

# SI TË MOS ZVOGËLOHET SEKTORI PUBLIK

## Leksione për optimizimin nga Mali i Zi

Sektorin publik në Malin e Zi e bëjnë rreth 60 mijë të punësuar, për të cilët shpenzimet për paga dhe kompensime janë mbi gjysmë miliardë euro në vit, me tendencë rritëse. Qeveria premtoi se deri në vitin 2020 do të zvogëlojë numrin e të punësuarve në sektorin publik për 5% në nivel nacional dhe 10% në nivel lokal, gjegjësisht rreth 3200 të punësuar nuk do vazhdojnë të punojnë në administratën publike.

Kjo nuk është hera e parë që Qeveria jep premtime të ngjashme. Premtimi që numri i të punësuarve do të zvogëlohet për 10%, i dhënë në vitin 2013 në Planin e Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik, mbeti "shkronjë e vdekur në letër". Ndërkohë, ekzistuan iniciativat sektoriale, siç është racionalizimi i rrjetit shkollor dhe zvogëlimi i numrit të punësuarve në sektorin e arsimit, të cilat po ashtu nuk dhanë rezultate.

Punësimi në sektorin publik paraqet një nga resurset politike kyçe, i cili përdoret (dhe keqpërdoret) gjatë tërë periudhës së mandatit, por në veçanti është i lidhur me procesin zgjedhor, kur me premtimin e punësimit në sektorin publik blihen votat. Për këtë dëshmon edhe afera "Incizimi" (Snimak) nga viti 2013, e cila zbuloi lidhjet e qarta në mes punësimit dhe blerjes së votave në zgjedhje. Në konstelacionin e marrëdhënieve politike të pazbatuara, disa hulumtime relevante tregojnë se shkalla më e lartë e diskriminimit është e pranishme pikërisht në lëminë e punësimit sipas përkatësisë politike.<sup>1</sup> Nga ana tjetër, presioni shoqëror për punësimin në sektorin publik është i lartë, sepse për shumë njerëz puna në sektorin publik është kulmi i ambicies profesionale, për çfarë dëshmon edhe dhëna që përqindja shumë e madhe e të rinjve më përpara do të punësohej në sektorin shtetëror se sa në atë privat, madje edhe për pagë shumë më të ulët.<sup>2</sup>

Në nivel lokal, pavarësisht kontratave për riprogram të borxhit dhe situatës gjithnjë e më të keqe financiare të disa komunave, shteti po ashtu nuk po arrin të obligojë vetëqeverisjet lokale që të zvogëlojnë numrin e të punësuarve, i cili është në rritje të vazhdueshme.

1 / CEDEM, 2017; IPSOS 2016, 2018.

2 / Qendra për Arsimim Qytetarë, "Të rinjtë – Dekor shoqëror apo kapital shoqëror?" 2016, <https://goo.gl/G4hdqC>



**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Kjo analizë ka rrjedhur në kuadër të projektit "Shoqëria civile për administratë të mirë: Të shërbejë dhe të meritojë!", të cilën e realizojnë Instituti alternativa, Bonum, Natura, Horizonti i Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese, ndërsa e financojnë Bashkimi Evropian në kuadër të programit të përkrahjes së zhvillimit të organizatave lokale të shoqërisë civile dhe Fondi Ballkanik për Demokraci (BTD), projekti i Fondit të Mareshalit Gjerman SHBA (GMF). Përmbajtja e analizës paraqet ekskluzivisht përgjegjësinë e autorit dhe në asnjë mënyrë nuk pasqyron qëndrimet e donatorëve.

Ndërmarrjet publike në nivel nacional, edhe pse sipas disa vlerësimeve kanë rreth 10.000 të punësuar, konsiderohen si shoqëri ekonomike të cilat garojnë në ndeshjen e tregut, në të cilët shteti nuk ka të drejtë të kufizojë politiken kadrovike. Neglizhohet fakti që shumica punojnë me humbje dhe kanë pozita monopolistike në fushat në të cilat veprojnë. Po ashtu, gjersa në organet e administratës shtetërore (veçanërisht nga viti 2011) nën presionin e BE-së dhe të aktorëve vendas u vendos procedura më kërkuese e punësimit, në pjesën e sektorit publik, e cila përfshinë ndërmarrjet publike në nivel shtetëror dhe komunal, vazhdojnë të vlejë procedurat e njëjta si në sektorin privat, të hapura për keqpërdorime.

Procesi momental i optimizimit,<sup>3</sup> në vend të zgjidhjes sistematike të problemit në planifikimin kadrovik në administratën publike, dëshiron që përmes zgjidhjeve të shpejta (pensionimit, kompensimit, shkëputjes së kontratave me kohë të caktuar) të arrihen shkurtime të planifikuara. Procesi shihet si obligim i imponuar nga jashtë, e zbatimi i të cilit ka dobi financiare – jo përmes kursimit dhe zvogëlimit të shpenzimeve rrjedhëse, por përmes përkrahjes buxhetore sektoriale të BE-së.

Kjo analizë paraqet rrjedhën e procesit të deritashëm të optimizimit dhe tërheq vëmendjen në leksionet që mund t'i mësojmë nga tentativat paraprake, duke treguar për mangësitë thelbësore të procesit, për ç arsye ai është i predispozuar të dështoi nëse nuk ndodhin ndryshime rrënjësore në mënyrën e zbatimit të tij.

## **PREMTIME TË REJA – PROCESI I OPTIMIZIMIT 2017 - 2018**

Në aspektin e zvogëlimit të numrit të të punësuarve, Strategjia e Reformës së Administratës Publike 2016 – 2020 si qëllim thekson **“Përcaktimin e vlerave të synuara për optimizimin e numrit të të punësuarve në organet shtetërore”**.<sup>4</sup> Periudha e realizimit të Strategjisë është deri në vitin 2020, ndërsa në kuadër të këtij qëllimi është planifikuar që deri në vitin 2019 të punohet në përgatitjen e aktiviteteve për fillimin e procesit të optimizimit. Duke supozuar se aktivitetet përgatitëse vërtet do të përfundohen, është paraparë që gjatë vitit 2019 dhe pjesërisht gjatë vitit 2020 organet vërtetë të zvogëlojnë numrin e të punësuarve në limitet e përcaktuara.

Sipas të dhënave të Ministrisë së Administratës Publike nga janari i vitit 2018, në nivel shtetëror janë të punësuar 39.306 zyrtarë, gjersa në nivel lokal 12.174, gjegjësisht gjithsej 51.480 të punësuar. Nga numri i përgjithshëm, në nivel qendror janë 3.963 të punësuar me kohë të caktuar, gjersa në nivel lokal 868.

3 / Optimizimi i administratës publike mund të definohet si transformim i administratës në mënyrë që të realizohet funksionaliteti i saj i plotë, gjegjësisht efikasiteti më i madh i mundshëm. Ndahet në fazën e racionalizimit, në të cilën zbatohen masat që kanë për qëllim kursimin në afat të shkurtë, pa ndryshime të mëdha funksionale, organizative dhe strukturore, dhe fazën e riorganizimit, e cila nënkupton ndryshime rrënjësore në aspektin e strukturës, punëve dhe funksioneve, resurseve, sistemit menaxhues, marrëdhënieve të brendshme dhe të jashtme, proceseve të punës, etj. Definicioni i dhënë sipas dokumentit : “Shteti modern – shteti racional”, Ministria e Administratës Shtetërore dhe Vetëqeverisjes Lokale, Republika e Serbisë, 2015.

4 / Në kuadër të këtij qëllimi, u planifikuan këto aktivitete : 1. Të formohet skuadra ndër-resoriale për koordinimin dhe përcjelljen e realizimit të këtij aktiviteti – viti 2016, 2. Të vendosen kriteret dhe metodologjia për optimizimin e numrit të të punësuarve – viti 2016. 3. Analiza e gjendjes në bazë të metodologjisë nga ana e të gjithë organeve – viti 2017, 4. Përcaktimi i vlerave të synuara për optimizim, nga ana e Qeverisë – viti 2018, 5. Të bëhet monitorimi i realizimit të planit të optimizimit të numrit të të punësuarve – viti 2019.

Të dhënat e Ministrisë së Administratës Publike për të punësuarit në sektorin publik (janar 2018)

|                |                                                             |        |        |        |
|----------------|-------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Niveli qendror | Ministritë                                                  | 2 816  | 39 306 | 51 480 |
|                | Organet në përbërje                                         | 11 006 |        |        |
|                | Trupat e pavarur                                            | 1 610  |        |        |
|                | Institucionet publike                                       | 23 874 |        |        |
| Niveli lokal   | Organet e administratës lokale                              | 4 378  | 12 174 |        |
|                | Institucionet publike në nivel lokal                        | 1 190  |        |        |
|                | Ndërmarrjet publike dhe agjencitë e pavarura në nivel lokal | 6 606  |        |        |

Të dhënat për numrin e të punësuarve në sektorin publik, të cilat Ministria e Administratës Publike i publikoi në janar të vitit 2018, janë marrë kryesisht në bazë të përgjigjeve të shkruara të cilat institucionet dhe organet individualisht i dorëzuan në Ministri. Rreth 10% e të dhënave u grumbulluan në bazë të të dhënave të Ministrisë së Financave, e kanë të bëjnë me ato institucione të cilat kanë shkallë më të lartë pavarësie (agjencitë rregullatore, trupat e pavarur, etj.). Prej në fillim të procesit, disa institucione nuk treguan vullnetin madje as të dorëzojnë të dhënat për gjendjen fillestare, duke u thirr në pavarësinë në punë. Kjo vënë në pikëpyetje gatishmërinë e tyre që të jenë pjesëmarrës të vullnetshëm të hapave të mëtejshëm të procesit, të cilët do të përfshijnë zvogëlimin e numrit të të punësuarve.

Nga ky proces në mënyrë arbitrare u përjashtuan Ushtria e Malit të Zi, me argumentim që politika kadrovike e mbrojtjes është e definuar me obligimet të cilët rrjedhin nga anëtarësia në NATO, dhe Banka Qendrore e Malit të Zi, e cila u thirr në pavarësinë e institucionit.

Në Ministrinë e Administratës Publike, e cila e administron procesin, vlerësojnë se është evidente që në nivel qendror nuk ka tepriç të punësuarish, që ekziston numër i madh i vendeve të zbrazëta të punës në ministri dhe se ekziston nevoja për punësime të reja në disa sektorë.<sup>5</sup> Përqendrimi themelor i optimizimit, sipas Ministrisë së Administratës Publike, duhet të jetë në vetëqeverisjen lokale dhe sektorët e shëndetësisë, arsimit dhe punës dhe kujdesit social.

Ministria e Administratës Publike, duke u bazuar në përfundimin e Këshillit për Reformën e Administratës Publike, ka formuar Skuadrën Profesionale Ndërdikasteriale e ngarkuar për përcaktimin e metodologjisë dhe Planit për Optimizimin e Numrit të të Punësuarve në Sektorin Publik, të cilën e koordinon ministrja e administratës publike, ndërsa e përbëjnë sekretarët e të gjithë ministrive, përfaqësuesit e Drejtorisë për Kuadro, Bashkësisë së Komunave dhe sektorit joqeveritar. Detyra e këtij trupi do të jetë përcjellja e zbatimit të Planit të Optimizimit të numrit të të punësuarve, që do të nënkuptojë formimin e mini skuadrave në çdo ministri. Ato do të kenë obligim që, pas përcaktimit të metodologjisë, të përgatisin planin e optimizimit për sektorët e vet.<sup>6</sup> Synimi ishte që Plani i Optimizimit i të Punësuarve në Sektorin Publik të përcaktohet deri në katërmujorin e II të vitit 2018.

5 / Procesverbal nga mbledhja e 3 e Skuadrës për optimizim në sektorin publik, janar 2018.

6 / Pribilloviq: "Po punojmë planin e optimizimit të numrit të të punësuarve në sektorin publik", Portal analitika, artikulli mund ta lexoni në: <https://goo.gl/orps4x>

Në procesin e deritashëm të optimizimit nuk u shqyrtua problemi i të ashtuquajturve **zyrtarë të pashpërndarë**.<sup>7</sup> Bëhet fjalë për zyrtarët të cilët nuk janë shpërndarë në detyrë në afatin e paraparë me ligj, gjegjësisht me aktin nënligjor sipas Rregullores së re për sistematizimin e vendeve të punës, por obligimet i realizojnë sipas vendimit të mëparshëm shpërndarës. Kjo çështje është në veçanti e hapur në disa organe, ndërsa shkaqet mund të jenë të shumëfishta.<sup>8</sup>

Si nxitje e llojit të vet për zbatimin e reformës, Bashkimi Evropian përmes instrumentit të ri financiar ka përfshirë edhe mekanizmin e përkrahjes së drejtpërdrejtë buxhetore, e cila në fushën e reformës së administratës publike për Malin e Zi në periudhën 2018 – 2020 është 15 milion euro. Një nga indikatorët e veçantë i cili përcillet si parakusht për shpagesën e kësteve është numri i të punësuarve në organet shtetërore në nivel qendror dhe në njësitë e vetëqeverisjes lokale.<sup>9</sup> Si tregues i plotësimit të këtij qëllim, është paraparë zvogëlimi i pjesëmarrjes së pagave të të punësuarve për 4% në shpenzimet rrjedhëse të buxhetit deri në vitin 2020, si dhe zvogëlimi i numrit të të punësuarve në nivel qendror dhe lokal për 10%.

## NDËRMARRJET PUBLIKE – PJESË E SEKTORIT PUBLIK APO JO?

Ministria e Financave në vitin 2013 në këtë mënyrë i përmbledhi problemet në ndërmarrjet publike:

*“Një nga karakteristikat e rëndësishme të ndërmarrjeve në pronësi shumicë të shtetit është që kryesisht prodhojnë humbje, që shumica ka tepëricë punëtorësh, si dhe që pagat mesatare, e në veçanti të menaxhmentit, janë më të larta në krahasim me mesataren në administratën shtetërore – qeverinë qendrore”.<sup>10</sup>*

Sipas hulumtimit të Institutit Alternativa në fund të vitit 2015, në 39 ndërmarrjet më të mëdha në pronësi publike të tërësishme ose shumicë kryesisht në nivel qendror ishin 9.861 të punësuar.<sup>11</sup> Plani i Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik përbënë të dhënat për numrin më të ulët të ndërmarrjeve publike (31), të cilët në fund të vitit 2012 kishin gjithsej 8.589 të punësuar.

Edhe pse Plani i Riorganizimit të Brendshëm përfshinte ndërmarrjet publike në nivel qendror, Ministria e Administratës Publike ka vendosur që mos të përfshijë ndërmarrjet publike në shumën

7 / Sipas sistemit informativ për menaxhimin e burimeve njerëzore, ekzistojnë rreth 700 të punësuar (nga rreth 9.600, të cilët janë në sistemin e Drejtorisë për Kuadro) të cilët nuk janë të lidhur me ndonjë pozitë nga Akti për sistematizim. Nga ky numër, 328 sosh punojnë në Ministrinë e Punëve të Brendshme dhe Drejtorinë e Policisë. Sipas të dhënave që i dhanë vet institucionet, në tetor ishin 320 të punësuar të tillë (nga të cilët 280 janë prapë nga Drejtoria e policisë).

8 / Më shumë për shkaqet e mundshme të kësaj dukurie në shembullin e Drejtorisë së Policisë në tekstin „Na bijelom hljebu i po odlukama „na crno “, të cilin mund ta lexoni në: <https://goo.gl/ieif64>

9 / Informata për Propozimin e marrëveshjes financiare në mes Qeverisë së Malit të Zi dhe Komisionit evropian për Programin vjetor të aksionit për Malin e Zi për vitin 2017 – pjesa e 2, me Propozimin e marrëveshjes financiare.

10 / Plani i riorganizimit të brendshëm të sektorit publik, korrik i vitit 2013

11 / Të dhënat për numrin e të punësuarve në ndërmarrjet publike mund ti lexoni në portalin “Moj novac” <http://javnapreduze-ca.mojnovac.me/uporedna-analiza/broj-zaposlenih>

e të punësuarve në nivel qendror (e as në Planin e Optimizimit të Sektorit Publik), edhe pse ka kyçur ndërmarrjet publike ku themelues janë komunat. Arsyetimi është se bëhet fjalë për “subjektet ekonomike të cilët gjithnjë e më shumë tregojnë tendencë privatizimi, e në atë rast automatikisht do të dilnin nga sektori publik dhe nuk do të ishin respektabil për përcjelljen e procesit të optimizimit. Në atë mënyrë nuk do të kishim pasqyrim objektiv të zvogëlimit të numrit të të punësuarve, sepse të punësuarit në ato subjekte nuk do të ishin më të punësuar në sektorin publik” ndërsa “për nivelin lokal u morr qëndrim ndryshe, duke pasqyruar se në nivel komunash numri i konsiderueshëm i të punësuarish punon pikërisht në ndërmarrje publike, të cilët kryesisht ushtrojnë punë tradicionale të ofrimit të shërbimeve publike qytetare, siç janë furnizimi me ujë dhe shërbimet komunale”.<sup>12</sup>

Kjo qasje e Ministrisë së Administratës Publike është në kundërshtim me deklaratat e mëhershme të ministres së administratës publike që “shtrirja e sektorit publik është problematike dhe prandaj është vendosur që të merret definicioni nga Plani i Riorganizimit nga viti 2013, gjegjësisht që me analizë të përfshihet i tërë sektori publik”.<sup>13</sup>

Përfshirja e ndërmarrjeve publike nga niveli qendror, përveç që anashkalon një nga problemet kyçe të mbingarkesës së sektorit publik, krijon hapësirë për “derdhjen” e kuadrove nga institucionet në këtë pjesë të sektorit publik. Nuk është vështirë të supozohet se sektori publik mund të zvogëlohet në barrë të rritjes në ndërmarrje publike, nëse shteti, si themelues dhe pronar i shoqërive afërisht, nuk vendos kontroll më të rëndësishëm në punën e tyre dhe nuk zbaton masat e kufizimit të punësimit ose të paktën qasjen në informatat themelore për punën e tyre.

## **SI TË ARRIHET NUMRI MË I ULËT I TË PUNËSUARVE?**

Udhëzimet metodologjike për optimizimin e numrit të të punësuarve nga shkurti i vitit 2018 sugjerojnë se në kuadër të shqyrtimit të mundësive për zbatimin e masave afatshkurta horizontale, siç janë ndalimi i punësimeve të reja dhe zvogëlimi i numrit të personave të punësuar me kohë të caktuar, fillimisht të grumbullohen të dhënat e nevojshme për analizën dhe projeksionin e pasojave të masave të tilla të përgjithshme.

Mirëpo, përgjigjet në pyetjet e shumta me rëndësi për analizë nuk janë grumbulluar deri në gjysmë të majit të vitit 2018.<sup>14</sup> Për shembull, vetëm 7 nga 23 njësi të vetëqeverisjes lokale kanë dorëzuar përgjigjet në pyetësorin e dytë të Ministrisë së Administratës Publike.<sup>15</sup> Të dhënat momentale për

12 / <http://www.vijesti.me/vijesti/nastavljeni-nekontrolisano-zaposljavanje-kad-partije-krenu-malo-je-stolica-979387>

13 / Procesverbal nga mbledhja e I e Skuadrës ndërkombëtare profesionale për hartimin e Metodologjisë dhe Planit të optimizimit të numrit të të punësuarve në sektorin publik, i mbajtur me 19.7.2017.

14 / Disa nga këto çështje përfshijnë edhe : “Numrin e personave të punësuar të cilëve do ti ndërpritet marrëdhënia e punës me fuqi të ligjit (pensionimi) gjatë viteve 2018, 2019 dhe 2020? Sa të punësuar dhe nga cilat pozita (tituj) do të kenë mundësi të shkojnë në pension gjatë viteve 2018, 2019 dhe 2020? A ekzistojnë pengesa që vëndi i punës i cili është bosh të plotësohet përmes institutit të shpërndarjes (duke përfshirë edhe shpalljen e brendshme në mes organesh)? Në kuadër të cilit sektor ekziston nevoja për rritjen e numrit të të punësuarve dhe për çfarë arsyes?”

15 / Bëhet fjalë për komunat Andrijević, Tivar, Budvë, Cetinë, Kotor, Nikshiq dhe Rozhajë.

pesë sektorë kyç në nivel shtetëror siç janë drejtësia, puna dhe kujdesi social, punët e brendshme, shëndetësia dhe arsimi po ashtu nuk janë përgatitur.

Në periudhën nga miratimi i Strategjisë deri në maj të vitit 2018, vetëm në Ministrinë e Administratës Publike dhe Drejtorinë për Kuadro filloi zbatimin e vlerësimit funksional të burimeve njerëzore në organizim të Bankës Botërore. Rezultatet nuk do të jenë të aksesueshme për skuadrën e optimizimit deri në gjysmë të majit të vitit 2018.

Masat horizontale të racionalizimit<sup>16</sup> nuk japin përgjigje në pyetjen se cili nga të punësuarit aktiv është i nevojshëm për punë cilësore në institucione në të cilët punojnë dhe as nuk japin përgjigje në pyetjen se a janë vendet e punës në të cilët punojnë të nevojshëm në sistemin e disa institucioneve. Eksperienca e organeve të administratës shtetërore, në të cilët me vite punohet në vendosjen e sistemit të menaxhimit të burimeve njerëzore, tregon se as mekanizmat e avancuar të menaxhimit të kuadrove, planet kadrovike, praktika e trashëguar e miratimit të akteve (rregulloreve) për sistematizimin e vendeve të punës, madje as strategjia e menaxhimit të burimeve njerëzore në disa organe shtetërore, nuk japin përgjigje të qartë në pyetjen e nevojës për vendet e caktuara të punës dhe numrin e punëtorëve.

Metodologjia për hartimin e planeve kadrovike tregon se burimet njerëzore duhet planifikuar jo vetëm në aspektin e nevojës për punësime shtesë, por edhe në aspektin e punësimit të tepruar në disa vende të punës.<sup>17</sup> Mirëpo, planet e fundit kadrovike të Qeverisë (për vitin 2016 dhe 2018), përveç informatës se sa të punësuar do të krijojnë kushtet për pension, flasin kryesisht për nevojën për punësime të reja, pa treguar për tepricat e të punësuarve.<sup>18</sup> E njëjtë është situata edhe me Planin e Anëtarësimit në BE, në të cilin thuhet se në dy vitet e ardhshme planifikohet punësimi i 673 zyrtarëve të nevojshëm për procesin e anëtarësimit në BE.<sup>19</sup>

Masat të cilat do të rezultojnë me "lirimin" e personave që kanë arritur kushtet për pension, personave të punësuar në bazë të kontratës mbi vepër, si dhe një numri të personave të cilët me marrëveshje do të ndërprisnin marrëdhënien e punës me pagesë të kompensimit, mund të arrihet përfundimi se të punësuarit momentalisht nuk janë të nevojshëm për funksionimin e rregullt në institucione në të cilët janë të punësuar. Po ashtu, masat afatshkurta horizontale mund të rezultojnë me largimin e kuadrove cilësor me arritje të konsiderueshme profesionale, pavarësisht që nuk bëjnë pjesë në kategoritë e prekura nga këto masa (psh. të punësuarit në kohë të caktuar).

16 / Ndalimi i punësimit, pensionimi i zyrtarëve të cilët kanë krijuar kushtet për pension, si dhe ndërprerja me marrëveshje e marrëdhënies së punës me të punësuarit të cilët shprehin dëshirën të shkëpusin kontratën me pagesën e kompensimit.

17 / Relacioni në mes ofertës dhe kërkesës së burimeve njerëzore analizohet në mënyrë që të përcaktohet se a janë ndryshoret e balancuara, gjegjësisht a ekziston ose a do të ekzistojnë deficitet ose suficitet i kuadrove. Kështu krijohen parakushtet për hartimin e Planit të regrutimit dhe mbajtjes së kuadrove cilësore, e nëse është e nevojshme edhe Plani për zvogëlimin e numrit të të punësuarve.

18 / "Në vitin 2018 planifikohet punësimi i gjithsej 704 zyrtarë dhe nëpunës shtetëror. Gjatë vitit 2018 planifikohet punësimi i 580 zyrtarë dhe nëpunës në kohë të pacaktuar dhe 124 në kohë të caktuar. Numri i zyrtarëve dhe nëpunësve të cilët do të plotësojnë kushtin për daljen në pension në vitin 2018 është 35" – Plani Kadrovik i Organeve të Administratës dhe Shërbimeve Shtetërore të Qeverisë së Malit të Zi për vitin 2018.

19 / Programi i anëtarësimit të Malit të Zi në Bashkimin Evropian 2018 – 2020, mund ta lexoni në: <https://goo.gl/dJd2Wi>

Mbështetja e konsiderueshme në masat horizontale duhet të marr parasysh leksionet e mësuara nga eksperiencat e moratoriumeve të mëparshme të Qeverisë në punësim. Qeveria në shkurt të vitit 2009 i kërkoi Drejtorisë për Kuadro që të ndalojë pranimin e kërkesave të reja për punësim në gjysmën e parë të atij viti. Me auditin e Institucionit Shtetëror të Auditit u mësua se Qeveria përkundër masave të ndalimit nuk arriti në masë të konsiderueshme të kufizojë punësimin në administratën shtetërore, në veçanti nëse merret parasysh që shfrytëzuesit buxhetor kanë anashkaluar masën e përcaktuar të ndalimit të punësimit me kontratë mbi vepër dhe kontraktimin e praktikantëve.<sup>20</sup>

## **DËSHIMI I PLANIT TË RIORGANIZIMIT TË BRENDSHËM TË SEKTORIT PUBLIK**

Procesi momental i optimizimit të sektorit publik nuk është i pari i tillë, por paraqet tentativën e dytë në pesë vitet e fundit. Në korrik të vitit 2013, Qeveria e Malit të Zi miratoi **Planin e riorganizimit të brendshëm të sektorit publik (2013 - 2017)**, ku një nga qëllimet kyçe ishte zvogëlimi i numrit të të punësuarve në sektorin publik. Planin parashihte vazhdimin e kufizimit të punësimeve të reja dhe zvogëlimin e numrit momental për 10%. Meqë me analizë është përcaktuar se numri i atëhershëm i të punësuarve në sektorin publik ishte 58.766, kjo do të thotë se planin **nënkuptonte lirimin nga gjithsej 5.378 të punësuar deri në fund të vitit 2017**.

Mirëpo, raporti i parë për zbatimin e planit (për vitin 2014) tregoi se numri i të punësuarve në nivel qendror në vend të zvogëlimit të planifikuar, **u rrit për 1.846 të punësuar**<sup>21</sup>, prej të cilëve 1.207 në nivel lokal.<sup>22</sup> Përveç që numri i të punësuarve nuk u zvogëlua, nuk u respektuan as përfundimet e Qeverisë të cilët kishin të bënin me obligimin e sjelljes së Planit dhe zvogëlimin e numrit të të punësuarve në të gjithë sektorët, gjegjësisht resorët. Po ashtu, as dikasteret tek të cilët u përcaktua numër konsiderueshëm i rritur i të punësuarve nuk dorëzuan informatën për arsyet e rritjes së numrit të të punësuarve në dikasteret e tyre, me vlerësimin për numrin optimal të të punësuarve.

Raporti i fundit për realizimin e Planit përfundon se si “në periudhën maj 2013 – dhjetor 2015 erdhi deri tek rritja e numrit të përgjithshëm të të punësuarve për 1.199 persona”, si dhe që “nga 5 sektorë ku, si masë e veçantë, u përcaktua masa – zvogëlimi i numrit të të punësuarve, vetëm 2 sektorë e kanë realizuar dhe atë: sektori i punëve të brendshme, për polici dhe sektori i shëndetësisë, për institucionet shëndetësore publike, gjersa 3 sektor nuk e realizuan, dhe atë: sektori i mbrojtjes, për Ushtrinë, sektori i arsimit, për institucionet edukativo – arsimore dhe sektori i drejtësisë, për gjyqësorin”.<sup>23</sup>

20 / Më shumë për këtë temë në raportin e Institutit Alternativa “Reforma e administratës shtetërore në Malin e Zi – në mes të planeve ambicioze dhe mundësive reale”, 2013, faqja 55, mund ta lexoni në <https://goo.gl/HE6iN1>

21 / Sipas të dhënave nga Planin (maj i vitit 2013), në nivel të sektorit publik, gjithsej u angazhuan 54.131 persona, ndërsa sipas të dhënave të fituara në dhjetor të vitit 2014, 55.977.

22 / Rritja drastike në nivel lokal pjesërisht ndodhi edhe për shkak të përcaktimit pamjaftueshëm preciz të gjendjes fillestare për numrin e të punësuarve në Planin e riorganizimit, në mënyrë që disa komuna nuk kanë raportuar për të gjithë ndërmarrjet dhe institucionet publike.

23 / Raporti për zbatimin e Planit të riorganizimit të brendshëm të sektorit publik në vitin 2015.



Ministria e Punëve të Brendshme përgatiti dy raporte vjetore për zbatimin e këtij plani, për vitin 2014 dhe 2015. Në vitin 2016 u miratua Strategjia e Reformës së Administratës Publike për periudhën 2016 – 2020, me të cilën, jozyrtarisht dhe pa shpjegim, ky plan u la ad acta, para skadimit të tij formal (viti 2017).<sup>24</sup>

Vesellin Vukçeviq, drejtori i mëparshëm i Drejtorisë për Administratën Shtetërore, theksoi se problemi me Planin e Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik është mungesa e sinqeritetit dhe objektivitetit, dhe se kjo është arsye pse nuk ndodhi zvogëlimi linear.

Nga ana tjetër, eksperti i SIGMA-së në dokumentin nga viti 2016 tha se optimizimi mund të vazhdojë sipas Planit të Organizimit të Brendshëm.<sup>25</sup>

.....  
*“Është e qartë që optimizimi në pajtim me mendimet dhe qëllimet e numërta nga Plani i vitit 2013 mund të vazhdojë, nëse është e mundur pa pritur planin e ri. Ky mund të ishte elementi i parë vertikal i optimizimit, të cilin mund ta plotësojë analiza funksionale horizontale, me qëllim të shpërndarjes horizontale të punëve dhe vlerësimit se a janë të gjithë ato relevant”.*<sup>26</sup>  
.....

Përveç akteve strategjike horizontale të cilët merren me optimizimin, ekzistojnë edhe dokumentet sektoriale të cilët rregullojnë punësimin, e zbatimin e të cilëve është i diskutueshëm. Kur flasim për sektorin e arsimit, i cili shpesh theksohet si një nga sektorët prioritar për procesin e optimizimit, duhet pasur parasysh se në nëntor të vitit 2010 u miratua Rregullorja për Normativët dhe Standardet për Fitimin e Mjeteve nga të Ardhurat Publike, për institucionet të cilët realizojnë programet e vlefshme.<sup>27</sup> Me ndryshimet e këtij akti në vitin 2017, u hoq kufizimi që institucionit, përveç numrit të punëtorëve të paraparë me Rregulloren, me kërkesë të veçantë mund t’i lejohet angazhimi i **më së shumti një punëtori shtesë** në ndonjë vend të punës. Sipas Rregullores momentalisht të vlefshme, institucionit mund t’i lejohet numri i pakufizuar i punëtorëve shtesë.<sup>28</sup> Pra, ky proces sektorial i optimizimit nuk jep rezultate, sepse të dhënat nga Raporti për punën e Ministrisë së Arsimit nga viti 2017 flasin se erdhi “deri tek rritja e numrit të të punësuarve nga shtatori i vitit 2017 si pasojë e Ligjit për ndryshimet dhe plotësimet e Ligjit të përgjithshëm për arsim dhe edukim”.

24 /Gjatë miratimit të raportin për zbatimin e Planit në vitin 2014, Qeveria obligoi Ministrinë e Punëve të Brendshme që të “njoh synimet bazë dhe drejtimet e ardhshme të riorganizimit të sektorit publik, të bëhet revizioni i të gjithë aktiviteteve të përcaktuara me Planin e Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik dhe të shqyrtohet mundësia e integritetit të tyre në Strategjinë e re të Reformës së Administratës Publike për periudhën 2016 – 2020.”

25 / Procesverballi nga mbledhja e 3 e Skuadrës për optimizim në sektorin publik, janar i vitit 2018.

26 / Kladius Maniokas, ekspert i SIGMAS, theksimi metodologjik, për metodën e optimizimit në Malin e Zi.

27 / Me këtë akt u përcaktua numri i duhur i punëtorëve (bashkëpunëtorëve profesional, bashkëpunëtorëve, shërbimit administrativ – kontabilist, shërbimit teknik, etj.) “Fleta Zyrtare e MZ”, a, saradnika, administrativno-računovodstvene službe, tehničke službe i drugo), „Službeni list Crne Gore”, nr 066/10 me 19. 11. 2010, 041/13 me 27. 8. 2013, 067/17 me 19. 10. 2017

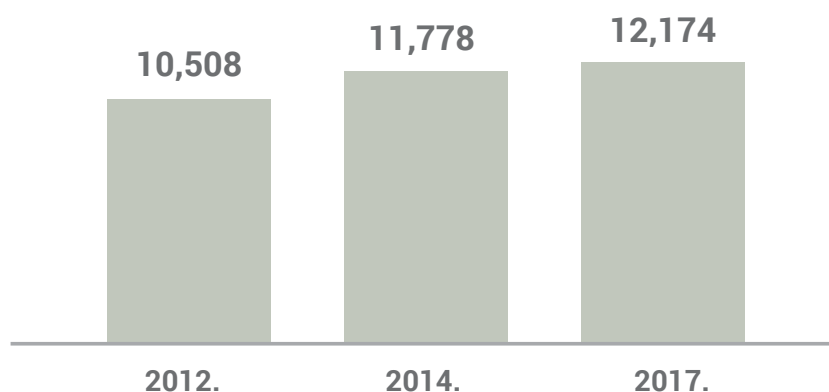
28 / Neni 48, Rregullorja për Normativët dhe Standardet e fitimit të mjeteve nga të ardhurat publike për institucionet të cilët realizojnë ndryshimet e vlefshme, “Fleta Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 066/10 prej me 19.11.2010, 041/13 prej me 27.08.2013, 067/17 prej me 19.10. 2017



## DOBËSIA E SHTETIT PARA ARBITRARITETIT TË KOMUNAVE

Numri i të punësuarve në nivel lokal është në rritje të vazhdueshme, përkundër krizës së financave komunale dhe formave të ndryshme të presionit që të bëhet racionalizimi dhe zvogëlimi i shpenzimeve.

Sipas informatës në Planin e Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik në vitin 2012 ishin 10.508 të punësuar në organet e administratës lokale, institucionet dhe ndërmarrjet publike ku themelues është komuna.



Rritja e numrit të të punësuarve në nivel lokal

Sipas të dhënave të cilat komunitat i dorëzuan në Ministrinë e financave, numri i përgjithshëm i të punësuarve në vetëqeverisjen lokale në fund të vitit 2014 ishte **11.778**.<sup>29</sup> Sipas të dhënave të Ministrisë së Administratës Publike, në vitin 2017 vetëqeverisjet lokale kishin **12.174** të punësuar. Pra, numri i të punësuarve në krahasim me vitin 2014 u rrit për 396, ndërsa më së shumti u rrit në komunitat Rozhajë, Kotor, Tivat dhe Podgoricë.

Në përcaktimin e vlerave të synuara për zvogëlimin e numrit të të punësuarve, Strategjia e Reformës së Administratës Publike për vetëqeverisjet lokale mbështetet në metodologjinë nga Plani i Riorganizimit të Brendshëm dhe përcakton 10% deri në vitin 2020 (edhe pse thuhet se këto vlera mund të ndryshohen në pajtim me analizën e gjendjes e cila do të bëhet më vonë).

Nuk është e qartë se në çfarë mënyre Qeveria do të detyrojë vetëqeverisjet lokale që të zvogëlojnë numrin e të punësuarve në procesin e optimizimit, kur këtë nuk e arriti me asnjë mekanizëm të mëhershëm, duke përfshirë këtu edhe kontratat për riprogram të borxhit tatimor.

29 / Ministria e financave, Informata për gjendjen e financave publike dhe numrin e të punësuarve në nivel lokal, dhjetor 2014.

Ministria e Financave nënshkroi me 16 komuna kontratat për riprogram të borxhit tatimor<sup>30</sup>, me të cilët komunat u obliguan që të përcaktojnë dinamikën e zgjidhjes së tepricës së punëtorëve dhe të sigurojnë pëlqimin e Ministrisë së Financave për çdo punësim të ri. Kushtet për shkëputjen e kontratës për 7 nga 16 vetëqeverisje lokale u plotësuan që në vitin e parë të vlefshmërisë së saj<sup>31</sup>, veçanërisht në pjesën e cila ka të bëjë me obligimin e sigurimit të pëlqimit për punësime të reja, por edhe në pjesën e shlyerjes së borxhit sipas riprogramit.<sup>32</sup>

Me dispozitat e kontratave të nënshkruara është paraparë që Ministria e Financave të shkëpusë kontratën nëse komuna nuk i kryen obligimet e përcaktuar me kontratë të cilët kanë të bëjnë, në mes të tjerash, me sigurimin e mendimit pozitiv të Ministrisë së Financave për çdo punësim të ri. Po ashtu, edhe pse obligimi i komunave ishte që deri në fund të vitit 2017 të hartojnë planet e riorganizimit, me të cilët do të zvogëlohet numri i të punësuarve dhe do të parashihej dinamika e shlyerjes së obligimeve të mbetura tatimore, ai nuk u respektua. Pas tre vitesh nga nënshkrimi i kontratës për riprogram, Drejtoria Tatimore publikoi se 1 Prilli i vitit 2018 është afati i ri për dorëzimin e planeve komunale të racionalizimit të numrit të të punësuarve.<sup>33</sup>

Nga ana tjetër, disa komuna pohojnë se e kanë kryer më herët procesin e racionalizimit, siç janë Nikshiqi<sup>34</sup> dhe Kollashini, gjersa racionalizimin si proces të ndarë dhe paralel e ka paralajmëruar edhe Budva.

Është e dukshme që nuk funksionojnë mekanizmat të cilët u përdorën deri tani me qëllim që vetëqeverisjet lokale të racionalizojnë shpenzimet e veta dhe të zvogëlojnë numrin e të punësuarve. Ministria e Financave nuk është e gatshme të kufizojë arbitraritetin e vetëqeverisjeve lokale dhe bie nën presionin i cili vjen nga niveli politik dhe nga vet vetëqeverisjet lokale. Mekanizmi kyç i kontrollit buxhetor, mendimi i obliguar i Ministrisë së Financave në propozimin e vendimit për

---

30 / Ministria e financave ka nënshkruar në vitin 2015 kontratat për riprogram të borxhit me 16 komuna: Andijevicë, Tivar, Berane, Bijello Pole, Budvë, Danilovgrad, Kollashin, Mojkovac, Nikshiq, Plavë, Plevla, Rozhajë, Ulqin, Cetinë, Shavnik dhe Zhabjak. Vlera totale e borxhit tatimor i cili u riprogramua me këto kontrata është 90,25 milio euro ndërsa periudha e pagesës në të shumtën e rasteve është 20 vite.

31 / Numri i vendeve të shpallura të punës për të cilët nuk u fitua pëlqimi i Ministrisë së financave është : Nikshiq – 83, Plavë – 12, Plevla 35, Tivar 13, Berane 31, Cetinë 23, Danilovgra 28. Burimi : Informata për realizimin e obligimeve të cilat u definuan me kontratat për riprogram të borxhit tatimore të komunave dhe kontratat për rregullim të marrëdhënieve të ndërsjellët të Shtetit dhe të Komunave në bazë të huamarrjes kreditore me garanci shtetërore, Ministria e financave, 2016, [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/167](http://www.gov.me/sjednice_vlade/167)

32 / Nga Drejtoria Tatimore u zbulua se nënshkrueset e kontratës për riprogram njëkohësisht nuk shlyejnë obligimet e veta të rregullta, momentale tatimore për të ardhurat personale, e në disa raste, edhe më shumë se një vit. Drejtoria tatimore i shpalli sekret tatimor një sërë dokumentesh për plotësimin e obligimeve tatimore të vetëqeverisjeve lokale. Gjatë vitit 2017, Ministria e financave nuk ka publikuar informatat për realizimin e obligimeve të cilët u definuan me kontratat për riprogram të borxhit tatimor të komunave.

33 / "Mbahet takimi me përfaqësuesit e komunave dhe ndërmarrjeve lokale – e nevojshme zgjidhja e çështjes së borxhit tatimor", artikulli mund ta lexoni në: <https://goo.gl/ecPfMq>

34 / Përfaqësuesja e Komunës së Nikshiqit, Veselinka Jauković theksoi se komuna nuk ka respektuar planin e mëparshëm të racionalizimit dhe në 2015 ka zbatuar zvogëlimin e numrit të të punësuarve për 10%, si dhe morri kredi për të paguar kompensimet. Theksoi se numri momental i të punësuarve është optimal si dhe që nuk ka hapësirë për zvogëlim të mëtejshëm dhe kërkoi që pyetori të përshtatet në mënyrë që do të përfshihet vitit 2015.

buxhetin e komunës<sup>35</sup>, pat ë cilin ai nuk mund të miratohet, deri tani nuk është shfrytëzuar që të nxitet plotësimi i obligimeve nga kontrata për riprogram. Nga ana tjetër, madje edhe nëse do të shkëputeshin kontratat për riprogram të borxhit tatimor, pasojë do të ishte bllokimi i llogarive bankare të komunave dhe ndihma e pashmangshme e shtetit në mënyrë që të shlyhen obligimet ndaj të punësuarve dhe të sigurohen shërbimet ndaj qytetarëve. Komunitat jo vetëm që nuk u dënuan, por gjatë vitit 2017, përmes dy iniciativave ligjore, është tentuar që t'i mundësohet vetëqeverisjeve lokale që të realizojnë të ardhura më të konsiderueshme.<sup>36</sup>

Financat lokale, dikur dhe sot (në milion euro)  
(Burimi i të dhënave : Ministria e Financave)

|                                   | 2008. | 2017,  |
|-----------------------------------|-------|--------|
| <b>Të ardhurat</b>                | 347,8 | 219,12 |
| <b>Borxhi</b>                     | 23,5  | 166,9  |
| <b>Shpenzimet për bruto pagat</b> | 42    | 46,7   |

Zbatimi konsistent i cilit do nga mekanizmat që janë në dispozicion të Qeverisë ndaj vetëqeverisjeve lokale do të çonte deri në masat përfundimtare të shpërbërjes së kuvendit komunal.<sup>37</sup> Nga të thënat është e paqartë se në cilën mënyrë do të arrihet të obligohen vetëqeverisjet lokale në aspektin e procesit momental të optimizimit, pa gatishmëri për politikën agresive të kufizimit të ndihmës, të ardhurave, kontrollit më të rreptë inspektues të vetëqeverisjeve lokale nga ana e nivelit qendror.

35 / Neni 35 i Ligjit për Buxhet dhe Përgjegjësi Fiskale, "Fleta Zyrtare e Malit të Zi, nr. 020/14 me 25. 4. 2014, 056/14 me 24. 12. 2014, 070/17 me 27. 10. 2017, 004/18 me 26. 1. 2018"

36 / Miratimi i Ligjit me të cilën u dyfishuan të ardhurat e Cetinës dhe procesi i ndryshimeve dhe plotësimeve të Ligjit për Financimin e Vetëqeverisjeve Lokale të cilin Bashkësia e Komunave e shef vetëm si mundësi për rritjen e të ardhurave komunale. Të shihet reportazhi i RTCG: "Bojanxhiq: Ti kthehet Komunave një pjesë e të ardhurave", mund ta shikoni në: <https://goo.gl/3X7PvM>

37 / Ligji për Vetëqeverisjen Lokale, neni 185 ("Fleta Zyrtare e Malit të Zi", numër 2/2018) i jep mundësi Qeverisë që të shpërbëjë kuvendin komunal në rast të mosveprimit ose moskryerjes së funksioneve të veta.

## MË SHUMË SE GJYSMË MILIARDË NË VIT PËR PAGAT NË SEKTORIN PUBLIK

Çdo vit të punësuarit në sektorin publik të Malit të Zi marrin më shumë se gjysmë miliardë euro nga burimet publike. Gati çereku i buxhetit në nivel nacional dhe lokal shpenzohet në pagat e të punësuarve, rreth 439 milion në nivel shtetëror dhe 47 milion në nivel lokal në vitin 2018. Kur kësaj i shtohen shpenzimet të cilët mbi këtë bazë krijohen për 10 mijë të punësuar në trupat e pavarur dhe ndërmarrjet publike, e të cilët për shkak të shpërndarjes së të dhënave dhe sistemit tjetër të evidentimit nuk mund të përcaktohen me përpikëri, me siguri kalojmë shumën prej 500 milion euro. Zgjidhjet ligjore me të cilët u rregullua lëmia e pagave solli deri tek rritja e konsiderueshme e këtyre pozitave buxhetore, edhe me Planin e Riorganizimit është paraparë që zbatimi i tij do të kontribuojë në zvogëlimin e shpenzimeve të përgjithshme publike për 64 milion euro.

Shpenzimet në pozitat e lidhura me burimet njerëzore në nivel qendror (në milionë euro)

|                                                      | 2011.  | 2012.  | 2013. | 2014.  | 2015.  | 2016.  | 2017.  | 2018.  |
|------------------------------------------------------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Pagat dhe kontributet bruto në barrë të punëdhënësit | 371,25 | 374,65 | 371   | 387,34 | 382,17 | 422,49 | 438,24 | 438,97 |
| Të ardhurat tjera personale                          | 12,82  | 10,33  | 12,11 | 11,95  | 14,74  | 10,90  | 10,29  | 12,65  |
| Kontratat mbi vepër                                  | /      | /      | 5,2   | 5,6    | 6,2    | 7,3    | 5,5    | 6,2    |
| Severance payments                                   | 0,07   | 0,07   | 2,48  | 1,17   | 2,50   | 1,17   | 0,88   | 0,79   |

Përveç zvogëlimit të numrit të të punësuarve, Plani i Riorganizimit të Brendshëm të Sektorit Publik si një nga qëllime të veçanta kishte edhe "Përmirësimin e planifikimit dhe standardizimin e politikave të pagave në sektorin publik". Në kuadër të këtij synimi, në mars të vitit 2016 u miratua Ligji për Pagat në Sektorin Publik, i cili shkaktoi rritjen drastike të shpenzimet sipas të gjithë pozitave buxhetore në tërë sektorin publik. Përkundër paralajmërimeve të ministrit të atëhershëm të financave që ndikimi i Ligjit në buxhet do të jetë rreth 13 milion euro<sup>38</sup>, **shpenzimi për pagat bruto të të punësuarve** në buxhetin shtetëror u rrit për 40 milion euro në vitin 2016<sup>39</sup> në krahasim me vitin paraprak dhe vazhdoi të rritet çdo vit të ardhshëm.<sup>40</sup> Në vitin 2011 kjo kategori ishte në nivelin prej

38 / Portali Analitika: "Ligji për Paga: Për rroga 13 milion më shumë në buxhet", artikullin mund ta lexoni në: <https://goo.gl/T4bcLi> (shikuar për herë të fundit me 8.5.2018)

39 / Edhe pse Ligji për pagat në sektorin publik hyri në fuqi në mars të vitit 2016, buxheti për vitin 2016 në katërmujorin e fundit të vitit 2015 u planifikua në bazë të njërit nga versionet e këtij Ligji, duke paraparë vlerën konsiderueshëm më të madhe për paga të të punësuarve, në bazë të ndikimit të pritur fiskal të Ligjit.

40 / Më shumë detaje për planifikim të gabuar të shpenzimeve të këtij ligj në nenin : Rebalanci i buxhetit – çfarë ndodhi dhe kush është përgjegjës?, mund ta lexoni në: <https://goo.gl/RCBsTG> (e shikuar me 8.5.2018).

371 milion euro, gjersa sipas planit të buxhetit në vitin 2018 do të jetë 439 milion euro, që paraqet rritje prej 18,3 për qind.<sup>41</sup> Për planifikimin e keq të shpenzimeve flet edhe e dhëna që me shpenzimin për paga dhe të ardhurat të tjera personale për të punësuarit u tejkaluan edhe limitet nga Udhëzimet e politikës makroekonomike dhe fiskale 2015 – 2018.<sup>42</sup>

Eksperiencia e deritashme tregon se Ministria e Administratës Publike dhe Ministria e Financave nuk kanë kapacitete të mjaftueshme ose vullnet që të zbatojnë analiza komplekse të efekteve financiare, për çfarë flet analiza e varfër për efektet e kyçjes së organeve në përbërje të ministrive.<sup>43</sup>

Shpenzimet për burime njerëzore nuk janë vetëm pjesë e pikës “Bruto pagat dhe kontributet në barrë të punëdhënësit”. **Të ardhurat tjera personale** përjetuan rënie të konsiderueshme pas miratimit të Ligjit për Pagat në Sektorin Publik (nga 14,7 në vitin 2015 në 10,9 milion në vitin 2016). Mirëpo, pas katër ndryshimet të Ligjit<sup>44</sup>, me të cilët kryesisht fshihen kufizimet fillestare të kompensimeve shtesë për të punësuarit, shpenzimet për këtë pikë fillojnë të rriten në vitin 2018 (20% në krahasim me vitin 2017). Shumës së përgjithshme për burimet njerëzore duhet shtuar edhe shpenzimet për **pagesën e kontratave mbi vepër**, të cilët mesatarisht janë prej 6 deri në 7 milion euro në vit (6,29 milion euro sipas planit për vitin 2018).

Në të njëjtën kohë, kompensimet, si instrument kyç i racionalizimit, pas rritjes relative për shkak të miratimit të Planit të Riorganizimit të Brendshëm në periudhën 2013 – 2016, po përjetojnë rënie të konsiderueshme.

Po ashtu, fotografia e përgjithshme e shpenzimeve për të punësuarit u plotësua edhe me shpenzimet për kontestet gjyqësore kundre shtetit në bazë të marrëdhënieve të punës. Në periudhën 2012 – 2015, për shpenzimet për kontestet gjyqësore u paguan 71.305, 707 euro, prej të cilëve pjesë e konsiderueshme u shkaktua me kontestet nga fusha e marrëdhënieve të punës.<sup>45</sup>

Në nivel lokal, shpenzimet për paga të të punësuarve po ashtu janë në rritje. Edhe pse stabiliteti i përgjithshëm financiar i vetëqeverisjeve lokale në 10 vitet e fundit është i dëmtuar seriozisht me rënien drastike të të ardhurave dhe me rritjen e borxhit, shpenzimet për paga të të punësuarve kanë

41 / Të dhënat buxhetore citojnë se sipas bazës së të dhënave në portalin e Institutit Alternativa, “Moj novac”, <https://goo.gl/5RQdY7> (e shikuar me 8.5.2018).

42 / Ekzekutimi i shpenzimeve bruto për pagat dhe të ardhurat tjera personale në vitin 2016 ishin 434,04 milion euro, që është për 43,05 milion euro më shumë se limiti i definuar me Udhëzimet e politikës makroekonomike dhe fiskale për periudhën prej vitit 2015 deri në 2018”, Vlerësimi i zbatimit të kriterëve të përgjegjësisë fiskale, Institucioni Shtetëror i Auditit, tetor 2017, faqja 145, raportin mund ta lexoni në: <https://goo.gl/pnpqCX> (e shikuar me 8.5.2018)

43 / Pjesa financiare e kësaj analiza krahason të dhënat për mjetet buxhetore, para futjes së organeve në përbërje të ministrisë (2011 dhe 2016), si dhe të mjeteve të planifikuara në buxhetin për vitin 2017, si dhe arrihet deri tek përfundimi se shpenzimet buxhetore për punën e administratës shtetërore u rritën, pa të dhënat për efektet në vlerat e shpenzimeve të pagave për të punësuarit ose zbatimin e proceseve të punës.

44 / “Fleta zyrtare e Malit të Zi”, nr. 016/16 prej me 8.3.2016, 083/16 prej me 31.12.2016, 021/17 me 31.3.2017, 042/17 me 30.6.2017, 012/18 me 23.2.2018.

45 / Burimi: Raporti për auditin e suksesit “Shpenzimet për kontestet gjyqësore në bazë të marrëdhënieve të punës”, Institucioni Shtetëror i Auditit, mars 2016, mund ta shikoni në: <https://goo.gl/moqiaX>

rritje të qëndrueshme. Në krahasim me vitin 2008, vetëqeverisjet lokale në fund të vitit 2017 kishin rreth 130 milion euro më pak të ardhura dhe 140 milion euro më shumë borxhe.<sup>46</sup> Nga ana tjetër, pagat e përgjithshme në nivel lokal në vitin 2017 ishin për pesë milion euro më të larta se në vitin 2008.

|       | Shpenzimet e përgjithshme për pagat bruto në nivel lokal | Shpenzimet e përgjithshme për të ardhurat tjera personale në nivel lokal | Gjithsej      | Përqindja në shpenzimet e përgjithshme |
|-------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------------------|
| 2008. | 42 092 200,68                                            | 7 324 615,14                                                             | 49 416 815,82 | 15,62                                  |
| 2009. | 40 532 718,95                                            | 6 026 649,02                                                             | 46 559 367,97 | 17,96                                  |
| 2010. | 32 760 897,80                                            | 5 724 119,67                                                             | 38 485 017,47 | 17,14                                  |
| 2011. | 33 685 526,71                                            | 7 347 314,02                                                             | 41 032 840,73 | 20,53                                  |
| 2012. | 33 099 260,94                                            | 2 935 022,82                                                             | 36 034 283,76 | 17,62                                  |
| 2013. | 36 042 059,60                                            | 2 484 776,67                                                             | 38 526 836,27 | 18,06                                  |
| 2014. | 36 789 248,67                                            | 2 306 533,60                                                             | 39 095 782,27 | 18,47                                  |
| 2015. | 46 614 673,85                                            | 5 051 688,94                                                             | 51 666 362,79 | 21,75                                  |
| 2016. | 45 098 519,07                                            | 4 422 209,48                                                             | 49 520 728,55 | 22,29                                  |
| 2017. | 46 744 798,82                                            | 3 227 794,96                                                             | 49 972 593,78 | 23,87                                  |

## SI TË SHMANGET RRETHI VICIOZ I OPTIMIZIMIT?

Proceset e deritashme të optimizimit i karakterizon të vepruarit e administratës vetëm me nxitje të BE-së, vendosja e synimeve horizontale të zvogëlimit të numrit të të punësuarve përmes gjendjes fillestare të përcaktuar pasaktësisht dhe miratimi i planeve nga zbatimi i të cilëve heshturazi çohet dorë, ndërsa zbatimi i optimizimit zëvendësohet me hartimin e dokumenteve reformues të ri dhe më kompleks.

Procesi momental i optimizimit është i vendosur „nga lartë poshtë“. Indikatorët kryesor horizontal nuk janë të bazuar në nevojat dhe planet, të përgatitur në bazë të analizave në nivel të organeve dhe organizatave. Nga ana tjetër, është vështirë të shpresosh për sukses të optimizimit nëse është e përhapur bindja se në nivel qendror dhe në ministri nuk ka hapësirë për zvogëlimin e numrit të të punësuarve. Për këtë dëshmojnë edhe përgjigjet individuale të organeve dhe institucioneve të cilët duan racionalizim, por shpesh theksojnë nevojën e pretenduar për më shumë të punësuar. Eksperiencia e mëparshme tregoi se nuk ka gatishmëri të drejtuesve në organe dhe institucione që të bëjnë

46 / Burimi: Ministria e Financave, Strategjia afatmesme e menaxhimit të borxhit 2018 – 2020, faqja 13, mund ta lexoni në: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/183655/Srednjorocna-strategjia-upravljanja-dugom-2018-2020.html>

shkurtime të nevojshme kadrovike, që flet për mungesën e përgjegjshmërisë drejtuese, planifikimin e dobët kadrovik dhe sfidat sistematike të kulturës organizative në sektorin publik.

Masat horizontale të racionalizimit siç janë ndalimi i punësimit, pensionimi i zyrtarëve, heqja e kontratave të punës në kohë të caktuar, si dhe ndërprerja me marrëveshje e marrëdhënies së punës, individualisht ose bashkë mund të “godasin” në shënjestër (treguesi i përcaktuar i zvogëlimit të numrit të të punësuarve), por nuk mund të arrijnë qëllimin e optimizimit.

**Lihej pas dore segmentet tjerë, me përmirësimin e të cilëve do të siguroheshin kushtet më të mira me numrin më të ulët të të punësuarve dhe shpenzimet më të ulëta.** Në afat të gjatë do të ishte e dobishme të shfrytëzohen mundësitë të cilat i ofrojnë mekanizmat ekzistuese të menaxhimit të burimeve njerëzore, si dhe për vlerësimin e ardhshëm më kompleks të kuadrove dhe punëve të cilat kryhen në disa organe dhe organizata, në mënyrë që të vihet deri tek përgjigjet e vlefshme dhe të precize në pyetjet për nevojat dhe produktivitetin e tërësishëm të sektorit publik.

Numri i të punësuarve si indikator i racionalizimit u plotësua me indikatorin financiar të shpenzimit për burimet njerëzore në kontratën e Qeverisë dhe Bashkimit Evropian. Mirëpo, madje edhe me këtë indikator, **mundësia e fshehjes së shpenzimeve reale për të punësuarit** gjendet tek kontratat për punë të përkohshme, kontratat këshilluese, punësimit përmes agjencive për ndërmjetësim në punësim dhe formave tjera të angazhimit të cilët nuk janë pjesë e mënyrës formale të punësimit, e në pajtim me Ligjin për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror.

Në mënyrë që të jetë i suksesshëm, **procesi i optimizimit të sektorit publik duhet të jetë gjithëpërfshirës.** Përfshirja e ndërmarrjeve publike në nivel qendror, si dhe i disa institucioneve (Bankës qendrore, Ushtrisë) jo vetëm nga procesi i zvogëlimit të numrit të të punësuarve por edhe të gjithë elementëve të tjera të optimizimit (riorganizimi, përmirësimi i procedurave të brendshme, lidhja në sistemin qendror të evidencave) është lëshim i rëndësishëm, i cili mund të ketë pasoja të këqija për tërë sistemin. Kjo në veçanti është e rëndësishme për nivelin monopolistik të ndërmarrjeve publike, të cilët mund të bëhen “strehimore” për përkujdesjen e të larguarve nga puna nga niveli shtetëror dhe lokal.

Gjithëpërfshirja nënkupton edhe garancitë që optimizimi do të zbatohet edhe në nivel lokal. Meqë tentativat e deritashme nuk ishin frutdhënëse, nevojitet qasja ndryshe e bazuar në kontrollin më të rreptë të buxheteve komunale dhe numrit real të të punësuarve, por edhe me qëndrimin më të vendosur të Qeverisë në aspektin e kushtëzimit me të ardhurat dhe ndihmat nga niveli qendror për zbatimin e optimizimit.



Titulli i broshurës:

## **SITË MOS ZVOGËLOHET SEKTORI PUBLIK**

### **Leksione për optimizimin nga Mali i Zi**

Botues: **Instituti alternativa**

Bulevardi Xhorxh Vashington 57, Podgoricë, Mali i Zi

Tel/fax: **+ 382 (0) 20 268 686**

E-mail: **info@institut-alternativa.org**

Për Botuesin: **mr Stevo Muk**

Redaktor: **mr Stevo Muk**

Authore: **Stevo Muk, Aleksandra Vaviq**

Mbështetja profesionale: **Marko Soshiq**

Bashkëpunëtore: **Miljana Babiq**

Faqosja dhe dizajni: **Ana Jovoviq**

---

Podgoricë, maj 2018.

---

## **PËR INSTITUTIN ALTERNATIVA**

Ky institut vepron si Think Tank, përkatësisht si një qendër kërkimore dhe në punën e vet merret me qeverisjen e mirë, transparencën dhe llogaridhënien. Fushat në të cilat IA punon dhe vepron janë të strukturuar brenda këtyre programeve: administrata publike, financat e përgjegjshme publike, programi parlamentar, siguria dhe mbrojtja. Në kuadër të këtyre programeve merret edhe me monitorimin e procesit të negociatave për anëtarësimin në BE, duke marrë pjesë aktive në grupet punuese për kapitujt 23 dhe 32. Aktivitet i veçantë i kësaj organizate është Shkolla e Politikave Publike që organizohet prej vitit 2012. IA është licencuar nga Ministria e Shkencës, në vitin 2013 si një institut për kërkime shkencore.

Projekti "Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë!" financohet nga Bashkimi Evropian, në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e shoqërisë civile dhe Fondit Ballkanik për Demokraci (FBD), një projekt i Fondit Gjerman Marshall (FGM). Projekti implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti I Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese. Qëllimi i këtij projekti është përmirësimi i praktikës së qeverisjes së mirë në Mal të Zi.

**MOJA UPRAVA**

**WWW.MOJAUPRAVA.ME**