produkto (BVP) vienam gyventojui bei aukštesnio Pasaulio banko Žmogiškojo kapitalo indekso. Kitaip tariant, **šalys, kuriose viešasis administravimas yra efektyvesnis, dažniau pasižymi aukštesniu ekonominiu išsivystymu ir didesne gyventojų gerove.**

Pagal šį indeksą Lietuva užima 15 vietą iš 120 vertintų šalių – tai geras rezultatas. Lietuva itin gerai vertinama inovacijų srityje (3 vieta), tačiau įvairovės ir įtraukties (64 vieta), krizių ir rizikų valdymo (38 vieta) bei technologijų ir darbo aplinkos (36 vieta) srityse atrodo gerokai prasčiau.

Visa tai kelia esminius klausimus. Ar viešojo administravimo aparatas yra pernelyg išsiplėtęs, o gal augo per greitai? Ar atlygio sistema pakankamai konkurencinga, kad galėtų pritraukti ir išlaikyti reikalingus talentus? Kas iš tikrųjų lemia biurokratizmą ir ką biurokratizmo sumažinimas iš esmės reikštų Lietuvos ekonomikai?

Siekiant atsakyti į minėtus klausimus, šis žvalgomasis tyrimas susideda iš dviejų dalių:
I-oje dalyje yra nagrinėjamas biurokratinio aparato dydis, kaštai ir efektyvumas; **II-oje dalyje** analizuojama, kokią įtaką Lietuvos ekonomikai galėtų turėti biurokratizmo mažinimas.

1 dalis

Ar Lietuvos biurokratinis aparatas per didelis ir per brangus?

Pradėjus nagrinėti biurokratizmo temą, greitai tampa akivaizdu, kad tarptautiniai palyginimai – sudėtingi. Nors dauguma šalių susiduria su panašiomis problemomis, viešojo administravimo struktūros ir valdymo modeliai gerokai skiriasi. Pavyzdžiui, Švedijoje veikia 10 ministerijų, nors ministrų – net 23, o Lietuvoje – 14 ministerijų ir tiek pat ministrų, be to, svarstomas dar vienos Regionų ministerijos steigimas.

Todėl šioje analizėje dėmesį sutelkiame ne vien į kiekybinius palyginimus, o į pagrindines tendencijas ir iššūkius. Visgi visiškai jų atsisakyti nepavyks – jie svarbūs kaip atskaitos taškai, padedantys įžvelgti realias galimybes bei geriau suprasti, kur slypi didžiausi neefektyvumo iššūkiai ir galima siekti realaus pokyčio.

Remiantis naujausia Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) ataskaita, Lietuvos viešasis sektorius, vertinant pagal gyventojų skaičių, yra vienas didesnių tarp organizacijos narių. Viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai taip pat yra vidutiniškai apie **10 proc. didesni nei privačiame sektoriuje** – lyginant panašaus profilio darbuotojus pagal amžių, išsilavinimą ir kitus kriterijus. Tačiau paradoksas išlieka – reikšminga dalis gyventojų vis dar nepatenkinta viešųjų paslaugų kokybe, rodo EBPO apklausos.

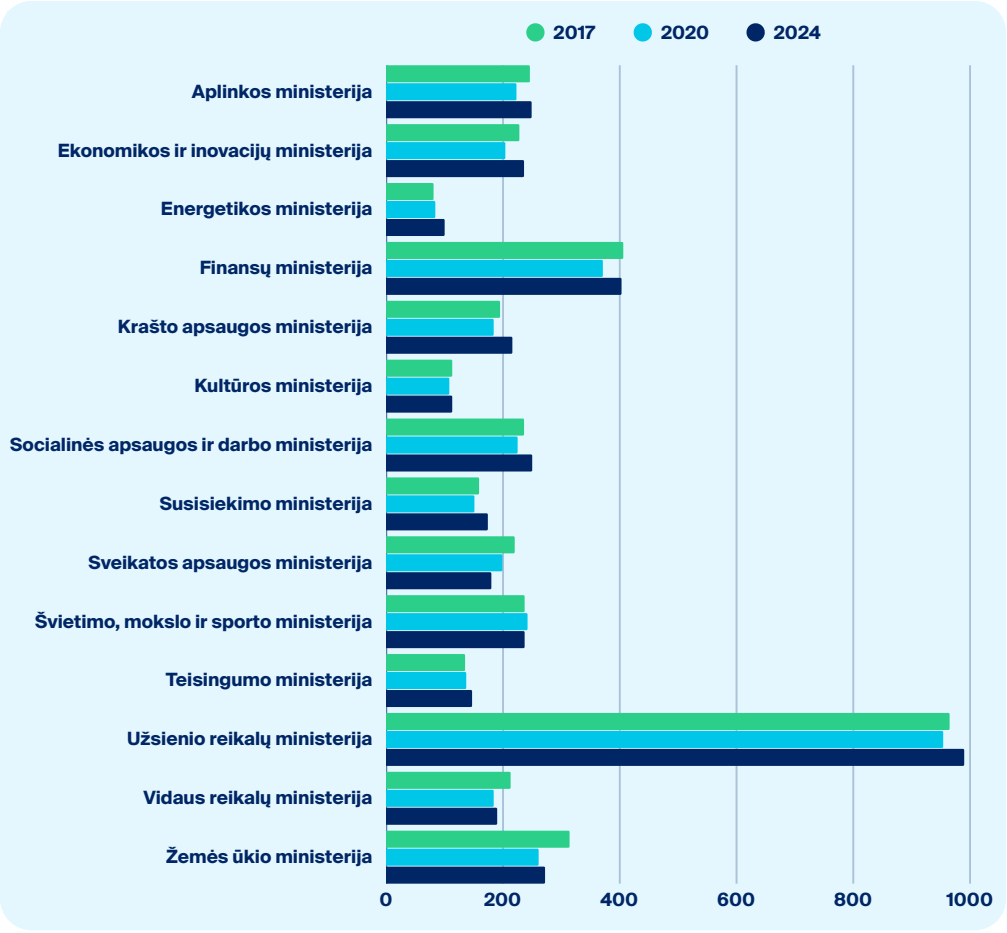
Visgi, tokie rodikliai nestebina. Jau beveik dešimtmetį vienas viešojo sektoriaus darbuotojas ir toliau „aptarnauja“ apie aštuonis Lietuvos gyventojus. Remiantis Valstybės duomenų agentūros pateikiama statistika, nuo 2015 iki 2023 m. viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius mažėjo beveik proporcingai gyventojų skaičiaus pokyčiui.

> Jau beveik dešimtmetį vienas viešojo sektoriaus darbuotojas „aptarnauja“ apie aštuonis Lietuvos gyventojus.

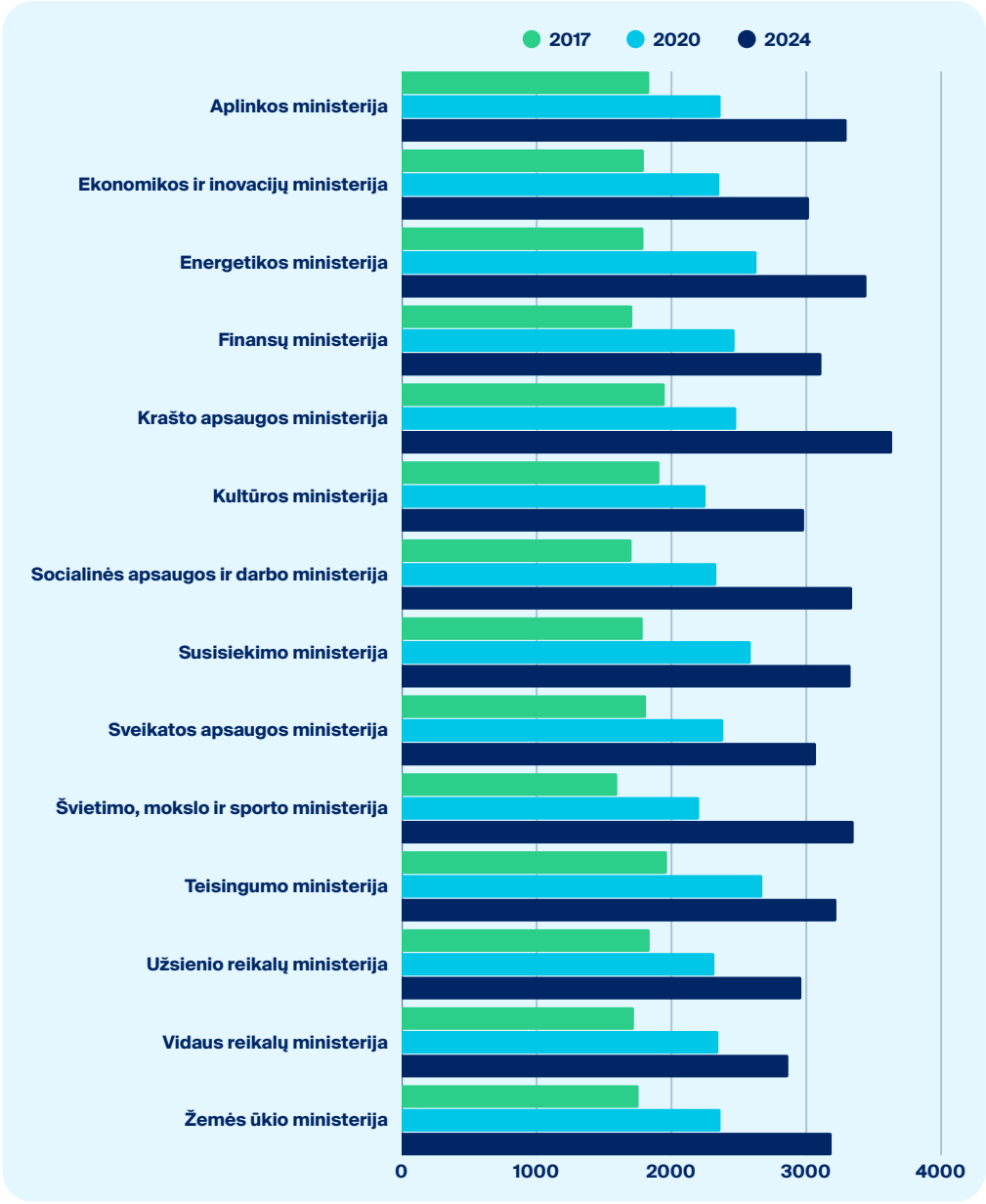
Valstybės lygmens įstaigose, vykdančiose viešojo administravimo funkcijas ir kuriose dirba valstybės tarnautojai, 2024 m. dirbo apie 48 tūkst. darbuotojų. Remiantis Vidaus reikalų ministerijos skelbiamu viešojo sektoriaus subjektų sąrašu, 2024 m. tokių įstaigų buvo 172, o jų atlyginimų fondas siekė apie 1,5 mlrd. eurų. Nuo 2017 iki 2024 m. šių įstaigų darbuotojų atlyginimai augo apie 89 proc. (Day Q Analytics duomenys).

Remiantis Day Q Analytics duomenimis, ministerijų darbuotojų skaičius išliko beveik toks pats – apie 3,7 tūkst. darbuotojų 2017-2024 m.

DARBUOTOJŲ SKAIČIAUS POKYTIS MINISTERIJOSE



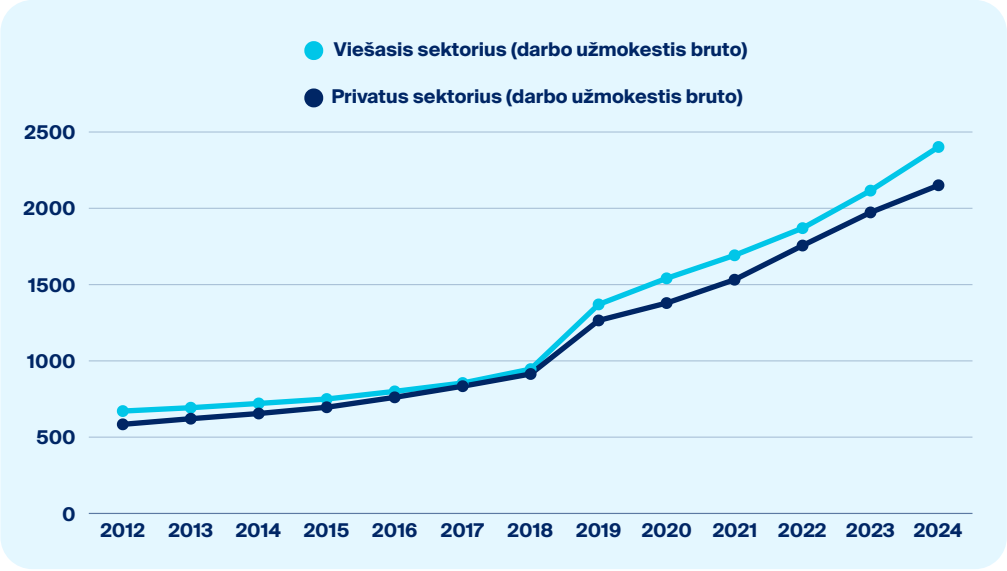
MINISTERIJŲ DARBUOTOJŲ ATLYGINIMŲ POKYTIS



Tuo pačiu laikotarpiu ministerijų darbuotojų atlyginimai buvo gerokai didesni nei visame viešajame sektoriuje – 2017 m. jie siekė 1799 eurų (Day Q Analytics duomenimis), kai bendras viešojo sektoriaus atlyginimų vidurkis buvo apie 855 eurų. Vidutinis atlyginimų augimas ministerijose nuo 2017 m. iki 2024 m. siekė maždaug 78 proc.

Bendrai nuo 2015 m. iki 2024 m. bruto atlyginimas viešajame sektoriuje pakilo nuo 750,3 eurų iki 2 402,2 eurų, arba 3,2 karto (220,2 proc). Tuo tarpu privačiame sektoriuje bruto atlyginimas augo nuo 696,1 eurų iki 2 151,3 eurų – tai yra apie 209,1 proc. 2015 m. skirtumas tarp vidutinio viešojo ir privataus sektoriaus bruto atlyginimų buvo 54,2 eurai, o 2024 m. – jau 250,9 eurai. Viešajame sektoriuje atlyginimas „į rankas“ padidėjo nuo 580 iki 1 470,0 eurų (apie 153,4 proc.), o privačiame – nuo 541 iki 1 328,2 eurų (apie 145,5 proc.).

Per pastarąjį dešimtmetį viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai vidutiniškai buvo didesni ir augo sparčiau nei privataus sektoriaus darbuotojų, taip dar labiau padidindami skirtumą tarp šių sektorių.



Dar įdomiau šie skaičiai atrodo skaitmenizacijos kontekste.

Lietuva pastaraisiais metais nuosekliai investuoja į technologinius sprendimus, siekdama modernizuoti viešąjį sektorių. „Naujos kartos Lietuva“ plano rėmuose skaitmeninei transformacijai skirta daugiau nei 473 mln. eurų – lėšos nukreiptos į valstybės IT išteklių pertvarką, duomenų valdymą, elektroninių paslaugų plėtrą, skaitmenines inovacijas. Papildomai 212,7 mln. eurų skirta viešojo sektoriaus efektyvumo didinimui, gerinant mokesčių administravimą ir diegiant pažangias technologijas.

Rodikliai rodo pažangą. 2023 m. Lietuva EBPO atvirų duomenų reitinge „OUR Data Index“ užėmė 10 vietą, o 2024 m. Europos duomenų portale – 7 vietą iš 34 šalių, patekdama į aukščiausią – atvirų duomenų krypčių formuotojų – grupę.

Nepaisant šių pastangų, darbuotojų skaičius reikšmingai nemažėja, o kai kuriose centrinės valdžios įstaigose ir didėja. Atlyginimų fondas toliau auga, o viešųjų paslaugų kokybė išlieka viena dažniausių kritikos temų. Be to, Lietuvos skaitmeninio dešimtmečio ataskaitos (DESI) duomenimis, 2024 m. tik 52,9 proc. 16–74 m. amžiaus Lietuvos gyventojų turėjo bent vieną bazinį skaitmeninį įgūdį – mažiau nei ES vidurkis (55,6 proc.). Kitaip tariant, nors investicijos į skaitmenizaciją reikšmingos, kol kas nematome proporcingo biurokratinės naštos mažėjimo.

2024 m. pabaigoje Estija paskelbė naują viešojo administravimo etapą „100 % skaitmenizuota, 0 % biurokratizmo“. Tai reiškia, kad visos valstybės paslaugos tapo visiškai skaitmeninės, siekiant minimaliai sumažinti biurokratizmą.

Jungtinės Karalystės Vyriausybės skaičiavimais, iki 62 proc. žemesnio rango valstybės tarnautojų atliekamų užduočių yra rutininės ir potencialiai automatizuotinos pasitelkiant dirbtinį intelektą. Tai leistų ilgainiui sumažinti išlaidas ir galimai sumažinti valstybės tarnybos darbuotojų skaičių apie 10 proc. – maždaug 50 000 etatų – be priverstinių atleidimų.

Pritaikius panašų 10 proc. darbuotojų mažinimo scenarijų pagrindinėse viešojo administravimo institucijose Lietuvoje (neįtraukiant policijos, sienos apsaugos ir panašių įstaigų prie VRM darbuotojų skaičiaus), **tai reikštų maždaug 3 000 etatų mažėjimą.** Atsižvelgiant į vidutines mėnesines darbo užmokesčio sąnaudas, toks pokytis galėtų papildomai **sutaupyti bent 105 mln. eurų.**

Kiek Lietuvai kainuoja būti „vidutinioke“?

Lietuvai būti „vidutinioke“ kasmet kainuoja iki 685 mln. eurų, o tai reiškia, kad iki 2030 m. šalis galėtų potencialiai sutaupyti apie 2,74 mlrd. eurų.

Lietuva dažnai lieka per vidurį – nei tarp efektyviausių, nei tarp didžiausios biurokratinės naštos šalių. Tai parodo ir dar vienas rodiklis – administravimo sąnaudos, tenkančios kiekvienam perskirstytam eurui.

Remiantis Eurostat duomenimis, administruoti vieną perskirstytą biudžeto eurą Lietuvoje kainuoja 4,84 cento. Kitaip tariant, beveik 5 centai nuo kiekvieno surinkto euro atitenka ne paslaugoms, o pačiai sistemai palaikyti.

Pagal šį rodiklį Lietuva užima 14 vietą iš 27 ES valstybių – „vidutiniokė“. Vis dėlto skirtumas tarp „vidutiniokų“ ir lyderių – reikšmingas. Pavyzdžiui, Suomijoje šis rodiklis siekia tik 2,72 ct, Prancūzijoje – 2,86 ct. Tuo tarpu Rumunija, Malta ir Vengrija išleidžia daugiau nei 7 ct už kiekvieną eurą.

Jeigu Lietuvai pavyktų pasiekti Suomijos lygio efektyvumą, kasmet būtų galima sutaupyti apie 585 mln. eurų. Net priartėjimas prie Estijos (4,42 ct) reikštų apie 116 mln. eurų metinį sutaupymą.

Viešuosiuose pirkimuose taip pat slypi reikšmingas efektyvumo rezervas. 2024 m. bendra įvykusių pirkimų vertė Lietuvoje siekė 9,76 mlrd. eurų, ir tai sudarė 12,5 proc. BVP. Net nedidelis efektyvumo pagerėjimas šioje srityje reikštų reikšmingą finansinę naudą. Pavyzdžiui, 1 proc. bendras pirkimų procesų efektyvumo augimas leistų sutaupyti beveik 100 mln. eurų per metus.

Viena aiškiausių pradžios vietų – vieno tiekėjo pirkimai, kurie net ir su centralizuotais pirkimais pernai sudarė 19,9 proc. visų tarptautinių ir supaprastintų pirkimų. Tyrimai rodo, kad vieno tiekėjo pirkimai vidutiniškai yra 7,1 proc. brangesni. Jeigu jų dalis Lietuvoje sumažėtų perpus, nuo 19,9 % iki 10,9 % – metinis sutaupymas preliminariai galėtų siekti apie **58,5 mln. eurų.**

Siekdami mažinti sąnaudas ir didinti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą, turėtume skirti daugiau dėmesio ir taikomoms vadybos praktikoms. Vienas iš tarptautinių tyrimų, įtraukęs daugiau nei 15 000 įmonių visame pasaulyje, parodė, kad valstybės valdomos įmonės pasižymi prasčiausiomis vadybos praktikomis. Tuo tarpu privačios nuosavybės (angl. private equity) įmonės išsiskiria aukščiausiu valdymo lygmeniu. Jos taiko pažangias personalo valdymo (įdarbinimas, atleidimas, atlyginimai, paaukštinimai) bei dar stipresnes veiklos stebėsenos priemones.

Pažangių organizacijų patirtis rodo, kad įmanoma dvigubai padidinti darbuotojų ir vadovų santykį – nuo 4,7:1 iki 10:1, išlaikant ar net gerinant valdymo efektyvumą. Lietuvos ministerijose šis santykis šiuo metu siekia apie 1:5, o tai reiškia, kad vadovų skaičius išlieka sąlyginai didelis. Jei būtų pasiektas 1:10 santykis, net taikant konservatyvius skaičiavimus, būtų galima sutaupyti **mažiausiai 8,5 mln. eurų per metus.**

Atsižvelgiant į tai, kad ministerijų vadovų atlyginimai yra gerokai didesni už vidutinį ministerijos specialisto atlyginimą, sutaupymas galėtų būti dar didesnis. Pavyzdžiui, Ekonomikos ir inovacijų ministerijoje grupės vadovo vidutinis mėnesio užmokestis 2024 m. buvo 4123 eurai, skyriaus vedėjo – 3754 eurai. Švietimo, mokslo ir sporto ministerijoje departamento direktoriaus mėnesinis atlyginimas siekė 4985 eurus, o skyriaus vedėjo ar grupės vadovo – 4805 eurus.

Nuo procesų iki poveikio: kaip kurti ir matuoti vertę viešajame sektoriuje?

Nors iki šiol aptarti skaičiai leidžia geriau suprasti dalį biurokratizmo kaštų, jie atskleidžia tik vieną monetos pusę. Tai – matomoji biurokratijos dalis, kurią galima įvertinti per atlyginimus, darbuotojų skaičių, skaitmenizavimo apimtis ar pirkimų duomenis. Tačiau reikšminga biurokratinės sistemos dalis išlieka nematoma – tai, kas neatsispindi finansinėse eilutėse, bet turi tiesioginį poveikį institucijų veiklos kokybei ir kuriamai vertei visuomenei.

Pavyzdžiui, 2024 m. darbuotojų įsitraukimo indeksas Lietuvoje smuko iki 2022 m. lygio – 61 proc. Net 28 proc. darbuotojų teigia, kad nerekomenduotų savo darbovietės kitiems. Tai signalas, kad viešajame sektoriuje vis dar trūksta kryptingos motyvacijos sistemos, aiškaus tikslo ir supratimo, kokią vertę darbas kuria visuomenei.

Nemaža dalis institucijų vis dar vertina savo veiklos rezultatus pagal „procesinius“ kiekybinius rodiklius, kaip, pavyzdžiui, kiek pasirašyta sutarčių, kiek studentų įstojo į doktorantūrą, kiek jų apsigynė disertaciją, kiek įdiegta išmaniųjų prietaisų. Tačiau retai keliami klausimai – kas yra pagrindinis šios veiklos naudos gavėjas? Kokia konkreti vertė jam kuriama? Kaip matuojamas poveikis?

Tokį pokytį galėtų skatinti ir vadinamieji ministerijų „lūkesčių laiškai“, skirti jų pavaldžioms įstaigoms. Neretai jie apsiriboja formaliomis ir neapibrėžtomis frazėmis: „gerinti informuotumą“, „didinti motyvaciją“, „užtikrinti efektyvų valdymą“.

Įvertinus „lūkesčių laiškus“ pagal tris kriterijus: (1) kas yra pagrindiniai įstaigos klientai ar paslaugų gavėjai, (2) kokia jiems kuriama vertė, ir (3) kaip matuojamas veiklos poveikis (kiekybiniai ir kokybiniai rodikliai), aiškiausiai identifikuojama pirmoji dalis. Daugumoje „lūkesčių laiškų“ gana aiškiai įvardijami klientai bei planuojamos veiklos. Tačiau antras ir trečias kriterijus skiriasi priklausomai nuo institucijos. Dalyje „lūkesčių laiškų“ vertės kūrimas yra gana abstraktus, o poveikio vertinimas dažniausiai grindžiamas procesiniais arba veiklos rodikliais, o ne realiu poveikiu galutiniam naudotojui. Pavyzdžiui, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija nurodo, jog iš Lietuvos antidopingo agentūros tikisi, kad ji „aktyviai veiks antidopingo švietimo veikloje, perimdama pažangiausią kitų šalių praktiką, ir dės visas pastangas siekti, kad antidopingo švietimas apimtų ne tik sporto bendruomenę, bet ir visus asmenis, besidominčius sportu, vaikus, kad kuo anksčiau potencialus sportininkas sužinotų apie sportines vertybes ir jos toliau būtų ugdomos.” Kaip matuos kuriamą poveikį - nėra aišku. Bendrai, peržiūrėtuose „lūkesčių laiškuose“, kaip atskaitomybės kriterijai išskiriamas „reguliarus ataskaitų teikimas ministerijai, informavimas apie esminius sprendimus ir įvykius”.

Kita vertus, yra ir geruųjų pavyzdžių, kaip Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba. Ši įstaiga kelia tikslus pagal veiklos sritis ir nurodytus aiškius rodiklius, tokius kaip „Teigiamai atsakančių dalis į klausimą: „Mano darbo užmokestis yra teisingas lyginant su kitų, atliekančių panašų darbą“, procentais / Ne mažiau kaip 55 proc. / Augimas kasmet bent po +5 proc. nuo paskutinės reikšmės.” ; “Patikrintų interneto svetainių skaičius ir interneto svetainių, pašalinusių nustatytus neatitikimus, dalis (proc.)”.

Šios įžvalgos pagrįstos 20 „lūkesčių laiškų“, kurie skelbiami viešai. Paieška buvo atlikta remiantis Vyriausybės interneto puslapyje pateiktu ministerijoms pavaldžių įstaigų sąrašu.

Kaip pereiti nuo greitų laimėjimų prie tvarių sprendimų?

Lietuva jau žengė pirmuosius žingsnius mažinant biurokratiją, tačiau potencialas – gerokai didesnis. Vien pagal šio žvalgybinio tyrimo rezultatus, efektyvesnis procesų valdymas galėtų sutaupyti iki 685 mln. eurų kasmet.

Norint pasiekti ilgalaikį poveikį ir sisteminius pokyčius, būtina sutarti dėl trijų kertinių veiksmų:

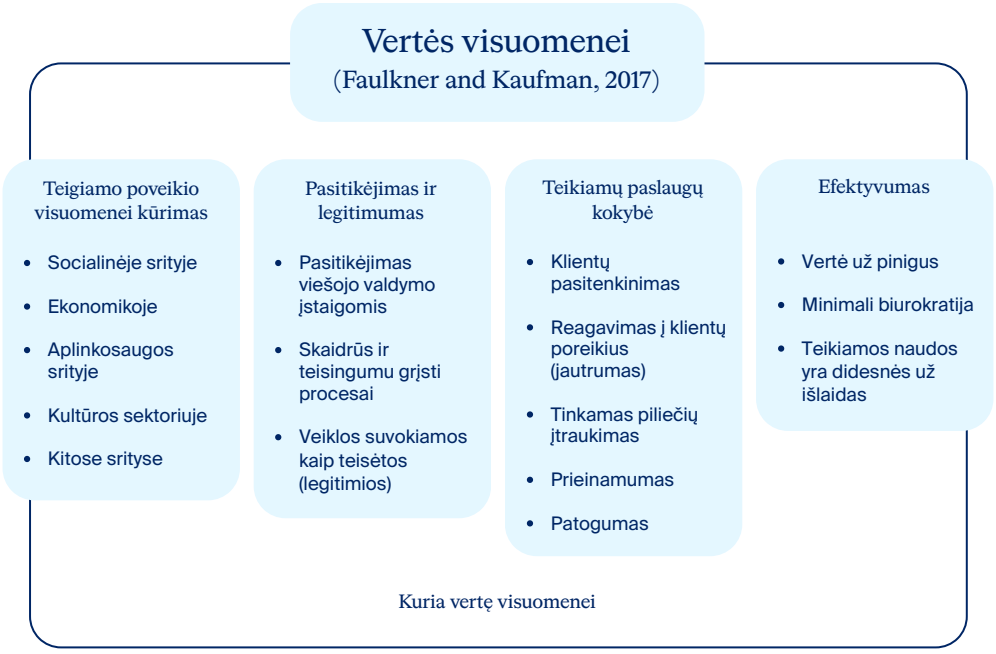
1) pradėti skaičiuoti paslaugų vieneto sąnaudas (angl. unit cost) – tai yra, kiek mokesčių mokėtojams kainuoja viena konkreti viešoji paslauga;
2) kiekvienai institucijai nusistatyti 1–3 aiškius ir pamatuojamus veiklos efektyvumo rodiklius bei reguliariai viešinti pažangą jų siekiant;
3) institucijoms išsikelti poveikio visuomenei tikslus, kurie padėtų suprasti, kokią realią vertę kuria institucijų veikla.

Pirmiausia, kiekviena viešojo sektoriaus institucija turėtų apskaičiuoti ir viešinti savo paslaugų vieneto sąnaudas (angl. unit cost) – kiek konkreti paslauga kainuoja mokesčių mokėtojams ir kokią vertę ji sukuria. Susisiekimo ministerija galėtų apskaičiuoti, kiek skirtingos reikšmės keliuose kainuoja nutiesti 1 km kelio. Švietimo, mokslo ir sporto ministerija – kiek kainuoja išmokyti vieną mokinį skirtingose mokymosi įstaigose. Tokia analizė leistų prioritetizuoti biudžeto paskirstymą, objektyviai vertinti reformų naudą ir priimti duomenimis grįstus sprendimus.

Ne mažiau svarbu, kad viešojo sektoriaus institucijos išsikeltų aiškius ir pamatuojamus veiklos efektyvumo rodiklius. Šie rodikliai turėtų būti susiję su svarbiausiomis veiklos sritimis, reguliariai vertinami ir viešai skelbiami, kad būtų užtikrintas skaidrumas ir visuomenės pasitikėjimas.

Galiausiai, institucijos turėtų aiškiai apibrėžti, kokią vertę jos kuria visuomenei. Tai reiškia gebėti atsakyti į esminius klausimus – kam skirta konkreti jų veikla/paslauga, kokį pokytį ji siekia sukurti piliečių gyvenime ir kaip šis poveikis gali būti pamatuotas. Aiškiai suformuluoti poveikio tikslai padeda suprasti, kaip institucijų veikla prisideda prie visuomenės gerovės, ir leidžia kryptingai nukreipti pastangas ten, kur jos sukuria didžiausią vertę. Pavyzdžiui, pažangiose šalyse mokesčių mokėtojų skiriamos lėšos dažnai siejamos su vertės visuomenei kūrimu (angl. Public value). Vadybos pamatinis principas sako, kad sunku arba visai neįmanoma pasiekti tai, ko organizacija aiškiai neįsivardina kaip svarbaus tikslo. Lėšų skyrimas pats savaime retai kada gali būti geras tikslas. Siekiant tvarios viešojo sektoriaus pažangos, būtina kryptingai pereiti nuo asignavimų (lėšų) skyrimo prie teigiamo poveikio didinimo, arba aukščiausios vertės visuomenei kūrimo. Kitaip tariant – **nuo klausimo „kiek kam skyrėme lėšų?“ prie „kokią vertę visuomenei sukūrėme?“.**

Pasak Faulkner ir Kaufman (2017), viešojo sektoriaus įstaigos gali kurti keturių rūšių vertę visuomenei. Tos keturios vertės visuomenei rūšys yra: (1) teigiamas poveikis visuomenei tam tikrose srityse: sąlygų visuomenei arba jos daliai pagerinimas, visuomenės arba jos dalies būsenos pagerinimas, (2) pasitikėjimas įstaigomis ir jų veiklų legitimumas, visuomenės požiūriu, (3) teikiamų paslaugų kokybė, (4) įstaigų efektyvumas.



Teigiamas poveikis visuomenei. Pavyzdžiui, vertė visuomenei yra ne tai, kiek lėšų vyriausybė išleido ginklams ir pratyboms, bet kiek realiai sustiprėjo šalies gynyba, ir, ar tai maksimalus šalies gynybos pajėgumų ir saugumo padidėjimas. Viena svarbi visuomenės dalis yra viešojo sektoriaus darbuotojai. Vertė šiai visuomenės daliai galėtų būti išaugęs jų įsitraukimas, išaugęs viešojo sektoriaus darbuotojų psichologinis saugumas, išaugęs jų intelektinio ekspertinio potencialo panaudojimas valstybės pažangai. Jeigu tokių tikslų įstaigos nekelia ir nesiekia, tai gali reikšti, kad nekalbame apie vertės visuomenei kūrimą ir kad mūsų visų sumokėti mokesčiai yra išleidžiami netikslingai.

Pasitikėjimas įstaigomis ir jų veiklų legitimumas, visuomenės požiūriu. Piliečių pasitikėjimas valstybe ir jos institucijomis yra jos tvarumo, stiprumo ir išlikimo garantas. Tad viešojo sektoriaus įtaigų veikla turi kelti visuomenės pasitikėjimą, o jos veiklos, visuomenės vertinimu, turi būti teisėtos ir tarnaujančios valstybei, o ne atskirų žmonių interesams. Kuo įstaigos turi didesnį visuomenės pasitikėjimą, tuo didesnę vertę jos kuria visuomenei. Paprastai pasitikėjimas viešojo sektoriaus įstaigomis yra matuojamas atliekant sociologinius tyrimas, pasitelkiant moksliškai validuotus konstruktus.

Paslaugų kokybė. Viešojo sektoriaus įstaigų paslaugų kokybė yra geriausiai suprantama vertės visuomenei rūšis. Šiuo atveju, pagrindiniai kriterijai visuomenei kuriamai vertei pamatuoti yra klientų pasitenkinimas paslauga, reagavimas į klientų poreikius (jautrumas), tinkamas piliečių įtraukimas, prieinamumas ir patogumas.

Efektyvumas ir minimali biurokratija. Ketvirtoji vertės visuomenei rūšis yra viešojo sektoriaus įstaigų veiklos kaštai, arba kaina visuomenei. Tai reiškia mažiausiai du dalykus: kiek kainuoja pačios įstaigos veikla jai pavestoms funkcijoms vykdyti ir kiek laiko bei lėšų reikia piliečiams ar organizacijoms siekiant pasinaudoti jos paslaugomis. Pastaroji gali būti siejama ir su paslaugų kokybe. Svarbiausia – ne patys mažiausi kaštai, bet geriausias santykis tarp įstaigos veiklos sąnaudų (gaunamų asignavimų) ir kuriamos vertės visuomenei.

Kokie yra efektyvumo ir minimalios biurokratijos kriterijai? Pirmas kriterijus, kai įstaigos skaičiuoja, kiek kainuoja suteikti vieną ar kitą paslaugą ir kartu vertina, kokią vertę kuria klientui, tai leidžia ir motyvuoja nuolat mažinti paslaugos suteikimo kainą, kartu išsaugoti arba didinti kuriamą vertę visuomenei. Antras, mažėjantis darbuotojų skaičius ir su darbu susijusios išlaidos, įskaitant darbo vietos kaštus. Trečias, pats minimaliausias kriterijus, kad kuriama vertė visuomenei yra didesnė nei įstaigos veikimo kaštai.

2 dalis

Kokia yra biurokratizmo mažinimo įtaka ekonomikai?

Biurokratizmas varžo ekonominį augimą, o plataus masto administracinių procesų supaprastinimas įvairiose šalyse siejamas su reikšmingu realiojo BVP vienam gyventojui didėjimu. Atsižvelgdami į šiuos rezultatus, toliau nagrinėsime, kokią įtaką debiurokratizacijos reforma galėtų turėti Lietuvos ekonomikos plėtrai ir valstybės išlaidų naštai.

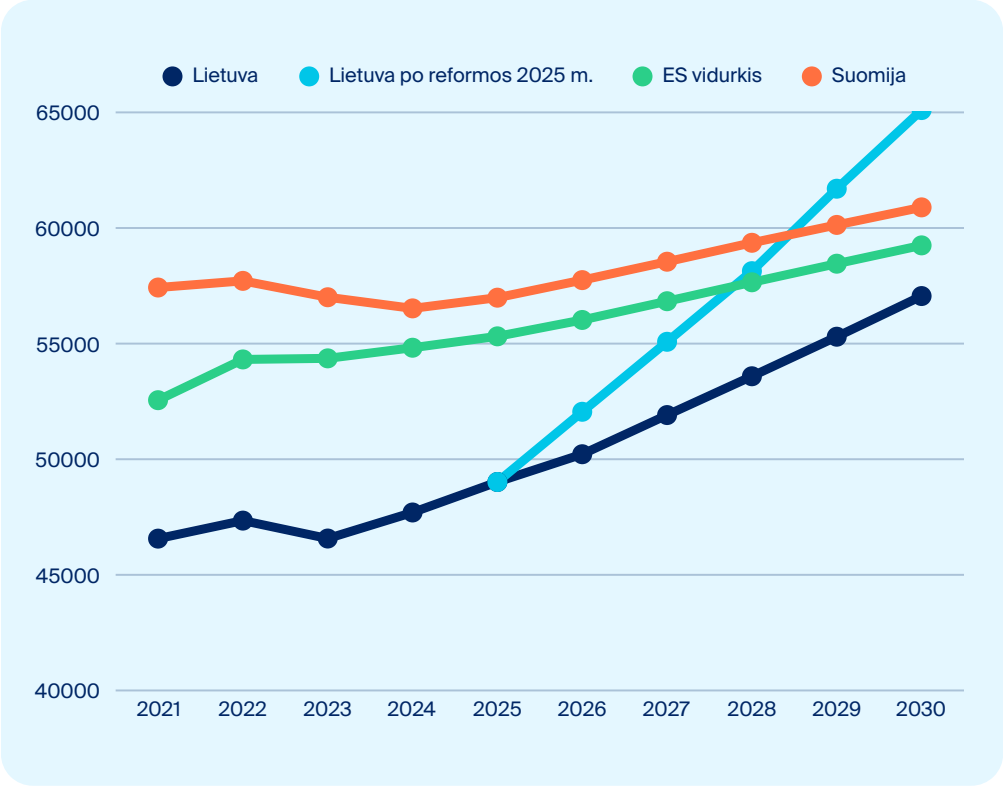
Svarbiausios įžvalgos:

- Biurokratijos našta Lietuvoje ženkliai **didesnė nei lyderių** Švedijos ir Estijos.
- 2025 m. įgyvendinus plataus masto reformas, 2027 m. galima tikėtis 6 proc. aukštesnio realaus BVP vienam gyventojui nei neįgyvendinus reformų. Vien 2027 m. **Lietuvos BVP galėtų padidėti 5 mlrd. eurų.**
- Plati debiurokratizacijos reforma leistų Lietuvai iki 2027 m. **pasivyti vidutinį Europos Sąjungos pajamų lygį,** o 2028 m. – Suomijos lygį.
- Papildomas 6 proc. BVP augimas galėtų reikšmingai padidinti valstybės pajamas – preliminariai **apie 7 proc. 2027 m.**
- Aukštesnis BVP reiškia galimybes skolintis gynybos finansavimo tikslais, **nebijant skolos-BVP santykio augimo.**
- Debiurokratizacijos reformos sukurtas **papildomas ekonominis augimas padengtų didžiąją dalį papildomų išlaidų, reikalingų pasiekti 5 proc. nuo BVP išlaidų gynybai lygį.**

Sėkmingai sumažinusi biurokratijos lygį iki 2025 m., Vyriausybė iki kadencijos pabaigos 2027–2028 m. galėtų įgyvendinti pažadą skirti 5 proc. BVP gynybai, tuo pačiu visiškai išlaikydama pensijų bei švietimo finansavimo lygį, kuris augtų infliacijos tempu.

REALUS BVP VIENAM GYVENTOJUI

(2021 m. tarpt. doleriais pagal PGP, nuo 2025 m. - IMF (liet. TVF) prognozės)



Biurokratinės naštos lygis Lietuvoje nėra blogas, tačiau vis dar reikšmingai atsilieka nuo lyderiaujančių šalių, tokių kaip Švedija ir Estija, ir turi didelį potencialą būti sumažintas įgyvendinant debiurokratizacijos reformas.

2005-2022 m. nemažai turtingų pasaulio šalių (pagal Pasaulio banko aukštų pajamų kriterijų) įgyvendino tokias reformas. Vis dėlto, tik apie 5 proc. iš visų reformas įgyvendinusių aukštų pajamų šalių pasaulyje įvykdė reikšmingus pokyčius – sumažino biurokratijos indeksą daugiau nei 0,5 punkto. Tarp jų – Europos valstybės: Bulgarija, Kroatija, Prancūzija, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija ir Jungtinė Karalystė.

Panašios apimties reformų rezultato pakaktų **Lietuvos biurokratijos lygiui sumažinti iki Švedijos lygio.**

Naudodamiesi patobulintos sintetinės kontrolės esant palaipsniškam priėmimui metodu (angl. augmented synthetic controls with staggered adoption), ekonometrinis modelis sudarė kiekvienos debiurokratizacijos reformą patyrusios šalies „alternatyvą“ iš kitų Europos šalių, kurios buvo labai panašios į dominančią šalį (pagal pajamų, biurokratijos ir prekybos lygį), tačiau reformų neįgyvendino. Modelis išskaičiavo **vidutinį reformos efektą realiam BVP vienam gyventojui** per kelerius metus po reformos įgyvendinimo.

Visais etapais debiurokratizaciją įgyvendinusios šalys Europoje turėjo **teigiamą efektą pajamų lygiui kiekvienais metais po reformos.** Jau pirmaisiais metais po reformos įgyvendinimo vidutinis realus BVP vienam gyventojui buvo 4 proc. aukštesnis, antraisiais – 6 proc., o penktaisiais – net 14 proc. aukštesnis nei būtų neįgyvendinus reformų.

2025 m. įgyvendinus reformas, kurios priartintų Lietuvos biurokratijos naštos lygį prie Švedijos, **2027 m. galima tikėtis 6 proc. aukštesnio realaus BVP vienam gyventojui,** o 2030 m. – net 14 proc. aukštesnio pajamų lygio nei neįgyvendinus reformų.

Kada Lietuva galėtų tapti Šiaurės Europos dalimi?

Pritaikius Tarptautinio valiutos fondo BVP vienam gyventojui pagal PGP prognozes Lietuvai ir ES vidurkiui, galime nustatyti, koks būtų debiurokratizacijos reformos efektas platesniame kontekste.

Plataus masto debiurokratizacijos reforma leistų Lietuvai iki 2027 m. pasivyti (97%), o 2028 m. pralenkti ES vidutinį pajamų lygį. Lietuva būtų pirmoji Baltijos šalis, pasiekusi Suomijos realų pajamų lygį, ir pagal pragyvenimo standartus taptų Šiaurės Europos dalimi.

	Be reformos	Po reformos 2025 m.
2024	77.8	77.8
2025	80	80
2026	81.9	84.9
2027	84	89.1
2028	86	93.3
2029	88.1	98.3
2030	90.2	102.9

VISOS SUKURIAMOS PRIDĖTINĖS VERTĖS PADIDĖJIMAS

BVP milijardais EUR (2024 m. kainomis).
Nuo 2025 m. - TVF prognozė

Esant TVF prognozuojamam pastoviam gyventojų skaičiui ir matuojant 2024 m. kainomis, visas **Lietuvos BVP dėl biurokratizmo galėtų padidėti iki 89,1 mlrd. eurų 2027 m.** (dabar prognozuojamas – 84 mlrd. EUR).

Lietuvoje mokesčių surinkimas paprastai auga šiek tiek greičiau nei ekonomika – maždaug 1,19 karto daugiau nei BVP augimas ilgalaikėje perspektyvoje. Taigi papildomi 6 proc. BVP galėtų duoti apie 7 proc. daugiau valstybės pajamų 2027 m.

6 proc. didesnis BVP reiškia platesnes galimybes saugiai skolintis gynybos finansavimo tikslais, **nebijant skolos-BVP santykio augimo.**

Pagal išsamius Valstybės duomenų agentūros duomenis, 2023 m. išlaidos gynybai sudarė apie 2,5 proc. BVP. Esant 6 proc. didesniam BVP, tai būtų leidę, nemažinant išlaidų nė vienai kitai sričiai (įskaitant pensijas ir švietimą), pasiekti **4,5 proc. nuo BVP gynybai.** Debiurokratizacijos reformos sukurtas papildomas ekonominis augimas padengtų didžiąją dalį papildomų išlaidų, reikalingų pasiekti 5 proc. nuo BVP išlaidų gynybai lygį.

Sėkmingai sumažinusi biurokratijos lygį iki 2025 m., Vyriausybė iki kadencijos pabaigos 2027–2028 m. galėtų įgyvendinti pažadą skirti 5 proc. BVP gynybai, tuo pačiu visiškai išlaikydama pensijų bei švietimo finansavimo lygį, kuris augtų infliacijos tempu.

Žvalgomasis biurokratizmo tyrimas „Kaip mažinti biurokratizmą Lietuvoje: nuo poreikio link poveikio”

Tyrimo autoriai: Prof. dr. Dalius Misiūnas,
Ieva Dunčikaitė-Urmanavičienė,
Prof. dr. Modestas Gelbūda ir Adomas Klimantas

Ataskaitos dizainą paruošė: Rūta Aleksaitytė

Prie tyrimo prisidėjo Tomas Aračiauskas,
Danielius Andrejevas ir Haroldas Mackevičius

Šis tyrimas parengtas bendradarbiaujant su „Politika.“

ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas

2025 m.