

11/04/2018

Nga: Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)

Për: znj. Leunora Ahmeti – Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale

Komentet në lidhje me draft Koncept Dokumentin për Rregullimin e Fushës nga Marrëdhënia e Punës, të shpallur për konsultim publik me shkrim më datë 20 mars 2018**1. Përmbledhje e komenteve**

Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) ka analizuar draft Koncept Dokumentin për Rregullimin e Fushës nga Marrëdhënia e Punës (më tej draft Koncept Dokumenti). Në përputhje me misionin dhe fushëveprimtarinë e vet, komentet e KCSF-së përqëndrohen në pjesën e trajtimit të organizatave jo-qeveritare si punëdhënës të veçantë, përfshirë të punësuarit në këtë sektor.

Në përgjithësi, trajtimi i sektorit jo-qeveritar¹ në Ligjin nr. 03/L-202 të Punës është i barabartë me sektorët tjerë. Megjithatë, për shkak të disa veçantive të sektorit jo-qeveritar, ky trajtim i barabartë jo patjetër nënkupton trajtim të duhur të këtij sektori në raport me obligimet dhe të drejtat e OJQ-ve si punëdhënës dhe të punësuarëve në OJQ. Këto veçanti janë kryesisht rezultat i mënyrës së financimit të OJQ-ve dhe karakterit të tyre jo për përfitim.

Deri më tani, në hartimin e politikave dhe ligjeve të punësimit, nevojat dhe veçantitë e OJQ-ve në cilësinë e punëdhënësve nuk kanë qenë pjesë e diskutimeve. Kjo ka rezultuar me obligime vështirë të zbatueshme ose fare të pazbatueshme për një pjesë të madhe të sektorit jo-qeveritar. Qasje e ngjashme vërehet edhe në draftin aktual të Koncept Dokumentit, në të cilin në asnjë vend nuk përmenden OJQ-të apo ndonjë nevojë specifike e këtij sektori.

Sektori jo-qeveritar në vitin 2017 ka pasur 17,362 kontribut-dhënës, nga të cilët 9,808 kanë qenë të punësuar vetëm në sektorin jo-qeveritar. Kjo paraqet 5.1% të numrit të përgjithshëm të kontribuesëve aktiv në Fondin për Kursime Pensionale të Kosovës. Vlera e kontributeve pensionale nga këta të punësuar gjatë vitit 2017 ka qenë 4,339,787.52 euro, respektivisht 3.03% të shumës totale të kontributeve gjatë vitit 2017.² Këto të dhëna tregojnë që ky sektor është një punëdhënës i rëndësishëm dhe ka një peshë të rëndësishme në ekonominë e vendit.

Si i tillë, Koncept-Dokumenti duhet të trajtojë sektorin jo-qeveritar si sektor të veçantë të punësimit, duke i trajtuar veçantitë e këtij sektori në fushën e marrëdhënies së punës.

¹ Në "sektorin e shoqërisë civile" përfshihen forma të ndryshme të organizimit vullantar dhe jo për përfitim, siç janë organizatat jo-qeveritare, nismat e paregjistruara qytetare, etj. Për shkak që ligjet në fuqi i trajtojnë kryesisht organizatat jo-qeveritare (OJQ), si organizata të regjistruara dhe me subjektivitet juridik, përgjatë gjithë tekstit do të përdoret termi "sektori jo-qeveritar".

² Të dhëna për KCSF-në nga Fondi i Kursimeve Pensionale të Kosovës, të marra në muajin Mars 2018

Komentet e veçanta

Duke qenë që asnjë pjesë e draft Koncept Dokumentit nuk i trajton OJQ-të, komentet e KCSF-së nuk i referohen specifiku ndonjë pjese të draftit, por janë çështje që duhet të përfshihen në kuadër të kapitujve përkatës. Në parim, komentet e mëposhtme synojnë të marrin parasysh disa nga çështjet kyçe në të cilat KCSF ka ekspertizë apo përvojë. Për më tepër, meqenëse faza e Koncept Dokumentit parasheh vetëm orientim të politikave e jo zgjidhje përfundimtare ligjore, komentet në vijim janë të orientuara në drejtim të zgjidhjeve të politikave (përfshirë masa jo-ligjore të trajtimit të problemeve të evidentuara), ndërsa zgjidhjet ligjore eventuale mund të ofrohen gjatë fazave të mëtejshme të hartimit të legjislacionit, jo vetëm nga KCSF, por nëpërmjet një procesi gjithëpërfshirës me pjesëmarrjen e organizatave jo-qeveritare në cilësinë e punëdhënësit.

a) Të trajtohet përshtatshmëria e dispozitave për pushimin e lehonisë për të punësuarat në OJQ

Çështja e pushimit të lehonisë është temë shumë e ndjeshme dhe duhet të trajtohet nga dimensionet e shumta, përfshirë të drejtat e njeriut, barazinë gjinore dhe politikën demografike të vendit. Për shkak që elementet e sipërpërmendura nuk hyjnë në fushëveprimin e KCSF-së, komentet kufizohen vetëm në implikimet konkrete që një dispozitë e tillë ka në sektorin jo-qeveritar, në cilësinë e punëdhënësit.

Për dallim nga Ligji aktual i Punës (Neni 49) i cili parasheh që pushimi i lehonisë të paguhet nga punëdhënësi (6 muaj, 70% të pagës bazë), Qeveria (3 muaj, 50% të pagës mesatare në Kosovë) dhe 3 muajt e fundit të jenë pa pagesë, draft Koncept Dokumenti e parasheh një formulë të ngjashme, por me shkurtimin e kohëzgjatjes së pagesës nga punëdhënësi (nga 6 muaj në 3 muaj) dhe rritjen e kohëzgjatjes së pagesës nga Qeveria (nga 3 muaj në 6 muaj). Gjithashtu, ky draft Koncept Dokumenti propozon që çështja e pushimit të lehonisë dhe atij prindëror të trajtohen me një ligj të veçantë.³ Për sektorin jo-qeveritar në cilësi të punëdhënësit, ky propozim i bart në vete problematikat e njejta me sistemin aktual.

Për dallim nga institucionet publike dhe bizneset private, OJQ-të nuk gjenerojnë fitim dhe shumica dërrmuese e tyre nuk kanë fonde të lira të cilat do të mund të përdoren për të mbuluar shpenzimet e pagës për lehonën. Kjo situatë vjen për shkak të vet natyrës së financimit të organizatave të shoqërisë civile në Kosovë, dhe jo vetëm. Grantet për projekte, si forma më e shpeshtë e financimit të OJQ-ve,⁴ jepen për të përmbushur një qëllim konkret, dhe si të tilla i mbulojnë shpenzimet për aktivitetet specifike dhe punën e bërë për t'i realizuar pikërisht ato aktivitete. Më konkretisht, për secilin projekt, ekziston një kontratë mes organizatës dhe donatorit që i përcakton shpenzimet e lejuara në bazë të vijave specifike buxhetore, duke përfshirë edhe pagat e veçanta për secilin të punësuar që i zbaton ato aktivitete. Për më tepër, secili projekt e ka

³ Draft Koncept Dokumenti – fq. 24

⁴ Indeksi Kosovar i Shoqërisë Civile 2016, Fq.63 – KCSF 2016

http://kcsfoundation.org/repository/docs/05_11_2016_3646225_Indeksi_Kosovar_i_Shoqerise_Civile_2016_KCSF.PDF

kohëzgjatjen e caktuar dhe në momentin e përfundimit të projektit specifik, pagesa e të punësuarëve përfundon, përveç se në rastet kur organizata ka projekte tjera të financuara dhe i angazhon të punësuarit e njejtë. Ky vazhdim potencial i angazhimit në terma kontraktualë dhe financiar është angazhim i ri, e jo vazhdim i angazhimit të mëparshëm.

Në anën tjetër, format alternative të financimit që potencialisht mund të gjeneronin fonde të lira për OJQ-të janë të pakta. Grantet institucionale janë në numër mjaft të vogël, ndërsa edhe kur ato jepen, shumë pak prej tyre përfshijnë fonde të dedikuara për pagesën e pushimit të lehonisë. Kontratat për shërbime të cilat sigurojnë mjete të padedikuara (overheads) janë edhe më të rralla, siç janë edhe burimet nga tarifat e anëtarësisë.

Si rrjedhojë, numri më i madh i OJQ-ve në Kosovë e kanë të pamundur që të paguajnë ndonjë të punësuar i cili nuk e kryen punën konkrete për të cilën paguhet, përfshirë edhe lehonat. Kjo bën që sektori jo-qeveritar, jashtë kontrollit të vet, të mos ketë mundësi që t'i garantojnë të gjitha të drejtat e femrave e punësuar që mund të lindin gjatë periudhës së punësimit në këto organizata.

Në mungesë të një skeme funksionale të sigurimeve të përgjithshme sociale/shëndetësore e cila do ta mbulonte plotësisht pagesën e pushimit të lehonisë, pavarësisht kohëzgjatjes së pushimit të lehonisë i cili paguhet nga punëdhënësi OJQ, OJQ-të do të detyrohen ose ta shkelin Ligjin e Punës (dhe të përballen me sanksionet ligjore) ose ta shkelin marrëveshjen me donatorët në raport me vijat specifike të buxhetit të financuar (dhe të rrezikojnë financimin e mëtejshëm të punës së tyre). Përderisa bizneset e konsiderojnë si barrë të rëndë financiare, shumica e OJQ-ve e kanë praktikisht të pamundur pagesën e pjesës së vet të pushimit të lehonisë.

Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të përfshijë këtë problem në mënyrë të veçantë, ndërsa kjo të shërbejë si nxitje e diskutimit të thellë me të gjitha palët e interesit rreth mënyrës më të mirë për të trajtuar këtë problem, para se të fillojë hartimi i projektligjit të veçantë që e trajton pushimin e lehonisë dhe atë prindëror.⁵

b) Të përfshihen "kontratat për projekte" si lloj i veçantë i kontratave, në kuadër të trajtimit të afatizimit të kontratave për një periudhë të caktuar

Draft Koncept Dokumenti trajton çështjen e afatizimit të kontratave për një periudhë të caktuar, duke propozuar që kontratave me afat të caktuar mund t'u vazhdohet ose zgjatet afati jo më shumë se dy (2) herë brenda një periudhe prej tri (3) vitesh.⁶ Pavarësisht afatit, për OJQ-të ky kufizim mund të jetë problematik.

OJQ-të veprojnë kryesisht duke u bazuar në grante për projekte të kufizuara në kohë, dhe rrjedhimisht punësimi i punëtorëve bëhet bazuar në ato projekte dhe jetëgjatësinë e tyre.

⁵ Problematika e njejtë duhet të merret parasysh edhe gjatë diskutimit të pushimit prindëror.

⁶ Draft Koncept Dokumenti, fq. 19

Studimet tregojnë që kohëzgjatja më e shpeshtë e projekteve është prej 6 deri në 12 muaj, ndërsa vetëm një përqindje e vogël e projekteve kalojnë kohëzgjatjen prej mbi 24 muaj.⁷ Shpesh herë OJQ-të kanë periudha të caktuara gjatë të cilave nuk kanë projekte të financuara, ose nuk kanë projekte të mjaftueshme për të paguar të gjithë të punësuarit. Të gjitha këto vlejné për OJQ-të të cilat kanë qarkullim financiar, ndërsa rreth 30-40% e OJQ-ve funksionojnë pa asnjë fond, respektivisht pa të punësuar të rregullt.

Në praktikë, ka raste kur një i punësuar në një OJQ mund të jetë i angazhuar për një projekt 3 vjeçar (ose në dy projekte të njëpasnjëshme që e kalojnë periudhën 3 vjeçare), por pas asaj periudhe projekti përfundon dhe OJQ nuk ka burime tjera financiare për të vazhduar kontratën e punës me të punësuarin. Rastet e OJQ-ve me stabilitet financiar janë të pakta, ndërsa edhe në ato raste përsëri natyra e financimit të sektorit e bën të pamundshëm garantimin e punësimit për cilindo të punësuar në OJQ.

Ky problem e prek edhe çështjen e pushimit të lehonisë të të punësuarave në OJQ, respektivisht pagesën e pushimit të lehonisë nga OJQ-ja nëse ky pushim përkon me përfundimin e kohëzgjatjes së projektit.

Ky element përmendet në draftin e Koncept Dokumentit vetëm në mënyrë sipërfaqësore, ku projektet përmenden si një nga situatat e veçanta në të cilat nuk do të aplikoheshin sanksionet për punëdhënësin që nuk e respekton afatizimin e kontratave.⁸ Megjithatë, kjo është e pamjaftueshme për t'i mbrojtur OJQ-të nga një rrezik i cili buron nga vet natyra e financimit të tyre.

Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të shpjegojë këtë problematikë të veçantë të OJQ-ve, ndërsa propozimet të përfshijnë në mënyrë të qartë kategorinë e “kontratës së projektit” për të cilën nuk zbatohen kufizimet e afatizimit të kontratave.

c) Të trajtohet përshtatshmëria e dispozitave për ndërprerjen e marrëdhënies së punës me natyrën e financimit dhe shuarjen e OJQ-ve

Natyrë e financimit e bazuar kryesisht në projekte, siç është shpjeguar në pikën më sipër, e bën financimin e projektit burim kryesor edhe të pagës së të punësuarëve në OJQ. Si i tillë, ndërprerja e financimit të projektit për arsye të ndryshme praktikisht nënkupton edhe ndërprerjen e pagës për të punësuarit me kontrata të projektit. Kjo nuk parashihet si bazë për ndërprerjen e kontratës sipas fuqisë ligjore as në Ligjin aktual të Punës e as në draft Koncept Dokumentin, në kapitullin ku trajtohet përfundimi i marrëdhënies së punës.⁹

Ngjashëm, përderisa Ligji aktual i Punës e parasheh falimentimin dhe likuidimin e ndërmarrjes si njëherë nga bazat e ndërprerjes së kontratës së punës sipas fuqisë ligjore,¹⁰ shuarja ose ndarja e OJQ-

⁷ Indeksi Kosovar për Shoqëri Civile 2016, fq. 64 – KCSF 2016

⁸ Draft Koncept Dokumenti, fq.19

⁹ Draft Koncept Dokumenti, fq. 20

¹⁰ Ligji Nr 03/L-212 i Punës, Neni 67.1.8

së – si subjekt i veçantë juridik – nuk parashihet si bazë e ngjashme. Kjo heshtje vërehet edhe në draftin e Koncept Dokumentit ku trajtohet përfundimi i marrëdhënies së punës.¹¹

Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti të shpjegojë këto çështje të veçanta të OJQ-ve, ndërsa propozimet të përfshijnë në mënyrë të qartë baza të reja ligjore për ndërprerje të kontratës së punës sipas fuqisë ligjore në rastet në vijim: 1) “ndërprerjen e financimit të projektit, kur i punësuari është me kontratë të projektit”; 2) “shuarjen e organizatës jo-qeveritare”; dhe 3) “ndarjen e organizatës jo-qeveritare, kur puna e kryer apo shërbimet e ofruara nga punëtori janë të natyrës së veçantë për atë organizatë dhe kontrata nuk mund të vazhdohet me organizatat pasardhëse”.

d) Të mundësohet kompensimi i punës shtesë në OJQ nëpërmjet ditëve të lira, në vend të pagesës shtesë

Për shkak të natyrës së financimit të OJQ-ve të sqaruar më lart, në shumicën e rasteve OJQ-të kanë në dispozicion shuma fikse të pagave për punëtorët e tyre, pa mundësi lëvizje të atyre shumave. Në anën tjetër, sikurse në çdo sektor tjetër, edhe në sektorin jo-qeveritar ka raste kur të punësuarit bëjnë punë jashtë orarit të punës. Në pamundësi për të siguruar fonde shtesë për kompensimin monetar të punës jashtë orarit të rregullt apo në fundjavë, mundësia e vetme për kompensimin e punës shtesë për shumicën e OJQ-ve është nëpërmjet përfitimeve jo-monetare. Kjo problematikë nuk trajtohet në kapitullin që trajton kompensimin e pagës dhe pagën shtesë,¹² ndërsa dispozitat aktuale ligjore i sanksionojnë OJQ-të përkundër që shumica e tyre praktikisht e kanë të pamundur pagesën shtesë për punë jashtë orarit të rregullt ose në fundjavë.

Për këtë arsye, KCSF rekomandon që draft Koncept Dokumenti ta shpjegojë këtë problematikë të veçantë të OJQ-ve, ndërsa propozimet të përfshijnë në mënyrë të qartë mundësinë për OJQ-të që kompensimin e punës shtesë/jashtë orarit ta bëjnë nëpërmjet ditëve të lira, e jo nëpërmjet pagesës shtesë.

e) Trajtimi i marrëveshjeve kolektive vetëm për palët të cilat marrin pjesë në negociim të tyre

Kapitulli i Dialogut Social, ndër të tjera propozon që të rregullohen edhe dispozitat për lidhjen e marrëveshjeve kolektive, lëndën, formën dhe llojet e saj, kushtet dhe kriteret, procedurat e negociimit, palët e përfshira, zbatimin, vlefshmërinë dhe ndërprerjen e tyre.¹³ Në anën tjetër, praktika e zbatimit të Marrëveshjes Kolektive aktuale ka qenë e paqartë, me interpretime të ndryshme rreth vlefshmërisë së asaj marrëveshje edhe për sektorin jo-qeveritar. Sektori jo-qeveritar nuk ka qenë aspak i përfshirë në procesin e hartimit të kësaj marrëveshje, dhe si rezultat shumë dispozita të kësaj marrëveshje janë të pazbatueshme për OJQ-të. Sektori jo-qeveritar mund të

¹¹ Draft Koncept Dokumenti, fq.20

¹² Draft Koncept Dokumenti, fq.25

¹³ Draft Koncept Dokumenti, fq.28

obligohet që të respektojë një marrëveshje të tillë vetëm kur ajo të hartohet me përfshirjen e duhur të sektorit jo-qeveritar, dhe të trajtojë nevojat e veçanta të këtij sektori.

Për këtë arsye, KCSF rekomandon që Marrëveshjet Kolektive duhet të bëhen të aplikueshme vetëm për punëdhënësit të cilët janë nënshkrues të asaj marrëveshje, ose janë anëtarë të organizatave nënshkruese (p.sh. sindikatave, odave).

Shënim: Këto komente janë të bazuara në ekspertizën, hulumtimet dhe përvojën shumëvjeçare të KCSF-së në ambientin e favorshëm për zhvillim të shoqërisë civile Kosovë, me theks të veçantë në monitorimin e rregullt të bërë nëpërmjet metodologjisë rajonale të Matricës së Monitorimit.¹⁴

¹⁴ <http://monitoringmatrix.net/>