



REPORT

NGA MONITORIMI I PUNËSIMEVE
DHE SHPËRNDARJA DHE
REALIZIMI I BUXHETEVE NË
INSTITUCIONET E
SEKTORIT PUBLIK



Si punojnë institucionet?



(Наслов)

**RAPORT NGA MONITORIMI I PUNËSIMEVE DHE SHPËRNDARJA DHE REALIZIMI I
BUXHETEVE NË INSTITUCIONET E SEKTORIT PUBLIK**

IMPRESUM

**RAPORT NGA MONITORIMI I PUNËSIMEVE DHE SHPËRNDARJA DHE REALIZIMI I
BUXHETEVE NË INSTITUCIONET E SEKTORIT PUBLIK**

Botues:

Qendra për Menaxhim me Ndryshime (QMN)

Rreth botuesit

Neda Maleska Saçmaroska, Drejtoreshë ekzekutive e QMN

Autorë

Jugosllav Gjorgjievski

Ekipi hulumtues

Jugosllav Gjorgjievski, Neda Maleska Saçmaroska, BrankaMinçeva Kocevaska, Dimitar
Vrglevski, Marko Danaillovski

Redaktor

Branka Minçeva Kocevaska

Dizajni

Marko Danaillovski, Dimitar Vrglevski

Vendi dhe viti i botimit

Shkup, 2023

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE	5
GJETJET E PËRGJITHSHME	6

PËRMBLEDHJE

Ky raport monitorimi është përgatitur në kuadër të projektit "Nxitja e qeverisjes së mirë dhe reformave në administratën publike" financuar nga fondi National Endowment for Democracy (NED).

Projekti "Nxitja e qeverisjes së mirë dhe reformat në administratën publike" në përgjithësi fokusohet në monitorimin e përbushjes së angazhimeve të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut për ta vendosur qeverisjen e mirë në krye të agjendës së saj politike, duke përfshirë masa për qeverisje të mirë në të gjitha politikat strategjike, me interes të veçantë në reformën e administratës publike si parakusht për krijimin e një baze për qeverisje të mirë. Projekti monitoron dhe analizon dinamikën, efektet dhe problemet ekzistuese që lidhen me zbatimin dhe efikasitetin e Strategjisë për reforma në administratën publike SRAP 2018-2022, për të vlerësuar suksesin dhe ndikimin e tij në drejtim të promovimit të praktikave të qeverisjes së mirë, por në të njëjtën kohë ka kontribuar duke zhvilluar rekomandime specifike dhe masa të reja për përmirësimin e menaxhimit në institucionet, të cilat potencialisht do të ishin pjesë e Strategjisë së re për reformën në administratën publike për periudhën 2023-2030.

Objekt i këtij raporti është situata e punësimit, shpërndarja dhe zbatimi i buxheteve në institucionet e sektorit publik që kanë forma komplekse të menaxhimit. Përveç kësaj, raporti mbulon procedurat e punësimit, numrin e të punësuarve, si dhe shpërndarjen dhe zbatimin e buxhetit në fushën e pagave, shpenzimeve kapitale dhe mallrave dhe shërbimeve. Raporti jep një pasqyrë të situatës aktuale me numrin e të punësuarve sipas viteve dhe llojit të punësimit (me kohë të pacaktuar, me kohë të caktuar, kontratat autoriale, etj.), përqindjen e shpërndarjes dhe realizimin e buxhetit në lidhje me pagat e punonjësve në raport me shpenzime të tjera që lidhen me realizimin e shërbimeve për përdoruesit (qytetarët dhe kompanitë) si arsyeja kryesore për themelimin e institucioneve publike.

Kuadri metodologjik i hulumtimit ishte i përbërë nga disa elemente. Kryesisht është përdorur mjete i paraparë me Ligjin për qasje të lirë në informatat me karakter publik¹ (LQLIKP) dhe është dërguar kërkesë e unifikuar për qasje të lirë në informatat me karakter publik të grupet e përmendura të institucioneve të sektorit publik. Kërkesa përmbante gjithsej 32 pyetje, disa prej të cilave kërkonin përgjigje specifike, ndërsa disa paraqitje të dokumenteve dhe materialeve për punën e institucioneve. Kërkesa u dërgua në 423 institucione të sektorit publik, ndërsa përgjigje morëm nga 252 institucione, përkatësisht shkalla e përgjegjshmërisë ishte 59.5%, ndërsa të dhënat u mbledhën në periudhën shtator-nëntor 2022. Analiza sasiore u krye nga të dhënat konkrete të siguruara, ndërsa nga dokumentet dhe materialet e pranuar, si dhe nga dokumentet dhe materialet në dispozicion në faqet e internetit të institucioneve, u krye një analizë cilësore për funksionimin e strukturave drejtuese të institucioneve përkatëse. Gjithashtu, u bë një analizë e 20 ligjeve dhe tre marrëveshje kolektive me të cilat rregullohet struktura drejtuese e organeve rregullatore, institucioneve të shëndetit publik, institucioneve publike në fushën e kulturës, institucioneve publike në fushën e arsimit, institucioneve publike për mbrojtjen sociale, organeve administrative, organizatave administrative dhe institucioneve të tjera publike, ndërmarrjeve publike dhe shoqërive tregtare. Për të verifikuar gjetjet e hulumtimit fillestar, u zhvilluan konsultime me fokus grupe që konfirmuan gjetjet dhe rekomandimet që janë pjesë e këtij raporti.

Të dhënat dhe informacionet e paraqitura në këtë raport bazohen në analizën e kryer mbi të dhënat e siguruara nga institucionet që iu përgjigjën kërkesave, si dhe analizën shitesë të ligjeve, faqeve të internetit dhe gjetjeve nga grupet e fokusit. Ato nuk mund të pasqyrojnë një situatë specifike në një institucion që nuk ka vepruar sipas kërkesës për qasje të lirë në informata me karakter publik. Megjithatë, të dhënat e grumbulluara dhe gjetjet kryesore pasqyrojnë plotësisht tendencat dhe praktikat aktuale në menaxhimin e institucioneve dhe ofrojnë një pasqyrë të saktë të situatave në fushat individuale që ishin me interes në këtë raport.

¹ <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D-%D0%97%D0%90-%D0%A1%D0%9F%D0%98-%D0%9F%D0%94%D0%A4.pdf>

GJETJET E PËRGJITHSHME

Në kuadër të këtij raporti bëhet analiza e legjislacionit që rregullon procedurat e punësimit në institucionet e sektorit publik që kanë forma komplekse të menaxhimit. Një konstatim i përgjithshëm në lidhje me të gjitha procedurat e punësimit është se asnjë nga ligjet nuk garanton punësim të bazuar në meritë. Konkretisht, është miratuar legjislacioni sistematik për punësimin e nëpunësve administrativë, i cili nuk garanton respektimin e plotë të procedurave të punësimit, sepse nuk ka mekanizëm për kontrollin e kompetencave të veçanta të kandidatëve, ndërkaq përveç kësaj intervista si një fazë krejtësisht subjektive e procedurave të punësimit lë hapësirë për ndikime politike dhe të çdo forme tjetër. Për më tepër, lloji i arsimit është ende një faktor eliminues në procedurën e punësimit, me të cilin disa kandidatë që plotësojnë kompetencat e veçanta për një punë të caktuar nuk mund të kalojnë në fazën tjetër të procedurës për shkak të papajtueshmërisë së arsimit me atë që është përcaktuar në aktin e sistematizimit.

Për personat ndihmës-teknikë në lidhje me procedurën e punësimit, zbatohet Ligji për marrëdhënie pune, që do të thotë se nuk ka aspak rregulla, përkatësisht institucioni mund të punësojë kë të dojë pa realizuar asnjë procedurë për punësim. Dhe sa i përket personave ndihmës-teknikë, situata është identike horizontalisht në të gjithë sektorin publik, përkatësisht mungon procedura e punësimit.

Në kuadër të raportit është bërë analiza e rregullativës ligjore për punësimin e ofruesve të shërbimeve publike në institucionet publike në fushën e kulturës, shëndetësisë, mbrojtjes sociale, arsimit, me ç' rast konkluzioni i përbashkët i të gjitha ligjeve të analizuara është se nuk ka procedurë të rregulluar për punësim në bazë të meritës. Situata është identike me ofruesit e shërbimeve publike në ndërmarrjet publike, si dhe me personat zyrtarë të autorizuar në institucionet ndëshkuese-korrektuese.

Analiza e Ligjit për shoqëritë tregtare tregon se nuk ka aspak rregulla, as kritere për punësim në shoqëritë në pronësi shtetërore.

Pagat si një nga të drejtat më të rëndësishme të punonjësve gjithashtu nuk rregullohen sistematikisht në të gjitha institucionet që i nënshtrohen kësaj analize. Megjithëse Ligji për nëpunësit administrativ përmban një kapitull që rregullon pagat, neni i parë i këtij kapitulli u jep përparësi ligjeve të veçanta dhe marrëveshjeve kolektive në lidhje me këtë ligj në fushën e pagave, prandaj ka një heterogjenitet të madh në aspektin e rregullimit. Kështu, të gjitha organet rregullatore kanë akte me të cilat i rregullojnë pagat.

Pagat e punonjësve në shëndetësi, arsim dhe kulturë i nënshtrohen rregullimit të marrëveshjeve kolektive, por analiza e këtyre marrëveshjeve tregon se ato nuk janë në përputhje me legjislacionin, përkatësisht, në secilën prej këtyre marrëveshjeve kolektive ka paga që janë më të ulëta se paga minimale që përcaktohet me ligj në vendin tonë. Përveç kësaj, nuk ka një metodologji të vetme për përcaktimin e bazës për llogaritjen e pagave, kështu që çdo vit është e nevojshme të merren vendime individuale për të përcaktuar këtë pagë minimale për një koeficient minimal të kompleksitetit.

Rregullimi i pagave në ndërmarrjet publike është veçanërisht kompleks, sepse 155 ndërmarrje publike kanë 155 akte me të cilat secila ndërmarrje rregullon pagat për vete. E njëjta gjë vlen edhe për shoqëritë tregtare në pronësi shtetërore. Në Shtojcën I të këtij raporti jepet një pasqyrë e pagave të punonjësve që janë lëndë e kësaj analize.

Në pajtim me dispozitat e Ligjit për nëpunësit administrativ, paga më të lartë ka Sekretari shtetëror, paga e të cilit është 89.552,00 denarë bruto, gjegjësisht 58.933,00 denarë neto. Megjithatë, në asnjë nga këto institucione që ishin lëndë e shqyrtimit sipas Ligjit për nëpunësit administrativ nuk ofrohet mundësi për emërimin e sekretarëve shtetërorë, kështu që në këto institucione paga më e lartë kanë këshilltarët shtetërorë, paga neto e të cilëve është 41.325,00 denarë, ndërsa më e ulët është paga e referentit të ri me arsim të mesëm, paga bruto e të cilit është 29.902,00 denarë, gjegjësisht 20.279,00 denarë neto.

Pagat e punonjësve në institucionet e shëndetit publik rregullohen me Marrëveshjen Kolektive për Veprimtarinë Shëndetësore² dhe janë në dispozicion të publikut. Në pajtim me këtë marrëveshje, paga më e ulët është paga e teknikëve ndihmës (pastrues, punëtorë të përgjithshëm, pjatararës dhe hekurosës) paga e të cilëve në përputhje me rregullat e përcaktuara në Marrëveshjen Kolektive është më e ulët se paga minimale në vend. Me ndryshimin e Marrëveshjes Kolektive, jepet mundësia për rritjen e pagës minimale në vend për ata punonjës, paga e të cilëve mbetet nën këtë pagë minimale, që të mund t'u jepet një shtesë në shumën me të cilën do të merrnin pagën minimale, në mënyrë që të mos shkelet Ligji për pagën minimale. Paga më e lartë e mjekëve nga klinikat universitare është nga 100.000,00 denarë deri në 117.000,00 denarë. Në Shtojcën II të këtij raporti janë dhënë pagat e punonjësve.

Sa i përket pagës së punonjësve në fushën e kulturës, ajo rregullohet me Marrëveshjen Kolektive për Kulturën. Paga e të punësuarve në fushën e kulturës përcaktohet në bazë të shkallës së kompleksitetit dhe shprehet në koeficientë. Koeficientët e shumëzuar me pagën minimale bruto në shtet japin pagën bruto. Koeficienti më i ulët në kulturë është 1.154 dhe sigurohet për personat teknikë ndihmës (higjienist, të punësuar që merren me sistemin e ngrohjes, punëtor tjetër për mirëmbajtjen e objekteve ndërsa koeficienti më i lartë 3.265 3 i parashikuar për baletan, aktor kampion, solist opere kampion, dirigjent dhe artist tjetër më i mirë. Kjo do të thotë se në kulturë paga neto më e ulët është 23.141,00 denarë, ndërsa paga neto më e lartë është 63.824,00 denarë.

Paga e të punësuarve në qendrat e punës sociale varion nga 21.000,00 denarë neto për personat ndihmës-teknikë, deri në 53.000,00 denarë neto për udhëheqësin e shërbimit.

Paga e policisë së burgut rregullohet me Ligjin për ekzekutimin e sanksioneve dhe përbëhet nga një pagë minimale, një pjesë e pagës për shkallën arsimore, një pjesë e pagës për nivel dhe një pjesë e pagës për stazh. Paga më e ulët në policinë e burgut ka polici më i ri i burgut, paga bruto e të cilit është 30.720,00 denarë, gjegjësisht paga neto është 20.810,00 denarë. Paga më e lartë e një komandanti është 60.666,00 denarë bruto, përkatësisht 40.216,00 denarë neto. Ajo që paraqet problem nga pikëpamja ligjore sa i përket pagave është paga e praktikantit, e cila arrin në 80% të pagës së përcaktuar për atë pozicion, që do të thotë se në pozita më të ulëta paga e praktikantit është gjithmonë më e vogël se paga minimale e garantuar me ligj.

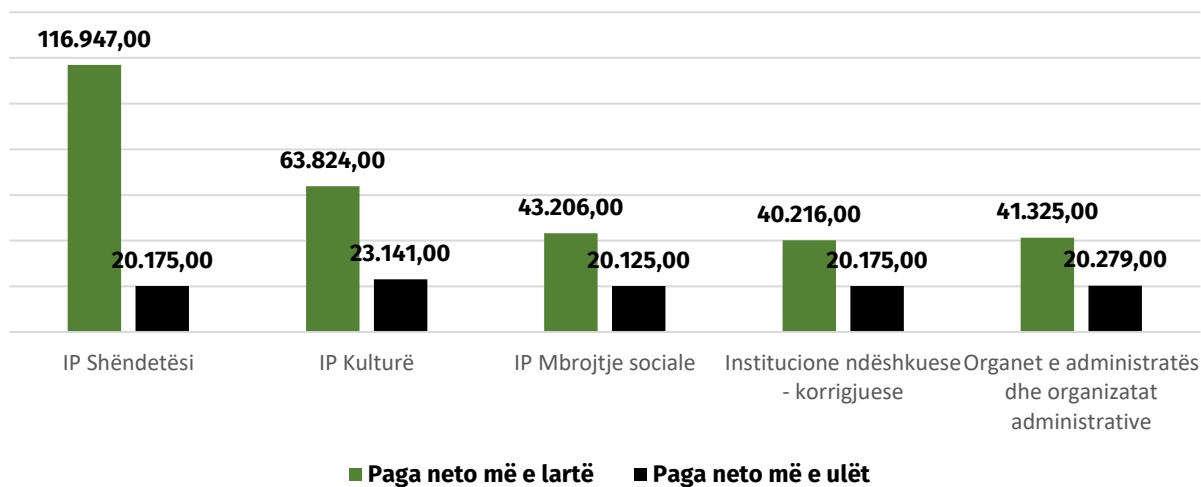
Paga në organet e administratës shtetërore dhe në organizatat administrative përcaktohet në përputhje me Ligjin për nëpunësit administrative.

Të dhënat në lidhje me pagat nuk mund të siguroheshin për organet rregullatore, ndërmarrjet publike dhe shoqëritë tregtare.

² <https://www.ssm.org.mk/mk/granski-kolektivni-dogovori>

Paraqitja grafike e pagave më të larta dhe më të ulëta sipas fushave:

Grafiku nr. 1 – Analizë e pagave neto më të larta dhe më të ulëta sipas fushave



Siç shihet, paga më e lartë është në shëndetësi, pasuar nga kultura, ndërsa në Institucionet Publike për Mbrojtjen Sociale, institucionet ndëshkuese - korrigjuese dhe organet e administratës dhe organizatat administrative, pagat më të larta janë relativisht të ngjashme. Pagat më të ulëta në të gjitha fushat janë në nivelin e pagës minimale në vend.

Nëse krahasohen dallimet midis pagave më të larta dhe më të ulëta në fusha të caktuara në institucionet shëndetësore publike, paga më e lartë është rreth pesë herë më e lartë se paga më e ulët, në institucionet kulturore diferenca është rreth tre herë, ndërsa në institucionet e tjera diferenca është rreth dy herë. Ky dallim është më i vogël se në vendet anëtare të BE-së, për shembull diferenca midis pagës më të ulët dhe më të lartë në Republikën e Irlandës është 1:11, përkatësisht, pagë më të ulët vjetore bruto ka një person teknik ndihmës në nivelin e hyrjes (23 400 euro)³, ndërsa pagë më të lartë ka presidenti i shtetit (249,000 euro)⁴. Në Portugal, raporti është 1:9, gjegjësisht pagë më të ulët vjetore bruto ka një person teknik ndihmës në nivelin hyrës (10 688 euro)⁵, ndërsa pagë më të lartë ka presidenti i shtetit (93 800 euro)⁶.

Megjithatë, krahasimi dhe vlerësimi i pagave të grupeve të ndryshme të punonjësve (mjekëve, artistëve, policisë së burgjeve, punonjësve socialë dhe nëpunësve administrativë) është i vështirë të bëhet sepse ato janë profesione specifike. Ajo që mund të krahasohet është paga e nëpunësve administrativë, të cilët kryejnë punë administrative identike, ku situata tregon mospërputhje të mëdha në rregullimin e pagave dhe nevojën për reforma urgjente nga pjesën e pagave. Konkretisht, nga të dhënat e siguruar, këshilltari në nivelin B01 në organet administrative pranon 28.731.00 denarë, këshilltari në të njëjtin nivel në institucionet kulturore pranon 38.906.00 denarë, ndërsa këshilltari në nivelin B01 në Agjencinë për Komunikime Elektronike pranon 57.771.00 denarë. Kjo tregon se paga e këshilltarit në ministrinë, fondet dhe organet administrative ku përcaktohen çështjet administrative më komplekse (aktiviteti kryesor i këtyre organeve është administrata) është 30% më e ulët se paga e këshilltarit në të njëjtin nivel në një muze, dhe madje 100% më e ulët se paga e këshilltarit në nivelin B01 në Agjencinë për Komunikime Elektronike.

Sa i përket numrit të të punësuarve, konkluzioni i përgjithshëm është se në periudhën nga viti 2017, kur të dhënat për numrin e të punësuarve në sektorin publik ishin në dispozicion për herë të parë deri në vitin

³ [Civil Service Salary Scales - Forsa](#)

⁴ [Salary: President in Ireland 2023 | Glassdoor](#)

⁵ [Portugal: Salaries and meal allowance increase for civil servants | Garrigues](#)

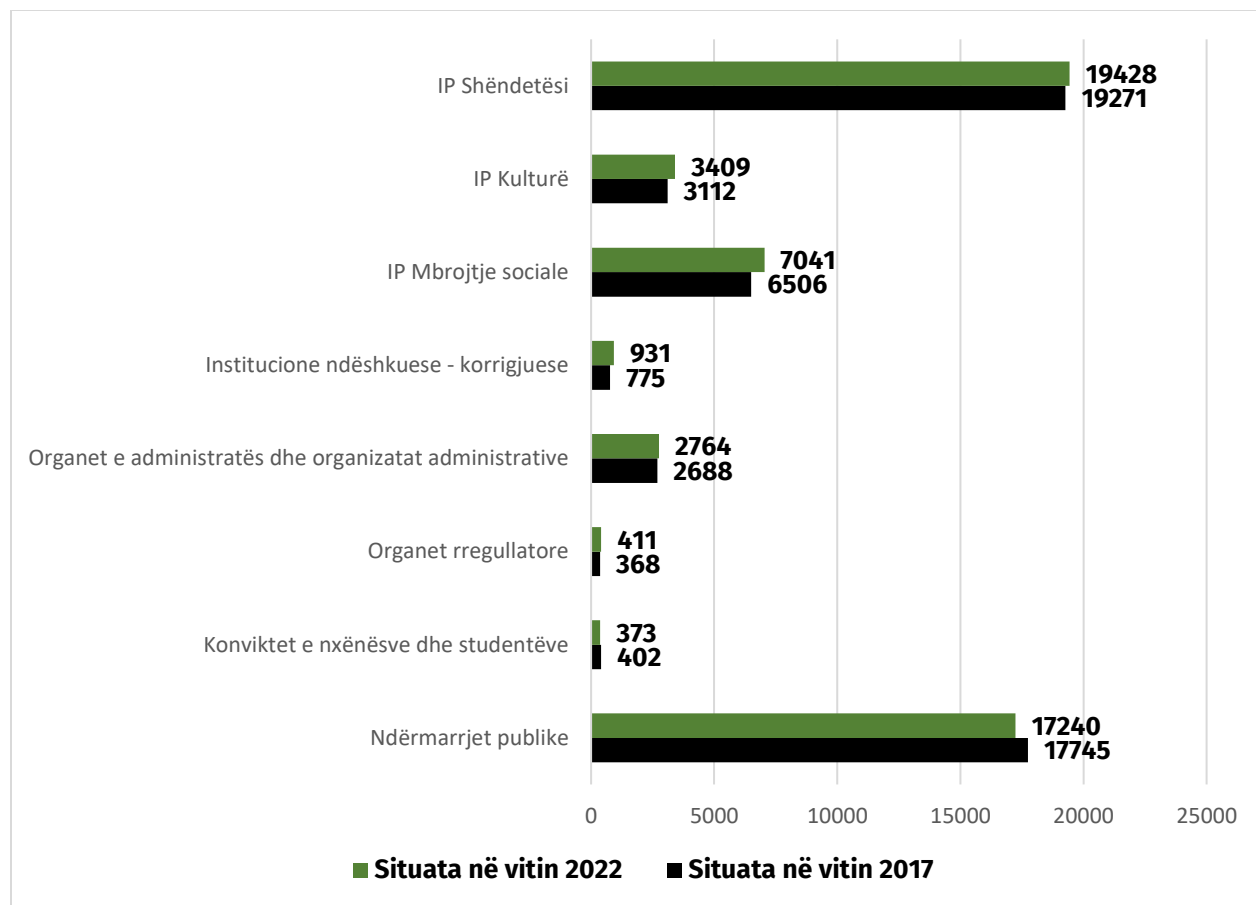
⁶ [Salary, Income, Net Worth: Marcelo Rebelo de Sousa - 2023 - Paywizard.org](#)

2022, për të cilin është publikuar raporti i fundit, ka pasur një rritje të numrit të të punësuarve në organet rregullatore, institucionet publike në fushën e shëndetësisë, kulturës, mbrojtjes sociale dhe të fëmijëve dhe institucionet korigjuese - ndëshkuese dhe organet administrative, organizatat administrative dhe institucionet e tjera publike.

Nga ana tjetër, vërehet një rënie e numrit të të punësuarve në ndërmarrjet publike dhe në konviktet e nxënësve dhe konviktet studentore.

Në përgjithësi, situata me numrin e vendeve të reja të punës në periudhën e analizuar është si më poshtë:

Grafiku nr. 2 – Pasqyrë e situatës me numrin e të punësuarve në periudhën nga viti 2017 deri në vitin 2022



Siç shihet nga tabela në organet rregullatore, organet administrative, institucionet ndëshkuese - korigjuese, institucionet publike për mbrojtjen sociale, institucionet publike në fushën e kulturës dhe institucionet e shëndetit publik, ka një rritje të numrit të të punësuarve, ndërsa në konviktet e nxënësve dhe konviktet e studentëve dhe ndërmarrjet publike ka një rënie të numrit të të punësuarve. Kjo tregon faktin se jo vetëm që nuk vërehet trend i daljes, por përkundrazi vërehet trend i rritjes së numrit të të punësuarve në institucionet e sektorit publik. Përveç kësaj, shoqëritë tregtare nuk janë të përfshira në këtë prezantim sepse nuk janë pjesë e sektorit publik dhe nuk mund të sigurohen të dhëna sistematike për to, që do të analizoheshin.

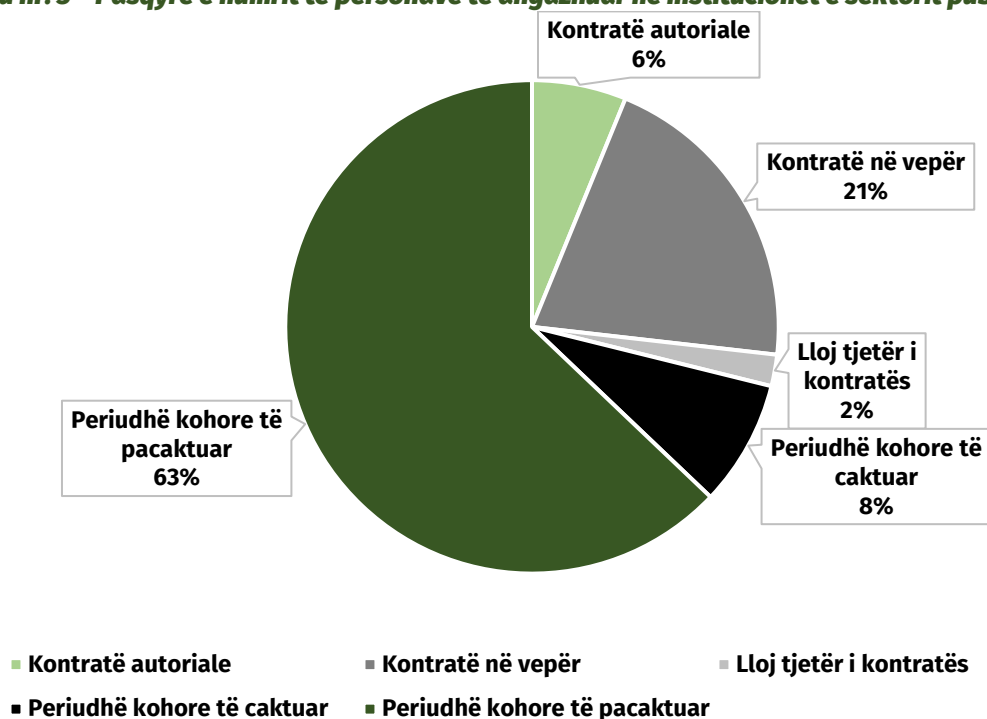
Lidhur me mënyrën dhe bazën ligjore të punësimit të personave në periudhën 2019 – 2022, në institucionet që dorëzuan të dhëna, situata është si më poshtë:

Viti	Numri i personave të angazhuar për kohë të pacaktuar	Numri i personave të angazhuar për kohë të caktuar	Numri i personave të angazhuar sipas kontratave autoriale	Numri i personave të angazhuar me kontratë në vepër	Numri i personave të angazhuar përmes një lloji tjetër të kontratës
2019	7525	811	1284	2715	316
2020	7249	741	919	2156	234
2021	7133	1343	981	2511	231
Gjithsej:	21907	2895	3184	7382	781

Siç shihet në periudhën 2019-2022 në institucionet që dorëzuan të dhënat, numri i punësimeve të reja për një kohë të pacaktuar arrin në 21 908 persona, numri i punësimit për kohë të caktuar arrin në 2 895 persona, numri i personave të angazhuar me kontrata autoriale është 3,184, numri i personave të angazhuar me kontrata në vepër është 7,382 dhe numri i personave të angazhuar përmes llojeve të tjera të kontratave është 781. Në total në këtë periudhë janë angazhuar 36 149 persona, gjegjësisht mesatarisht 12 050 persona në vit janë të angazhuar vetëm në institucionet që kanë dorëzuar të dhënat, që është rreth 9.5% e numrit të përgjithshëm të të punësuarve në sektorin publik, në të cilin sipas Raportit vjetor të MSHIA-s nga Regjistri i të punësuarve në sektorin publik⁷ janë 129 384 persona.

Përqindja e shpërndarjes së numrit të personave të sapo punësuar është si më poshtë:

Grafiku nr. 3 – Pasqyrë e numrit të personave të angazhuar në institucionet e sektorit publik



Siç shihet 61% e personave të angazhuar janë për një periudhë kohore të pacaktuar, 8% janë për një periudhë të caktuar kohe, 9% janë me kontratë autoriale, 20% janë me kontratë në vepër dhe 2% me një lloj tjetër kontrate.

Lloji i kompensimit	Këshill drejtues	Këshill mbikëqyrës	Totali
Kompensimi mujor	39.645.600	10.551.600	50.197.200
Kompensimi për seancë	7.937.396	958.241	8.895.637
Totali MKD	47.582.996	11.509.841	59.092.837
Totali EUR	772.451	186.848	959.299
Numri i institucioneve që janë përgjigjur	251	/	/
Numri i institucioneve me Këshilla Drejtuese ose Mbikëqyrëse	506	/	/
Përqindja e përgjigjeve të marra	50%	/	/
Kompensimi monetar i parashikuar në EUR për 506 institucione	1.557.212	376.674	1.933.886

Tabela e mëposhtme tregon një projeksion të mjeteve të alokuara për kompensime të anëtarëve të bordeve drejtuese dhe mbikëqyrëse në institucionet e sektorit publik, bazuar në përgjigjet e paraqitura nga institucionet për lartësinë e kompensimeve të pranuar me instrumentin për qasje të lirë në informata me karakter publik.

Nga 251 institucione që iu përgjigjën kërkesës për qasje në informata me karakter publik, vetëm 218 kanë dhënë të dhëna për kompensimet e anëtarëve të KD dhe KM.

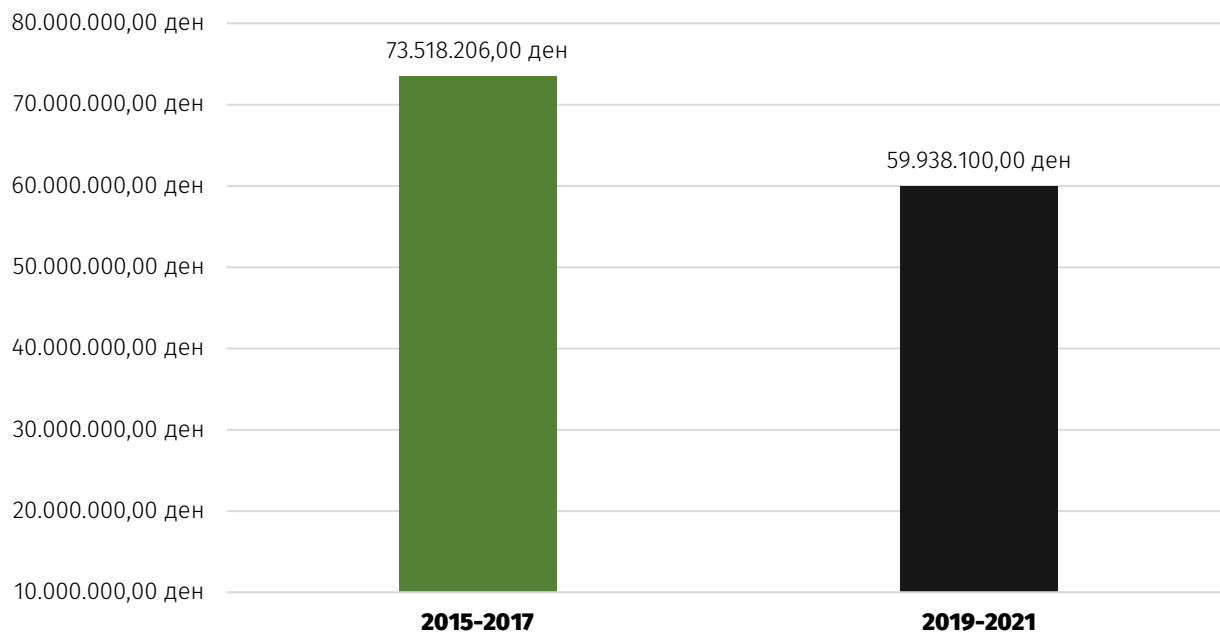
Shuma e këtyre kompensimeve përcaktohet nga vetë institucionet me akt të brendshëm, zakonisht me vendim të Këshillit Drejtues të institucionit. Gjithashtu, shuma e kompensimit të Kryetarit të KD ose KM është më e lartë se shuma e anëtarëve të KD ose KM.

Në analizën e QMN-së nga viti 2018 për monitorimin e situatës me personat e zgjedhur dhe të emëruar në sektorin publik të Republikës së Maqedonisë së Veriut⁸, shpenzimet për kompensimet e anëtarëve të KD

⁸Analiza e personave të zgjedhur dhe emëruar, Raporti i Monitorimit, Qendra për Menaxhim me Ndryshime, <https://cup.org.mk/publication/analysis-of-selected-and-appointed-persons>. f. 36

dhe KM arritën në një total prej 73.518.206 denarë ose 1.195.417 euro. Krahasuar me të dhënat e paraqitura në këtë analizë, shpenzimet për tarifat e anëtarëve të KD dhe KM arrijnë në 59.092.837 denarë ose 959.299 euro, që është për 14.425.369 denarë ose 236.188 euro më pak.

Grafiku nr. 4 – Pasqyrë krahasuese e lartësisë së kompensimeve të anëtarëve të KD dhe KM



Projeksioni i shpenzimeve për gjithsej 506 institucione që kanë KD ose KM përsëri tregon një ulje të shpenzimit të kompensimeve të KD dhe KM. Përkatësisht, në analizën e QMN-së nga viti 2018, kompensimi monetar i parashikuar që 506 institucione të sektorit publik sigurojnë për KD ose KM arrin në 2.503.518 euro, ndërsa në këtë analizë këto shpenzime arrijnë në 1.933.886 euro, që është 562.632 euro më pak.

Grafiku nr. 5 – Vlerësim krahasues i projeksionit për lartësinë e kompensimit të anëtarëve të KD dhe KM të të gjithë sektorit publik

