



Shkeljet ligjore: Kontrata për pastrim dhe greva e punëtoreve në Kuvendin e Kosovës

Hyrje

Në shtator të vitit 2024, punëtorët teknike të kompanisë “Schafberger Jr. GmbH – Dega Kosovë”, të cilat ofronin shërbime mbështetëse në Kuvendin e Kosovës, nisën një grevë brenda hapësirave të këtij institucioni me kërkesën për rritjen e pagave, nga 270 në 550 euro.

Punëtorët teknike, të cilat qëndruan në grevë për 79 ditë, nuk ishin të punësuar drejtpërdrejt nga Kuvendi i Kosovës, por ishin pjesë e kompanisë “Schafberger Jr. GmbH – Dega Kosovë”, e cila kishte fituar një kontratë një burimore për ofrimin e shërbimeve mbështetëse.

Kjo analizë shqyrton procesin që çoi në nënshkrimin e kontratës që ishte në fuqi gjatë periudhës së grevës, duke identifikuar shkeljet në procedurën e prokurimit publik. Analiza fokusohet në përgjegjësinë e Kuvendit të Kosovës, si autoritet kontraktues në krijimin e një situatë emergjente për shkak të gabimeve dhe neglizhencës, kufizimin e konkurrencës përmes procedurës së ndjekur dhe ndikimin e këtij procesi në kushtet e punës dhe të drejtat financiare të punëtoreve teknike.

Vonesa në iniciimin e procedurës së hapur të prokurimit

Kuvendi i Kosovës, si institucion publik, siguron shërbimet e pastrimit dhe mirëmbajtjes teknike përmes kontraktimit të kompanive të jashtme nëpërmjet procedurave të prokurimit publik. Në cilësinë e autoritetit kontraktues, në prill të vitit 2023, Kuvendi nënshkroi një kontratë me konsorciumin “Schafberger Jr. GmbH - Dega Kosovë; Uni - Project O.P.” për ofrimin e këtyre shërbimeve mbështetëse, me një vlerë totale prej

214,090.00 euro¹. Kjo kontratë, e lidhur përmes procedurës së hapur që mundëson konkurrencën e lirë mes operatorëve ekonomikë, ishte në fuqi deri më 30 prill 2024.

Për vitin 2024, Kuvendi planifikoi² të niste procedurat për kontratën e re më 22 janar 2024, duke lënë një periudhë katër (4) mujore për përfundimin e procesit të prokurimit dhe nënshkrimit të kontratës së re. Megjithatë, ky aktivitet u iniciua me vonesë, më 20 mars 2024, me afatin përfundimtar për dorëzimin e ofertave më 30 prill 2024 – ditën e skadimit të kontratës ekzistuese. Kjo vonesë prej 58 ditësh bëri të pamundur sigurimin e një kontrate të re brenda afateve të rregullta, pasi është e pamundur që vlerësimi i ofertave dhe nënshkrimi i kontratës së re të realizohet në ditën kur mbyllet afati për dorëzimin e tyre.

Sipas Rregullores së Prokurimit Publik³, pas përfundimit të afatit për dorëzimin e ofertave, komisioni vlerësues ka deri në 30 ditë për të shqyrtuar dhe vlerësuar ofertat, ku mund të rekomandohet një ofertues për kontratë. Pas rekomandimit eventual për kontratë të një operatori ekonomik, ekziston një periudhë pesëditore për ankesa eventuale para se të mund të nënshkruhet kontrata. Për shembull, gjatë aktivitetit të njëjtë të prokurimit në vitin 2023, Kuvendit i janë dashur 37 ditë nga dita përfundimtare e dorëzimit të ofertave deri në nënshkrimin e kontratës së re.

Prandaj, vonesa në iniciimin e procedurave dhe caktimi i afatit të fundit për dorëzimin e ofertave në ditën e skadimit të kontratës ekzistuese, krijoi një situatë ku Kuvendi do të mbetej pa shërbime të domosdoshme për funksionimin e tij.

Gabimi që çoi në anulimin e procedurës së hapur

Përveç vonesës në inicim, Kuvendi i Kosovës bëri një gabim edhe gjatë hartimit të Dosjes së Tenderit në procedurën e hapur, çka rezultoi në anulimin e këtij aktiviteti të prokurimit. Ky gabim lidhej me përfshirjen në të njëjtën kontratë të disa kategorive të ndryshme shërbimesh, të cilat kërkonin trajtim të veçantë, si mirëmbajtja teknike, higjienike dhe e kopshtit, shërbimet e dezinfektimit, deratizimit dhe dezinspektimit, si dhe servisimi i gjeneratorëve.

Për mirëmbajtjen teknike, duhej të përdorej një kontratë kornizë me çmim të peshuar, pasi prishjet dhe dëmtimet e pajisjeve janë të paparashikueshme. Duke qenë se bëhej fjalë për shërbime heterogjene, një kompani e vetme nuk mund t'i ofroi të gjitha me cilësi dhe efikasitet, ndaj kontrata duhej të ndahej në lote për të siguruar konkurrencë më të gjerë.

Ky aktivitet i prokurimit, me vlerë të parashikuar prej 630,000.00 euro, u monitorua nga Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), i cili rekomandoi ndarjen në lote të këtij aktiviteti të prokurimit për të siguruar konkurrencë. Megjithatë, pasi Kuvendi e kishte iniciuar këtë aktivitet si një kontratë të vetme, ndarja në lote në këtë fazë nuk ishte e mundur, ndaj procedura u anulua më 5 prill 2024.

¹ Kontrata 101-23-624-2-1-1/C111.

² Planifikimi Përfundimtar i Prokurimit i Kuvendit të Kosovës për vitin 2024.

³ Rregullore nr.001/2022 për Prokurimin Publik. Neni 40, pika 3. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>

Situata emergjente dhe nënshkrimi i kontratës një burimore

Pas anulimit të procedurës së hapur, Kuvendi mbeti pa kontratë për shërbime mbështetëse dhe me 2 maj 2024, inicioi një procedurë të negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë⁴, duke argumentuar se ishte krijuar një situatë emergjente. Sipas arsyetimit të dërguar KRPP-së⁵, ndërtesa e Kuvendit nuk mund të mbetet asnjë ditë pa shërbime të mirëmbajtjes higjienike dhe teknike, pasi kjo do të ndikonte në funksionalitetin e saj dhe mund të krijonte rreziqe operacionale.

Përdorimin e kësaj procedure, Kuvendi e bazoi në nenin 35 të Ligjit të Prokurimit Publik (LPP), i cili parasheh rastet se kur mund të kufizohet konkurrenca e lirë mes operatorëve ekonomikë⁶. Megjithatë, arsyetimi i dhënë nga Kuvendi, nuk plotëson kushtet e përcaktuara në këtë nen. Kjo procedurë mund të përdoret vetëm në rastet kur ekziston një emergjencë ekstreme, e cila është objektivisht e verifikueshme dhe nuk ka mundur të parashikohet nga autoriteti kontraktues. Ky nen specifikon se kjo procedurë nuk mund të përdoret nëse rrethanat që e kanë krijuar situatën emergjente mund t'u atribuohen veprimeve neglizhente ose të qëllimta ose lëshimeve të autoritetit kontraktues.

Në këtë rast, emergjenca e krijuar nuk ishte e jashtme dhe e paparashikueshme, por ishte rezultat i drejtpërdrejtë i dështimit të Kuvendit të Kosovës për të menaxhuar procesin e prokurimit. Kuvendi ishte në dijeni për më shumë se një vit se kontrata ekzistuese për shërbimet mbështetëse do të përfundonte më 30 prill 2024, ndaj përkundër planifikimit të saktë, ky institucion vonoi në iniciimin e procedurës së hapur të prokurimit e pastaj gaboi duke mos e ndarë në lote të veçanta.

Në këto rrethana, Kuvendi mbeti pa kontratë për shërbime mbështetëse dhe përdori këtë emergjencë të krijuar si bazë për të justifikuar procedurën e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë. Ky institucion, ftoi për ofertim kompaninë "Schafberger Jr. GmbH", me të cilën nënshkroi një kontratë gjashtëmujore për pastrimin dhe mirëmbajtjen higjienike, me vlerë 65,981.94 euro. Ky veprim jo vetëm që kufizoi konkurrencën, por edhe favorizoi në mënyrë të drejtpërdrejtë këtë kompani, pasi asnjë operator tjetër nuk kishte mundësinë të ofertonte për këtë kontratë.

Përdorimi i parregullt i procedurës së negociuar për shkak të një emergjence të vetë-shkaktuar, e bën përgjegjës Kuvendin për shkelje të konkurrencës së lirë në procesin e prokurimit publik dhe favorizim të një operatori ekonomik.

(Pa)përgjegjësia e Kuvendit në përcaktimin e pagave për punëtorët e pastrimit

Katër (4) muaj pas nënshkrimit të kontratës njëburimore nr. 101-24-4341-2-2-5/C133, mes Kuvendit të Kosovës dhe kompanisë "Schafberger Jr. GmbH – Dega Kosovë", punëtorët teknikë që ofronin shërbime të pastrimit në hapësirat e Kuvendit hynë në grevë, duke kërkuar rritje të pagave. Gjatë grevës, Kuvendi mbajti një qëndrim neutral ndaj kërkesave të punëtorëve, duke argumentuar se, si autoritet kontraktues, Kuvendi ishte vetëm pranues i shërbimeve të ofruar nga operatori ekonomik i kontraktuar, dhe, sipas legjislacionit në fuqi, nuk kishte të drejtë të ndërhynte në përzgjedhjen e stafit, apo në kushtet e punës që përcaktoheshin nga kompania.

⁴ Kuvendi i Kosovës, paraprakisht inicioi edhe një procedurë të negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, me nr. të prokurimit 101-24-3745-2-2-5, e cila u anulua për shkak se asnjë ofertë nuk ishte e përgjegjshme.

⁵ KRPP duhet të njoftohet nga autoriteti kontraktues brenda dy (2) ditëve nga data kur merret vendimi për përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë.

⁶ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr.04/L-042 për Prokurim Publik. Neni 35. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=2772>

Megjithatë, përveç administrimit të procedurave të prokurimit, Kuvendi kishte rol aktiv në përcaktimin e pagave të punëtorëve teknikë në kontratat e mirëmbajtjes. Në kontratën e vitit 2023, të nënshkruar me konsorciumin e operatorëve ekonomikë “Schafberger Jr. GmbH - Dega Kosovë; Uni - Project O.P.”, Kuvendi kishte përcaktuar në Dosjen e Tenderit pagën minimale bruto për stafin e mirëmbajtjes higjienike, e cila ishte 300 euro⁷. Po ashtu, në kontratën e vitit 2022, kishte përcaktuar një pagë minimale bruto prej 280 eurosh për të njëjtin staf⁸. Këto dy kontrata dëshmojnë se Kuvendi kishte diskrecion në përcaktimin e një niveli të pagave në kontratat për sigurimin e shërbimeve mbështetëse.

Në kontrast me këto raste, në kontratën njëburimore të nënshkruar në maj të vitit 2024 me kompaninë “Schafberger Jr. GmbH – Dega Kosovë”, Kuvendi nuk përcaktoi nivel të pagave minimale, as në Dosjen e Tenderit dhe as në kontratë. Argumenti se çështja e pagave ishte ekskluzivisht përgjegjësi e kompanisë bie ndesh me praktikën e mëparshme të këtij institucioni. Për më tepër, duke qenë se kontrata e vitit 2024, e cila ishte në fuqi gjatë grevës, ishte dhënë përmes një procedure të negociuar, Kuvendi kishte një rol edhe më të rëndësishëm në përcaktimin e kushteve të kontratës, përfshirë pagat e punëtorëve, pasi operatori ekonomik nuk ishte i obliguar të ofronte çmim më të ulët për të fituar kontratën.

Përveç pagës minimale, Kuvendi në vazhdimësi përcaktonte edhe kushtet e orarit të punës dhe kompensimit financiar të punëtorëve. Në Dosjen e Tenderit për kontratën gjatë së cilës ndodhi greva, Kuvendi kishte përcaktuar se nuk do të kishte kompensim shtesë për punën pas orarit apo gjatë fundjavës⁹. Po ashtu, në këtë dokument parashikohej organizimi i kujdestarisë 24 orë në shtatë (7) ditë të javës, pa ndonjë kompensim shtesë për këtë angazhim. Specifikime të ngjashme ishin përfshirë edhe në Dosjen e Tenderit të vitit 2023, ku parashihej se, nëse kërkohej, të gjithë punëtorët e kompanisë duhet të punonin jashtë orarit apo gjatë fundjavave, pa kompensim shtesë financiar. Kjo bie në kundërshtim me Ligjin e Punës¹⁰, i cili parasheh pagesë shtesë për punën jashtë orarit, gjatë fundjavës dhe ditëve të festave, duke garantuar kompensim në përqindje të pagës bazë për këto angazhime.

Duke përcaktuar në dokumentet e tenderit se asnjë punëtor i kompanisë nuk do të merrte pagesë shtesë për punën jashtë orarit, Kuvendi krijoi një bazë që mundësonte shkeljen e të drejtave të punëtorëve nga kompania e kontraktuar.

Situata me grevën e punëtorëve teknike u zgjidh në nëntor të vitit 2024, kur Kuvendi nënshkroi një tjetër kontratë njëburimore me të njëjtën kompani, në të cilën përcaktoi pagën minimale bruto në shumën 450 euro¹¹. Megjithatë, edhe në këtë kontratë, Kuvendi përfshiu një klauzolë sipas së cilës puna jashtë orarit ose gjatë fundjavave nuk do të kompensohej financiarisht. Që nga viti 2018, Kuvendi i Kosovës ka nënshkruar nëntë (9) kontrata për shërbime mbështetëse me kompaninë “Schafberger Jr. GmbH – Dega Kosovë”, nga të cilat gjashtë (6) janë kontrata njëburimore.

7 Kushtet e veçanta të kontratës 101-23-624-2-1-1/C111.

8 Kushtet e veçanta të kontratës 101-22-11113-2-2-5/C96.

9 Dosja e Tenderit. Plani i Menaxhimit 3.3.3.

10 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr.03/L-212 i Punës. Neni 56. Gjetendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735>

11 Kushtet e veçanta të kontratës 101-24-11537-2-1-5/C154.

REKOMANDIME:

1. Kuvendi i Kosovës, duhet të jetë i kujdesshëm në hartimin dhe zbatimin e Planit Vjetor të Prokurimit, duke respektuar afatet e përcaktuara dhe duke iniciuar procedurat me kohë për të shmangur vonesat që mund të ndikojnë në sigurimin e shërbimeve.
2. Kuvendi i Kosovës, si autoritet kontraktues duhet të parashikoj kohë të mjaftueshme për vlerësimin dhe nënshkrimin e kontratave të reja, duke marrë në konsideratë edhe kohën e mundshme që mund të nevojitet për shqyrtimin e ankesave. Kjo do të sigurojë që institucionit të mos i mungojnë kontratat gjatë kohës sa zhvillohen procedurat e prokurimit.
3. Kuvendi i Kosovës, duhet të sigurohet që të përdoret procedura e hapur për sigurimin e shërbimeve mbështetëse, duke shmangur kontratat një burimore përveç në rastet e emergjencave të jashtëzakonshme të cilat janë të përcaktuara me LPP.
4. Kuvendi duhet të zhvillojë një analizë të brendshme mbi praktikën e prokurimit dhe proceset e vendimmarrjes për të identifikuar dhe adresuar keqmenaxhimin apo neglizhencën. Sigurimi i llogaridhënies në vendimet e prokurimit do të ndihmonte në parandalimin e situatave emergjente në të ardhmen dhe në rritjen e besimit publik në funksionimin e institucionit.
5. Në rastet kur lënda e kontratës është heterogjene, dhe me qëllim për të siguruar një konkurrencë më të gjerë dhe më të drejtë, Kuvendi duhet të shqyrtojë ndarjen e kontratave në lote. Kjo do të mundësojë pjesëmarrjen e kompanive të specializuara për shërbime të caktuara, duke rritur cilësinë dhe efikasitetin e shërbimeve të kontraktuara.
6. Në kontratat e ardhshme për shërbimet mbështetëse, Kuvendi të përfshijë qartë dispozita që garantojnë paga minimale, pagesën e orëve shtesë dhe kompensimin për punën gjatë fundjavave dhe festave, në përputhje të plotë me Ligjin e Punës.