Lietuvos laisvosios rinkos institutas

Faktai ir analizė

GYVENTOJŲ MAŽĖJA – SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACIJOS PLEČIASI

SANTRAUKA

Lietuvoje gyventojų skaičiui jau daugiau nei dvidešimt metų mažėjant, savivaldybių administracijos plečiasi. 2011-2015 m. gyventojų sumažėjo 4 proc., o šalies savivaldybių administracijos išaugo 4 proc.

Vertinant savivaldybes pagal gyventojų kiekio ir užimtų pareigybių administracijoje skaičiaus proporcijas, sudarytos lyginamosios savivaldybių poros. Gretintos savivaldybės, turinčios panašų gyventojų kiekį, tačiau užimtų pareigybių administracijoje skaičius vienose yra gerokai didesnis nei kitose. **Užimtų pareigybių skaičius yra ženkliai didesnis Neringos, Pagėgių, Ignalinos r., Skuodo r., Visagino, Lazdijų r., Šilalės r., Pasvalio r., Kelmės r., Ukmergės r., Radviliškio r., Šilutės r., Telšių r., Klaipėdos r. bei Mažeikių r. savivaldybėse.**

Nuo 2011 m. užimtų administracijos pareigybių skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, išaugo beveik visose savivaldybėse. **Labiausiai šis rodiklis padidėjo Vilniaus m., Klaipėdos m., Ukmergės r., Akmenės r. ir Skuodo r. savivaldybėse.**

Dalį rodiklio pokyčio nulėmė gyventojų skaičiaus pokytis, dalį – užimtų pareigybių administracijose skaičiaus pokytis. Organizacines struktūras derėtų peržvelgti toms savivaldybėms, kuriose užimtų pareigybių administracijose skaičiaus pokytis labiausiai lėmė santykinio rodiklio padidėjimą. Tai **Akmenės r., Birštono, Druskininkų, Jonavos r., Jurbarko r., Kauno r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Marijampolės, Mažeikių r., Tauragės r., Trakų r., Ukmergės r., ir Utenos r., Vilniaus m. ir Vilniaus r. savivaldybės.**

Jei savivaldybių administracijos būtų mažėjusios tokiu pačiu tempu kaip gyventojų skaičius, nuo 2011 m. būtų sutaupyta 22,8 mln. Lt (6,6 mln. EUR)

Panašaus dydžio savivaldybėse administracijos dydis gali skirtis du kartus

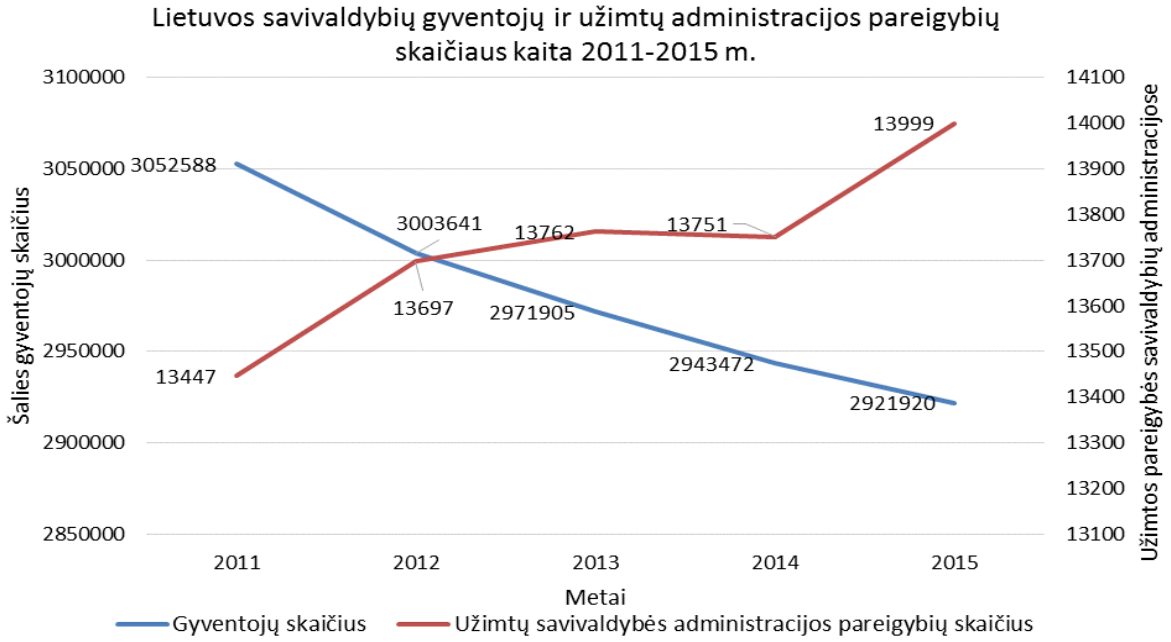
Nuo 2011 m. iki 2015 m. du trečdaliai savivaldybių išplėtė savo administracijas

Lietuvoje gyventojų mažėja jau nuo 1992 m. Per pastaruosius penkerius metus (2011-2015 m.), tiek dėl sumažėjusio natūralaus prieaugio, tiek dėl emigracijos padidėjimo, šis skaičius sumažėjo per 130 tūkst. Esant tokiai situacijai, kai mažėja gyventojų, turėtų mažėti ir savivaldybių administracijos, kad nedidėtų viešojo sektoriaus našta. Juo labiau, kad tobulėjant technologijoms, greitėjant duomenų perdavimui, diegiant vis pažangesnes sistemas, valdžiai sudaromos sąlygos efektyviau vykdyti savo funkcijas.

Visgi faktiniai duomenys [1] rodo priešingą situaciją – užimtų pareigybių skaičius savivaldybių administracijose ne tik ne mažėjo, bet tiriamu laikotarpiu (2011-2015 m.) dar ir išaugo. Lyginant 2015 m. ir 2011 m. duomenis, tik penkiose (Kauno r., Klaipėdos r., Neringos, Vilniaus m. ir Vilniaus r.) iš šešiasdešimties savivaldybių nebuvo užfiksuotas gyventojų skaičiaus mažėjimas, o per tą patį laikotarpį net 68 proc. savivaldybių išplėtė savo administracijas.

Nagrinėjamu laikotarpiu (2011-2015 m.) Lietuvos savivaldybėse gyventojų skaičius sumažėjo 4 proc. Tuo tarpu savivaldybių administracijose užimtų pareigybių skaičius padidėjo 4 proc. (žr. 1 pav.).

Mažėjant gyventojų skaičiui, besiplečiančios savivaldybių administracijos tampa vis didesne našta mokesčių mokėtojams. Todėl sistemos tobulinimas turėtų teigiamą poveikį ne tik darbiniams procesams, bet ir finansiniu atžvilgiu. Pavyzdžiui, prognozuojama, jog pertvarkius Vilniaus miesto savivaldybės struktūrą, bus sutaupyta apie 15 proc. darbo užmokesčio fondo ir socialinio draudimo mokesčio lėšų, iš viso beveik 2 mln. EUR. [2] Vertinant visos šalies mastu, jeigu savivaldybių administracijos būtų mažėjusios tokiu pačiu tempu kaip gyventojų skaičius, nuo 2011 m. būtų sutaupyta 22,8 mln. Lt (6,6 mln. EUR).[3]



1 pav. Lietuvos savivaldybių gyventojų ir užimtų administracijos pareigybių skaičiaus kaita 2011-2015 m. *Šaltiniai: Valstybės tarnybos departamentas, Lietuvos statistikos departamentas.*

[1] Tyrimui naudotus duomenis teikė Lietuvos valstybės tarnybos departamentas. Pagal šią sąranką, savivaldybių administraciniais žmogiškaisiais ištekliais laikomos užimtos pareigybės savivaldybių administracijose (įskaitant seniūnijas), savivaldybių kontrolės ir audito tarnybose bei savivaldybių tarybose. Į darbuotojų skaičių įeina tiek valstybės tarnautojai, tiek dirbantieji pagal darbo sutartis.

[2] http://www.vilnius.lt/lit/img/15336/8702531

[3] Pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis, Ekonominės veiklos klasifikatoriaus 2 red., Veikla: "Viešasis valdymas ir gynyba; švietimas; žmonių sveikatos priežiūra ir socialinis darbas; meninė, pramoginė ir poilsio organizavimo veikla; kita aptarnavimo veikla", vidutinis metinis (2011-2013 m.) neto atlyginimas 5734 EUR.

Kokio dydžio yra savivaldybių administracijos?

Didesnis gyventojų skaičius savivaldybėje, savaime suprantama, reikalauja gausesnių administracinių žmogiškųjų išteklių. 3 pav. pateiktas savivaldybių gyventojų ir užimtų pareigybių administracijose ryšys grafiškai tai iliustruoja. Skirtingą administracijos darbuotojų skaičių skirtingo dydžio savivaldybėse paaiškinti galima. Tačiau atkreiptinas dėmesys į **administracijų apimties skirtumus panašaus dydžio savivaldybėse.**

2 paveiksle pateikiamos savivaldybių poros, kuriose yra didžiausias skirtumas, vertinant administracijos darbuotojų skaičių, esant panašiam gyventojų skaičiui. Pagal šį sugretinimą, savivaldybės turėtų įsivertinti, ar esamos apimties administraciniai ištekliai nėra per dideli, kai įmanoma aptarnauti tokį patį gyventojų skaičių, turint mažiau darbuotojų. Taip paskatintina užmegzti dialogą pasidalijant patirtimi.

3-4 tūkst. gyventojų
- Neringos sav. – 83 užimtos pareig.
- Birštono sav. – 59 užimtos pareig.

8-9 tūkst. gyventojų
- Pagėgių sav. – 149 užimtos pareig.
- Rietavo sav. – 106 užimtos pareig.

16-17 tūkst. gyventojų
- Ignalinos r. sav. – 231 užimta pareig.
- Širvintų r. sav. – 122 užimtos pareig.

19 tūkst. gyventojų
- Skuodo r. sav. – 197 užimtos pareig.
- Kupiškio r. sav. – 136 užimtos pareig.

20-21 tūkst. gyventojų
- Visagino sav. – 209 užimtos pareig.
- Druskininkų sav. – 109 užimtos pareig.

21 tūkst. gyventojų
- Lazdijų r. sav. – 238 užimtos pareig.
- Akmenės r. sav. – 155 užimtos pareig.

24-25 tūkst. gyventojų
- Šilalės r. sav. – 250 užimtų pareig.
- Elektrėnų sav. – 166 užimtos pareig.

26 tūkst. gyventojų
- Pasvalio r. sav. – 302 užimtos pareig.
- Biržų r. sav. – 184 užimtos pareig.

30 tūkst. gyventojų
- Kelmės r. sav. – 228 užimtos pareig.
- Šakių r. sav. – 162 užimtos pareig.

36-37 tūkst. gyventojų
- Ukmergės r. sav. – 245 užimtos pareig.
- Plungės r. sav. – 207 užimtos pareig.

39 tūkst. gyventojų
- Radviliškio r. sav. – 262 užimtos pareig.
- Vilkaviškio r. sav. – 224 užimtos pareig.

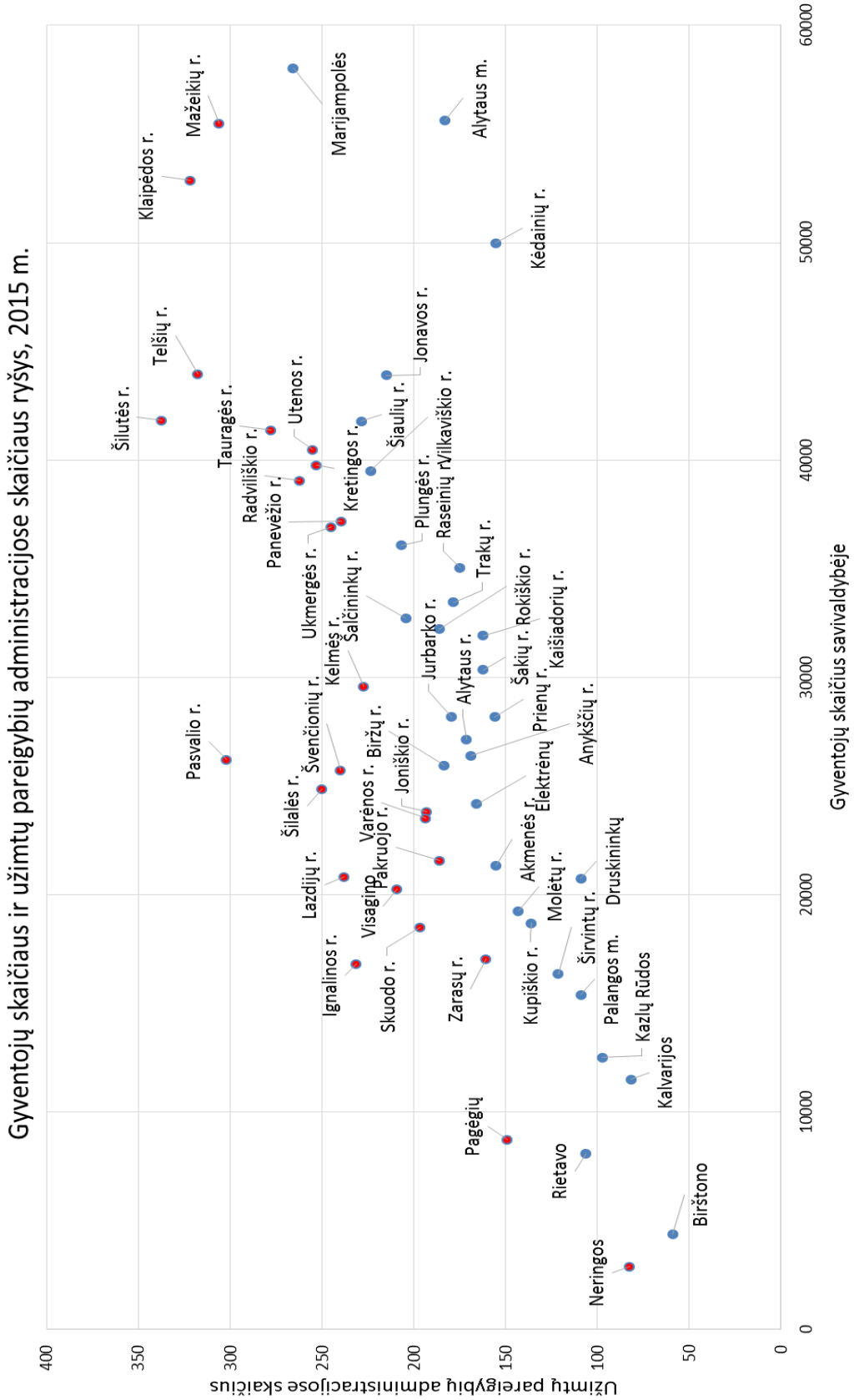
42 tūkst. gyventojų
- Šilutės r. sav. – 338 užimtos pareig.
- Šiaulių r. sav. – 229 užimtos pareig.

44 tūkst. gyventojų
- Telšių r. sav. – 318 užimtų pareig.
- Jonavos r. sav. – 215 užimtų pareig.

50-53 tūkst. gyventojų
- Klaipėdos r. sav. – 322 užimtos pareig.
- Kėdainių r. sav. – 156 užimtos pareig.

55-56 tūkst. gyventojų
- Mažeikių r. sav. – 306 užimtos pareig.
- Alytaus m. sav. – 183 užimtos pareig.

2 pav. Savivaldybės su panašiu gyventojų skaičiumi, tačiau su žymiu užimtų pareigybių administracijose skaičiaus skirtumu, 2015 m. *Šaltinis: Lietuvos valstybės tarnybos departamentas.*



3 pav. Užimtų pareigybių administracijose ir savivaldybės dydžio ryšys, 2015 m. (savivaldybių, kurių gyventojų skaičius yra iki 60 000). *Šaltiniai: Valstybės tarnybos departamentas, Lietuvos statistikos departamentas.*

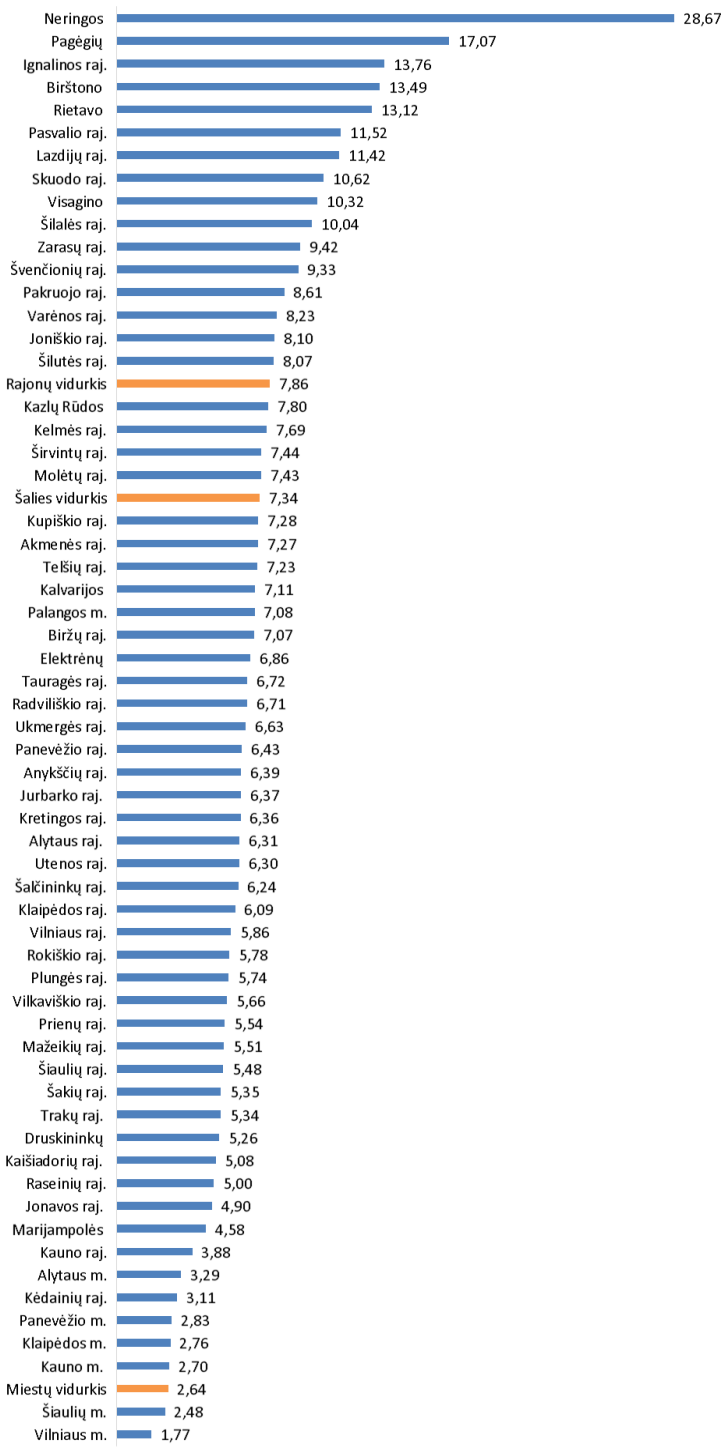
Savivaldybių administracijų dydį patogu lyginti santykine išraiška. Tam naudojamas rodiklis – **užimtų pareigybių skaičius administracijoje, tenkantis 1000-iui gyventojų**. Vadinasi, visas savivaldybes galima lyginti tarpusavyje. 4 pav. pateikta suvestinė, kokia administracinė žmogiškųjų išteklių našta teko kiekvienai savivaldybei, atsižvelgiant į jos gyventojų skaičių.

Iš pateiktos iliustracijos (4 pav.) matyti, jog aukščiausią rodiklį turi **Neringos** (apytiksliai 29 pareig. / 1000 gyv.), **Pagėgių** (17 pareig. / 1000 gyv.), **Ignalinos r.** (14 pareig. / 1000 gyv.), **Birštono** (13 pareig. / 1000 gyv.) bei **Rietavo** (13 pareig. / 1000 gyv.) savivaldybės.

Mažiausia administracine žmogiškųjų išteklių našta išsiskiria Vilniaus m. (1,8 pareig. / 1000 gyv.), Šiaulių m. (2,5 pareig. / 1000 gyv.), Kauno m. (2,7 pareig. / 1000 gyv.), Klaipėdos m. (2,8 pareig. / 1000 gyv.) bei Panevėžio m. (2,8 pareig. / 1000 gyv.) savivaldybės.

Miestų savivaldybės paprastai pasižymi mažesniu rodikliu, o tuo tarpu rajonų savivaldybėse vyrauja didesnis užimtų pareigybių administracijoje skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų. Taip yra todėl, kad kiekvienos savivaldybės administracija atlieka tam tikras bazines funkcijas ir jas vykdo darbuotojai, kurių skaičius nėra proporcingai susijęs su gyventojų skaičiumi.

Visos šalies vidutinis užimtų pareigybių administracijoje skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų 2015 m., yra 7.



4 pav. Užimtų pareigybių savivaldybių administracijose skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, 2015 m.[4] *Šaltiniai: Valstybės tarnybos departamentas, Lietuvos statistikos departamentas.*

[4] Į miestų vidurkį neįtraukta Palangos m. sav. reikšmė (dėl skirtingo gyventojų tankio).

Kaip keitėsi savivaldybių administracijų dydis

Per penkerius metus (2011-2015 m.) santykinis užimtų pareigybių administracijose skaičius sumažėjo vos trijose savivaldybėse – Švenčionių r. (-9 proc.), Neringos (-8 proc.) ir Šiaulių m. (-5 proc.). Visose likusiose savivaldybėse šis santykis išaugo. Kadangi matuojamas rodiklis yra santykinis, jis gali didėti dėl dviejų priežasčių:

1. Savivaldybėse kinta užimtų pareigybių administracijose skaičius (skaitiklis).
2. Savivaldybėse kinta gyventojų skaičius (vardiklis).

Užimtų pareigybių savivaldybių administracijose skaičiaus išaugimas gali būti nulemtas įvairių priežasčių, įskaitant valstybės deleguotų savivaldybėms funkcijų kitimą, padalinių restruktūrizavimą, darbo efektyvumo didėjimą/mažėjimą ir kt. Valstybės funkcijų delegavimas savivaldybėms (pvz., piniginės socialinės paramos skyrimas, perduodamas savivaldybėms, tampa jų savarankiška funkcija) yra atsižvelgtinas aspektas. Tačiau yra savivaldybių, kurios sėkmingai vykdo paskirtas funkcijas ir turėdamos mažesnius žmogiškuosius išteklius.

1 lentelėje pateikiami analizės rezultatai, parodantys, ne tik kiek išaugo užimtų pareigybių administracijose skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, bet ir kuris iš veiksnių, gyventojų skaičiaus kitimas ar užimtų pareigybių administracijose skaičiaus kitimas, buvo reikšmingesnis.

Pirma, atkreiptinas dėmesys į tas savivaldybes, kuriose užimtų pareigybių administracijose skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, išaugo santykinai daug (daugiau nei 20%). Tai **Vilniaus m., Klaipėdos m., Ukmergės r., Akmenės r. ir Skuodo r. savivaldybės** (rodiklio reikšmės pažymėtos raudonu šriftu). Šios savivaldybės ypatingai turėtų atkreipti dėmesį į viešojo sektoriaus apimties prisitaikymą prie demografinės kaitos.

Antra, rizikinga savivaldybių grupė yra ta, kurioje administracijos darbuotojų skaičiaus kitimas buvo lemiamas veiksnys bendram rodiklio reikšmės išaugimui, t.y. sudarė daugiau nei 50% įtakos tiriamo rodiklio padidėjimui. Lentelėje šios savivaldybės bei jų rezultatai paryškinti raudona fono spalva.

1 lentelė. Užimtų pareigybių administracijose skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, jo pokytis bei įtaką darę veiksniai 2011-2015 m.[5] *Šaltiniai: Valstybės tarnybos departamentas, Lietuvos statistikos departamentas.*

Savivaldybės pavadinimas	Užimtų pareigybių administra-cijose skaičiaus 1000-iui gyv. pokytis 2011-2015 m.	Gyventojų skaičiaus pokytis turėjo esminę įtaką:	Užimtų pareigybių administra-cijose skaičiaus pokytis turėjo esminę įtaką:
Akmenės r.	23,20%		X
Alytaus m.	5,24%	X	
Alytaus r.	3,34%	X	
Anykščių r.	10,49%	X	
Birštono	13,70%		X
Biržų r.	2,25%	X	
Druskininkų	11,64%		X
Elektrėnų	6,26%	X	
Ignalinos r.	2,58%	X	
Jonavos r.	18,42%		X
Joniškio r.	15,75%	X	
Jurbarko r.	17,34%		X
Kaišiadorių r.	3,72%	X	
Kalvarijos	4,07%	X	
Kauno m.	6,23%	X	
Kauno r.	0,19%		X
Kazlų Rūdos	0,50%	X	
Kėdainių r.	5,19%	X	
Kelmės r.	16,00%	X	
Klaipėdos m.	23,40%		X

[5] Į lentelę neįtrauktos savivaldybės, kuriose užimtų administracijos pareigybių skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, mažėjo (Švenčionių r., Neringos, Šiaulių m.).

Klaipėdos r.	2,69%		X
Kretingos r.	7,86%	X	
Kupiškio r.	18,01%	X	
Lazdijų r.	5,99%	X	
Marijampolės	15,96%		X
Mažeikių r.	15,73%		X
Molėtų r.	10,98%	X	
Pagėgių	14,03%	X	
Pakruojo r.	3,21%	X	
Palangos m.	4,37%	X	
Panevėžio m.	3,14%	X	
Panevėžio r.	7,34%	X	
Pasvalio r.	10,92%	X	
Plungės r.	10,20%	X	
Prienų r.	9,03%	X	
Radviliškio r.	10,85%	X	
Raseinių r.	10,41%	X	
Rietavo	4,22%	X	
Rokiškio r.	5,74%	X	
Skuodo r.	20,92%	X	
Šakių r.	7,74%	X	
Šalčininkų r.	11,46%	X	
Šiaulių r.	10,52%	X	
Šilalės r.	2,83%	X	
Šilutės r.	9,30%	X	
Širvintų r.	6,78%	X	
Tauragės r.	19,79%		X
Telšių r.	12,95%	X	
Trakų r.	12,27%		X
Ukmergės r.	40,21%		X
Utenos r.	16,33%		X
Varėnos r.	14,52%	X	
Vilkaviškio r.	4,43%	X	
Vilniaus m.	23,21%		X
Vilniaus r.	8,60%		X
Visagino	15,15%	X	
Zarasų r.	5,44%	X	

Išvados ir rekomendacijos

1. Užimtų pareigybių savivaldybių administracijose skaičius auga, nepaisant demografinės kaitos priešinga kryptimi. Tiriamu laikotarpiu (2011-2015 m.) šalies gyventojų sumažėjo 4 proc., o savivaldybių administracijos išaugo 4 proc. Nuo 2011 m. net du trečdaliai savivaldybių padidino užimtų pareigybių skaičių savo administracijose. Atsižvelgiant ne tik į mažėjantį gyventojų skaičių, bet ir į tobulėjančias komunikacijos, duomenų apdorojimo technologijas, savivaldybių administracijos turėtų atitinkamai būti mažinamos, arba bent jau nekisti.

2. Vertinant savivaldybes pagal jų gyventojų skaičiaus ir užimtų pareigybių administracijose ryšį, sudarytos lyginamosios savivaldybių poros. Jose sugretintos savivaldybės, turinčios panašų gyventojų skaičių, tačiau vienose administracijos užimtų pareigybių skaičius yra gerokai didesnis, nei kitose. Tad įvertinus panašaus dydžio savivaldybių administracijų apimtis, **užimtų pareigybių skaičius yra ženkliai didesnis Neringos, Pagėgių, Ignalinos r., Skuodo r., Visagino, Lazdijų r., Šilalės r., Pasvalio r., Kelmės r., Ukmergės r., Radviliškio r., Šilutės r., Telšių r., Klaipėdos r. bei Mažeikių r. savivaldybėse.**

3. Tiriamu laikotarpiu (2011-2015 m.) beveik visose savivaldybėse užimtų pareigybių administracijose skaičius, tenkantis 1000-iui gyventojų, išaugo. Labiausiai šis rodiklis padidėjo **Vilniaus m., Klaipėdos m., Ukmergės r., Akmenės r. ir Skuodo r. savivaldybėse**. Toms savivaldybėms, kuriose užimtų pareigybių administracijose skaičiaus pokytis labiausiai lėmė santykinio rodiklio padidėjimą, rekomenduojama peržvelgti administracines struktūras ir įvertinti jų mažinimo galimybes. Tai **Akmenės r., Birštono, Druskininkų, Jonavos r., Jurbarko r., Kauno r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Marijampolės, Mažeikių r., Tauragės r., Trakų r., Ukmergės r., ir Utenos r., Vilniaus m. ir Vilniaus r. savivaldybės.**