

NJË ANALIZË MBI NUMRIN E TË PUNËSUARVE DHE SHPENZIMET E PERSONELIT NË 61 BASHKI

Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

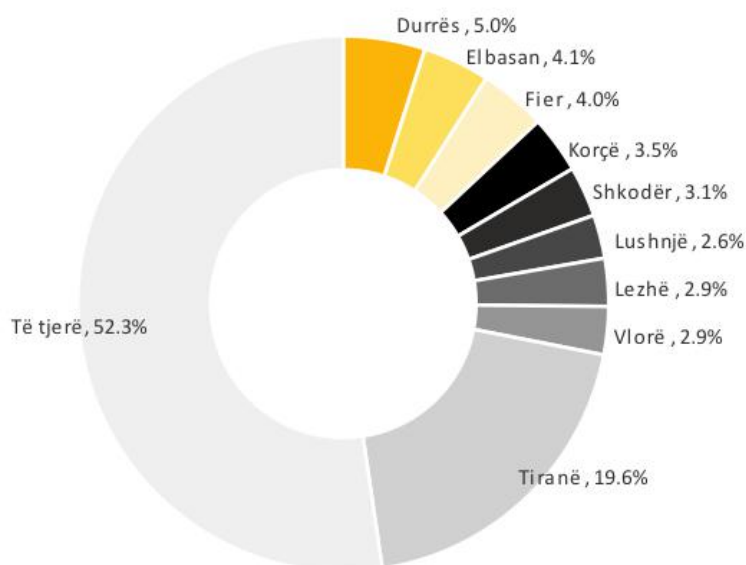
Janar 2020

Analizë

Rritja e eficiencës në përdorimin e burimeve njerëzore në kontekstin e ofrimit të shërbimeve publike vijon të mbetet një sfidë për t'u adresuar nga të gjitha vendet. Kjo sfidë bëhet edhe më e rëndësishme sidomos në vendet në zhvillim ku burimet financiare janë të kufizuara dhe për rrjedhojë nuk arrihet të përmbushen nevojat për shërbime publike qoftë në nivel qendror ashtu dhe në atë vendor. Në këtë kontekst, Shqipëria, si një vend në zhvillim, ka ndërmarrë një sërë reformash që kanë synuar rritjen e eficiencës në ofrimin e shërbimeve publike, ku spikat reforma administrative territoriale e vitit 2015 e cila kulmoi me një tkurrje të ndjeshme të numrit të njësisve të vetë-qeverisjes vendore nga 373 në 61 bashki të reja. Analiza e mëposhtme do të fokusohet pikërisht në krahasimin e shpërndarjes së burimeve njerëzore dhe kostove përkatëse midis 61 bashkive duke sugjeruar disa rekomandime paraprake për të përmirësuar kuadrin rregullues dhe administrativ përkatës.

Referuar dokumenteve të Programit Buxhetor Afatmesëm 2019-2021 të publikuara për 61 bashkitë, numri total i punonjësve i parashikuar për vitin 2019 për këto njësi ishte rreth 32,213 punonjës (Grafik 1). Bashkia Tiranë llogaritet të ketë numrin më të lartë të punësuarve, me rreth 19.6% të të punësuarve total ndjekur nga bashkia Durrës me rreth 5% të tyre. Në bashkinë Elbasan dhe Fier janë të punësuar respektivisht 4.1% dhe 4% e të punësuarve total në nivel bashkie.

Grafik 1. Shpërndarja e të punësuarve sipas bashkive (numër të punësuar)



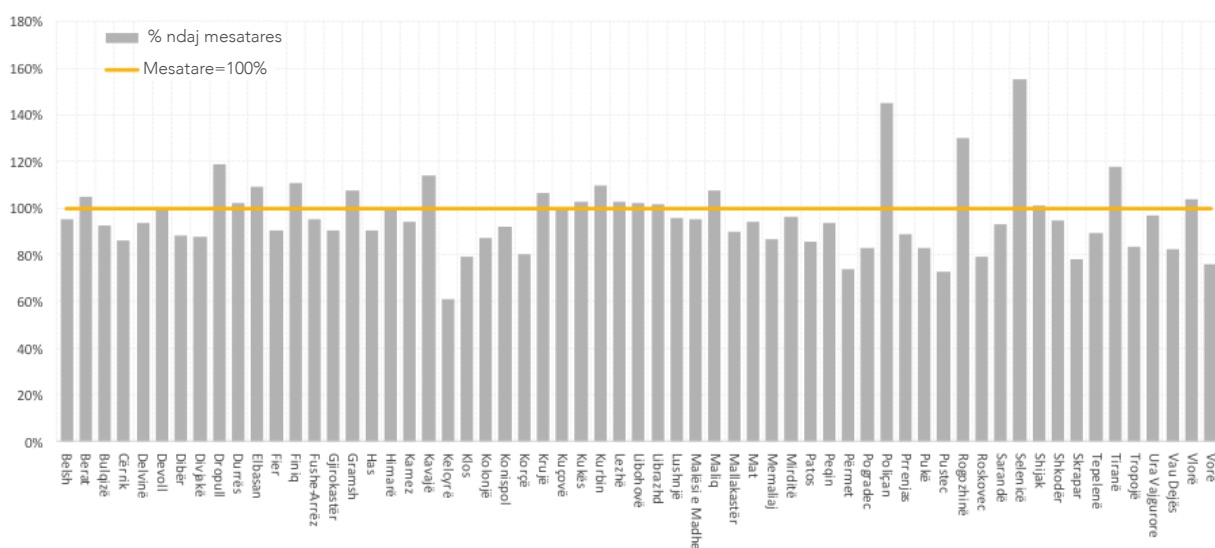
Burimi: www.financatvendore.al & Faqe interneti zyrtare të bashkive

Në raport me numrin e të punësuarve mesatarvjetor në sektorin shtetëror¹, të punësuarit në 61 bashkitë në vend përfaqësuan rreth 19% ndaj totalit. Ndërsa, krahasuar me numrin total të punonjësve në qeverisjen qendrore për vitin 2019², të punësuarit në nivel vendor (61 bashki) përfaqësuan rreth 39.2%. Në terma mesatarë, për 1 punonjës

të qeverisjes qendrore shpenzohet rreth 57,241 lekë në muaj, ndërkohë që për 1 punonjës bashkie shpenzohet 53,111 lekë në muaj, rreth 4,130 lekë ose rreth 7.2% më pak.³

Bazuar në të dhënat e vitit 2018, kosto mesatare për një të punësuar në nivel bashkie është rreth 53,111 lekë në muaj.⁴ Kosto mesatare për të punësuar paraqet luhatshmëri të ndjeshme ndërmjet 61 bashkive, ku niveli minimal regjistrohet në bashkinë Këlcyrë me rreth 32,427 lekë dhe niveli maksimal regjistrohet në bashkinë Selenicë me rreth 82,474 lekë. Në rreth 34.4% (ose 21/61 bashki) të bashkive kosto mesatare rezulton të jetë mbi mesataren e llogaritur si psh. në bashkitë Selenicë, Rrogozhinë, Poliçan, Tiranë, Kavajë, Durrës etj.

Grafik 2. Kosto mesatare personeli sipas bashkive në % ndaj mesatares



Burimi: www.finanecatvendore.al & Faqe interneti zyrtare të bashkive

Nisur nga diferenca ekzistuese mbi koston mesatare për 1 të punësuar në bashki, vlen të nënvizohet se intervali i luhatjes së pagave në nivel vendor është i përcaktuar në VKM nr. 177/2017 “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 165, datë 2.3.2016, të Këshillit të Ministrave, “Për grupimin e njësive të vetëqeverisjes vendore, për efekt page, dhe caktimin e kufijve të pagave të funksionarëve të zgjedhur e të emëruar, të nëpunësve civilë e të punonjësve administrativë të njësive të vetëqeverisjes vendore”. Bazuar në këtë VKM, për efekte të përcaktimit të pagave për nëpunësit civilë, bashkitë janë grupuar sipas përmasës (në terma të numrit të banorëve) në 6 grupe:

¹ Të dhëna sipas INSTAT për vitin 2018 – të punësuar në sektorin shtetëror ishin rreth 169,865 persona.

² Rreth 82,120 punonjës. Burimi: <http://www.financa.gov.al/buxheti-2019-fillestar/>

³ Kosto mesatare (paga + sigurime), të dhëna viti 2018. Në këtë llogari konsiderohet vlera totale dhe nuk diferençohet për klasë/kategori, shtesat mbi pagë për vjetërsi pune apo kualifikim.

⁴ Llogaritur si raport i shpenzimeve për personelin për vitin 2018 ndaj numrit mesatar të të punësuarve sipas PBA-së, për 61 bashki.

1. Bashkia Tiranë
2. Bashki me 200.001 - 400.000 banorë dhe me mbi 400.000 banorë
3. Bashki me 100.001 - 200.000 banorë
4. Bashki me 50.001 - 100.000 banorë
5. Bashki me 20.001 - 50.000 banorë
6. Bashki me deri në 20.000 banorë

Për këto grupe janë vendosur intervale pagash referuese për pozicione hierarkike nga "Kryetari i Bashkisë" deri tek pozicioni "Specialist" i kategorisë më të ulët, ku në përgjithësi vërehet një nivel page më e lartë për Grupin 1 të përfaqësuar nga Bashkia Tiranë duke zbritur gradualisht deri tek Grupi 6 ku futen Bashki që kanë një numër popullsie deri në 20 mijë banorë sikurse është rasti i Bashkisë Këlcyrë me 6,113 banorë.⁵ Për një krahasim, mund të konsiderojmë për referencë nivelin "Specialist" me kategori page Klasa III Kategoria B, nivel që mund të ketë dhe numrin më të lartë të punonjësve. Bazuar në parashikimet ligjore, në bashkinë Tiranë niveli i pagës luhatet në intervalin e vlerave 27,000 – 61,000 lekë në muaj (bruto) ndërkohë që në bashkinë Këlcyrë niveli i pagës për të njëjtën emërtësë (por klasifikuar si përgjegjës sektori), luhatet nga 22,500 – 35,900 lekë në muaj (bruto). Qartësisht, intervali i pagave sipas klasave/kategorive i parashikuar për bashkinë Tiranë paraqitet ndjeshëm më i lartë se ai në bashkinë Këlcyrë. Krahasuar me bashkinë Tiranë, kjo diferencë vjen duke u thelluar me uljen e numrit të popullsisë për të gjitha bashkitë nën 100,000 banorë. Kështu, një specialist në fushën e mjedisit, do të paguhej maksimalisht rreth 61,000 lekë në muaj në bashkinë Tiranë dhe maksimalisht rreth 35,900 lekë në bashkinë Këlcyrë. Nëse të gjitha kushtet e tjera do të ishin të barabarta dhe në prani të sjelljeve racionale⁶, kushdo do të zgjidhte të konkurronte për punësim në administratën vendore ku paga do të ishte më e lartë. Për pasojë, bashkitë e vogla ku niveli i pagave vlerësohet të jetë më i ulët diktuar dhe nga parashikimet e VKM-së nr. 177/2017, ekspozohen ndaj rrezikut të pa-mundësisë për të përthithur burime njerëzore të përshtatshme dhe të kualifikuara për ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të përcaktuara në ligjin nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore".

Analiza në terma nominalë e numrit të të punësuarve dhe kostove mesatare të personelit janë një hap i parë për të vlerësuar mbi ofrimin e shërbimeve publike vendore dhe përdorimin e burimeve financiare në dispozicion. Një tregues i përdorur gjerësisht në literaturë për të vlerësuar mbi nivelin e ofrimit të shërbimeve publike vendore është numri i të punësuarve për 1,000 banorë⁷. Krahasuar me nivelin *benchmark* të përdorur nga Banka Botërore prej më pak se 25 punonjës për 1,000 banorë, rezulton se 54 bashki kanë një nivel të ulët se referenca.

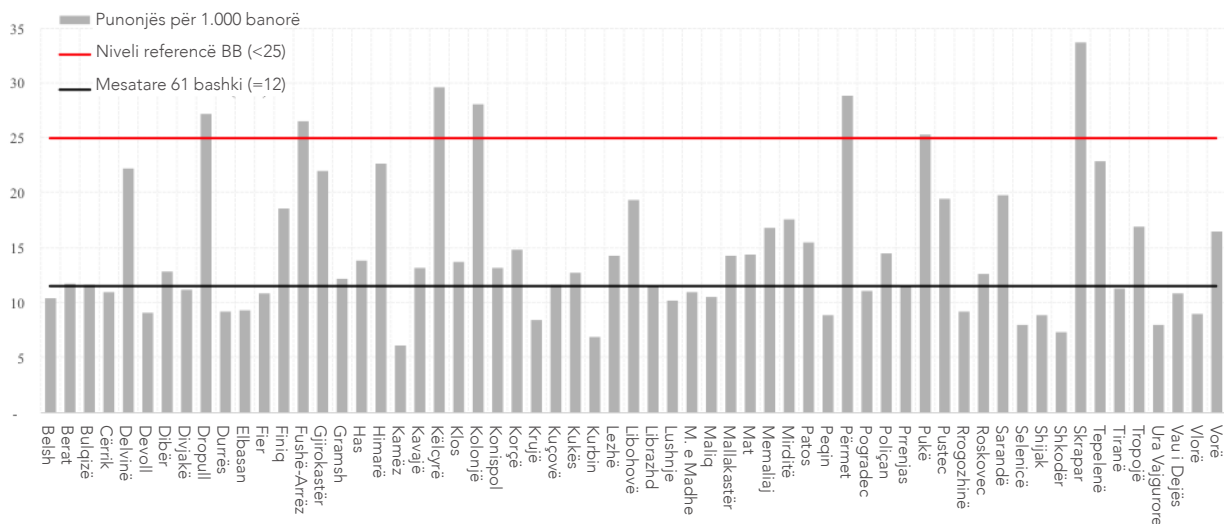
⁵ Bazuar në të dhënat e Census 2011

⁶ Duke mos konsideruar konkurrencën në punësim të sektorit privat.

⁷ Sipas Bankës Botërore, ky tregues duhet të jetë nën 25 të punësuar për 1,000 banorë. Shiko: Urban Partnership Program (UPP), Improving Local Government Capacity – The experience of Municipal Finances Self-Assessment (MFSA) in South – East Europe, The World Bank, January 2018

Në të kundërt, 7/61 bashki qëndrojnë mbi këtë nivel reference, duke sugjeruar për mbi-ngarkesë të punonjësve bashkiakë në raport me popullsinë e bashkisë⁸.

Grafik 3. Të punësuar në bashki për 1,000 banorë



Burimi: www.financatvendore.al & Faqe interneti zyrtare të bashkive

Niveli mesatar i treguesit për 61 bashkitë në vend vlerësohet në rreth 12 punonjës për 1,000 banorë, me një nivel minimal prej rreth 6 të punësuar për 1,000 banorë në bashkinë Kamëz dhe nivel maksimal prej rreth 34 të punësuar për 1,000 banorë në bashkinë Skrapar. Rreth 33/61 bashki në vend rezultojnë të regjistrojnë një nivel të këtij treguesi mbi mesataren kombëtare si bashkitë Tepelenë (23 punonjës për 1,000 banorë), Përmët (29 punonjës për 1,000 banorë), Kolonjë (28 punonjës për 1,000 banorë), Këlcyrë (30 punonjës për 1,000 banorë), Gjirokastër (22 punonjës për 1,000 banorë), Dropull (27 punonjës për 1,000 banorë), Delvinë (22 punonjës për 1,000 banorë) etj. Në të kundërt, në bashkitë Devoll, Durrës, Elbasan, Krujë, Kurbin, Kamëz, Peqin, Rogozhinë, Selenicë, Shijak, Shkodër, Ura Vajgurore dhe Vlorë regjistrohet një nivel të punësuarish për 1,000 banorë ndjeshëm nën mesataren kombëtare.

Numri i të punësuarve ndikon drejtpërdrejt dhe rëndon gjerësisht në buxhetet vendore. Nga viti në vit, pesha e shpenzimeve të personelit ndaj shpenzimeve totale paraqet rritje të vazhdueshme. Në vitin 2015, shpenzimet e personelit përfaqësonin rreth 18.5% të shpenzimeve totale të kryera nga bashkitë. Në vijim të transferimit të një sërë funksionesh të reja nga qeverisja qendore drejt asaj vendore⁹, pesha e shpenzimeve për personelin u rrit në rreth 23.6% ndaj totalit.

⁸ Në këtë analizë, të dhënat për popullsinë janë ato sipas Census 2011.

⁹ Për më shumë shiko ligjin nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore". Bazuar në shtojcën nr. 4 të ligjit nr. 130/2016 "Për buxhetin e vitit 2017", funksionet e reja të transferuara në nivel vendor dhe të financuara me transfertë specifike janë: konviktet e arsimit para-universitar; qendrat e shërbimeve sociale; shërbimi i mbrojtjes nga zjarri dhe shpëtimi; personeli mësimor dhe jo mësimor në arsimin parashkollor dhe personeli jo mësimor në arsimin para-universitar; rrugët rurale; administrimi i pyjeve; ujitja dhe kullimi.

E njëjta prirje vihet re edhe në dy vitet në vijim ku shpenzimet për personelin vijuan prirjen rritëse duke përfaqësuar rreth 24.6 dhe 25.8% në vitet 2017 dhe 2018, respektivisht. Të dhënat tregojnë për një marrëdhënie të zhdrejtë (korrelacion negativ) midis kostos mesatare për të punësuar dhe numrit të të punësuarve për 1,000 banorë. Ky rezultat sugjeron për një strukturë “të sheshtë” të kostove të personelit duke aplikuar paga të ulëta përkundrajt një numri të lartë të punësuarish.

Në përmbledhje, shpenzimet e personelit të bashkive rezultojnë të jenë zgjeruar në mënyrë progresive nga vitit në vit. Në këtë drejtim, diskriminimi i nivelit të pagës varësisht numrit të popullsisë vlerësohet të pengojë përzgjedhjen dhe angazhimin e burimeve njerëzore cilësore në nivel bashkie. Ky problem rezulton të jetë i theksuar për bashkitë të cilat kanë popullsi më të ulët se 100,000 banorë, ku diferencimi në intervalet e pagave thellohet më shumë. Përcaktimet e VKM-së nr. 177/2017, vlerësohet të jenë diskriminuese dhe shkaktojnë zhvendosjen e burimeve njerëzore të kualifikuara drejt bashkive të mëdha me paga më të larta dhe/ose mund të bëjnë këto bashki jo “tërheqëse” për personel të kualifikuar. Kjo mund të përkthehet në mungesë dhe/ose cilësi të ulët të shërbimeve publike të ofruara nga bashkitë. Janë rreth 32,213 të punësuar në 61 bashkitë në vend apo rreth 12 të punësuar për 1,000 banorë. Diferencat ndërmjet bashkive janë të theksuara, si në nivel të kostos mesatare për të punësuar ashtu dhe në nivelin e ofrimit të shërbimit vlerësuar nga treguesi i numrit të punësuarve për 1,000 banorë. Të dy këto tregues, ngrenë pikëpyetje mbi nivelin dhe cilësinë e ofrimit të shërbimeve nga qeverisja vendore (bashkitë në vend). Kjo e fundit, gërshetuar dhe me mungesën e studimeve të thelluara mbi kostot e ofrimit të shërbimeve publike vendore dhe standardeve përkatëse krijojnë paqartësi dhe nuk mundësojnë për zgjidhje eficiente në terma të sasisë së burimeve njerëzore.

FINANCAT
PUBLIKE
VENDORE



© Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Të gjitha të drejtat e rezervuara. Ky publikim mund të riprodhohet, transmetohet apo shpërndahet përkundjet citimit të publikuesit: financatvendore.al / Co-PLAN.