2025

BASHKËPUNIMI NDËRKOMUNAL NË KOSOVË:

Mësimet e Nxjerra dhe Mundësitë e Ardhshme

OSCE Organization for Security and Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

2025

BASHKËPUNIMI
NDËRKOMUNAL NË KOSOVË:

Mësimet e Nxjerra dhe Mundësitë e Ardhshme

PËRMBAJTJA

05 LISTA E SHKURTESAVE

09 PARATHËNIE

11 I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

12 II. HYRJE DHE SFONDI

13 III. METODOLOGJIA E HULUMTIMIT

15 IV. ASPEKTET LIGJORE TË BNK-SË NË KOSOVË

14 A **Pasqyrë e shkurtër e kuadrit ligjor për BNK**

16 B **Zbatimi i Ligjit për BNK-në në praktikë**

18 C **Zbatimi i UA-së për nxitjen e BNK-së në praktikë**

20 V. BNK DHE LEGJISLACIONI PËRKATËS

20 A **BNK dhe Ligji për vetëqeverisjen lokale i vitit 2008**

21 B **BNK dhe Ligji për ndërmarrjet publike i vitit 2008**

22 C **BNK dhe Ligji për partneritet publiko-privat i vitit 2011**

23 D **BNK dhe Ligji për zhvillim rajonal të balancuar i vitit 2023**

25 VI. POLITIKAT PËR MBËSHTETJEN DHE ZHVILLIMIN E BNK-SË

26 VII. KAPACITETET DHE VETËDIJESIMI I KOMUNAVE PËR T'U ANGAZHUAR NË BNK

26 A **Vetëdijesimi mbi BNK-në dhe mundësitë që ai ofron**

27 B **Kapacitetet e komunave të Kosovës për të vendosur BNK**

29 C **BNK dhe integrimi i çështjeve gjinore, rinore dhe të komuniteteve joshumicë**

33 VIII. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

LISTA E SHKURTESAVE

IA	Udhëzim Administrativ
AKK	Asociacioni i Komunave të Kosovës
OSHC	Organizatë e Shoqërisë Civile
KiE	Këshilli i Evropës
BE	Bashkimi Evropian
BNK	Bashkëpunimi Ndërkomunal
KK	Kuvendi Komunal
MKKDHF	Mekanizmi Koordinues Komunal për Mbrojtjen nga Dhuna në Familje
MAPL	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal
MZHR	Ministria e Zhvillimit Rajonal
MM	Memorandum Mirëkuptimi
OECD	Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë
NP	Ndërmarrje Publike
PPP	Partneritet Publiko-Privat

Parathënie

Për më se njëzet e pesë vjet, Misioni i OSBE-së në Kosovë ka punuar në partneritet të ngushtë me institucionet e të gjitha niveleve për ta çuar përpara qeverisjen demokratike, për ta forcuar integritetin institucional dhe për ta promovuar vendimmarrjen gjithëpërfshirëse. Në bosht të këtij angazhimi ka qenë mbështetja e vazhdueshme e Misionit për komunat në sendërtimin e një pushteti lokal transparent, të përgjegjshëm dhe të fokusuar te komuniteti.

Bashkëpunimi ndërkomunal (BNK) paraqet një instrument strategjik të politikave për përmirësim të performancës në qeverisje dhe ofrim të shërbimeve. Duke nxitur bashkëpunim përtej kufijve administrativë dhe të komunitetit, BNK u mundëson komunave t'i mobilizojnë bashkërisht kapacitetet, të adresojnë sfidat e përbashkëta dhe të ofrojnë shërbime publike më efikase dhe në kushte të barabarta. Ai shërben gjithashtu si mekanizëm për thellimin e besimit ndërmjet komuniteteve dhe për rritjen e kohezionit social përmes zgjidhjes së përbashkët të problemeve.

Ky raport, i titulluar "Bashkëpunimi ndërkomunal në Kosovë: Mësimet e nxjerra dhe mundësitë e ardhshme", konsolidon përvojën dhe punën hulumtuese të gjerë në terren që Misioni ka realizuar në këtë fushë. Ai analizon mjedisin aktual politik dhe ligjor, identifikon pengesat strukturore dhe operacionale për bashkëpunim efektiv dhe del me rekomandime orientuese praktike për reformat e ardhshme.

Në periudhën në vijim, forcimi i BNK-së duhet të mbetet shtyllë kryesore dhe me prioritet e agjendës së pushtetit lokal dhe decentralizimit në Kosovë në të ardhmen. Si qasje e dëshmuar për bashkërendim të politikave, efikasitet fiskal dhe qëndrueshmëri të komunitetit, BNK shtron rrugën drejt një pushteti lokal më të qëndrueshëm dhe më të përgjegjshëm. Misioni i OSBE-së në Kosovë do të vazhdojë të jetë i përkushtuar në mbështetjen e partnerëve institucionalë dhe palëve të interesit për ta shndërruar bashkëpunimin ndërkomunal në praktikë standarde të qeverisjes demokratike efektive dhe, përfundimisht, për të sendërtuar komunitete të qëndrueshme.

Ambasador
Gerard McGurk
Shef i Misionit,
Misioni i OSBE-së në Kosovë

I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Bashkëpunimi ndërkomunal (BNK) i referohet një marrëveshjeje formale ose joformale përmes së cilës dy a më shumë komuna, si subjekte të njohura ligjërisht, bashkojnë përpjekjet për arritjen e një synimi të përbashkët. Ky lloj bashkëpunimi mund t'u shërbejë qëllimeve të ndryshme, duke filluar nga nismat lokale modeste e deri te adresimi i sfidave komplekse. Kur formalizohet përmes marrëveshjeve detyruese, BNK mund të përdoret për ofrim të shërbimeve më të mira për banorët, krijim të mundësive të reja të financimit dhe forcim të lidhjeve ndërmjet komuniteteve.

Legjislacioni për BNK-në në Kosovë është përgjithësisht në përputhje me kornizat e hartuara nga Bashkimi Evropian (BE), Këshilli i Evropës (KiE) dhe Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). Ndërkohë që synon të prodhojë të njëjtat dobi të evidentuara nga organizatat në fjalë, siç thekson ky raport, ai vazhdon të mos shfrytëzohet mjaftueshëm në praktikë, kjo sepse BNK në Kosovë është akoma i kufizuar dhe, madje edhe në rastet kur zhvillohet, është shpesh joformal dhe i pastrukturuar. Përdorimi i pamjaftueshëm i BNK-së shpalosë pengesa si teknike ashtu edhe politike. Procedura e përcaktuar me legjislacionin ekzistues konsiderohet si tejet komplekse dhe burokratike. Shpeshherë, komunave u mungojnë kapacitetet dhe masat stimuluese të nevojshme për ta menaxhuar bashkëpunimin ndërkomunal, ndërkohë që institucionet kryesore si Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) përballen me mungesë burimesh. Si rezultat, humbasin mundësi për shërbime më të konsoliduara, menaxhim më të efektshëm të shpenzimeve dhe bashkëpunim ndërmjet komuniteteve.

Ky raport mbështetet në hulumtimin e gjerësishëm të realizuar në terren nga fundi i vitit 2023 deri në fillim të vitit 2024, përfshirë këtu mbi 80 intervista me zyrtarë komunalë dhe ministrorë, organizata ndërkombëtare dhe përfaqësues të shoqërisë civile, të përplotësuar me konsultime me përfaqësues komunalë dhe institucionalë deri në fillim të vitit 2025, komentet e të cilëve janë pasqyruar si pjesë e gjetjeve të këtij raporti.

Raporti identifikon **mundësi madhore për të investuar në BNK** si instrument për qeverisje lokale gjithëpërfshirëse, me kosto të arsyeshme, dhe të qëndrueshme. Njëkohësisht, ai paraqet rekomandimet kryesore të mëposhtme:

- **Thjeshtimi dhe modernizimi i kuadrit ligjor** duke njohur modalitete të ndryshme të bashkëpunimit, të tilla si memorandume mirëkuptimi (MM) më të thjeshta për nisma më të vogla, dhe duke paraparë miratim komunal të njëhershëm në fazën përfundimtare të marrëveshjes.

- **Krijimi i stimujve kuptimplotë të politikave**, përfshirë një fond të dedikuar dhe të qasshëm për BNK, të shoqëruar me udhëzime strategjike, modele dhe mentorim.

- **Forcimi i mbështetjes institucionale**, veçanërisht kapacitetit të MAPL-së për këshillim, monitorim dhe promovim të përpjekjeve në suazat e BNK.

- **Promovimi i BNK-së si nxitës i gjithëpërfshirjes**, duke mbështetur bashkëpunimin në reagimin ndaj dhunës me bazë gjinore, shërbimet për të rinjtë dhe nismat e përbashkëta të komunave me komunitete të ndryshme shumicë.

Nëse këto reforma dhe investime realizohen, BNK ka potencialin të evoluojë nga një praktikë margjinale në një instrument qenësor për përmirësim të performancës së komunave në Kosovë.

Misioni i OSBE-së në Kosovë dëshiron të shprehë mirënjohjen ndaj gjithë bashkëbiseduesve që me dashamirësi gjetën kohë për të ndarë njohuritë, ekspertizën dhe përvojat e tyre të çmuara pa të cilat ky hulumtim nuk do të kishte qenë i mundur.

II. HYRJE DHE SFONDI

BNK përkufizohet si marrëveshje në baza vullnetare ndërmjet dy a më shumë komunave për të punuar së bashku, brenda fushëveprimit të kompetencave të tyre, me qëllim përfitimin e ndërsjellë.[1] Ndërkohë që kjo ngërthen ndarje kostosh, burimesh dhe përgjegjësish, nuk parashihet bartje e përhershme e autoritetit.[2] Në përgjithësi, BNK mund të vendoset në baza joformale ose formale,[3] ku e para përfshin forma më fleksibile të bashkëpunimit të tilla si memorandume mirëkuptimi, kurse e dyta mund të vendoset përmes miratimit të marrëveshjeve për BNK.[4] Ky raport argumenton se Kosova ka kornizë ligjore të konsoliduar për BNK-në që nuk po përdoret në mënyrën e duhur, duke pamundësuar kështu ofrimin e shërbimeve më të mira, mundësitë zhvillimore, madje dhe përmirësimin e raporteve me komunitetin.

Ky raport tematik synon të bëjë një krahasim të kornizës ligjore për vendosjen e BNK-së në Kosovë me praktikën përkatëse, veçanërisht sa i përket lidhjes së marrëveshjeve formale të BNK-së.

Ai synon të japë rekomandime për sa vijon:

i. ndryshim-plotësime të mundshme të kuadrit ligjor për BNK-në;
ii. hartimin e politikave gjithëpërfshirëse në mbështetje të BNK-së;
iii. optimizimin e ndihmës së ofruar nga institucionet dhe organizatat ndërkombëtare.

Marrëveshjet për BNK lidhen rrallë në praktikë. Më shumë ka tendencë për inicim dhe zhvillim të BNK-së në baza joformale, bazuar kryesisht në raportet ndërpersonale të kryetarëve të komunave, që mund të ndikohen nga përkatësitë partiake të tyre. Si rrjedhim, bashkëpunimi joformal mund të jetë subjekt ndryshimesh pas cikleve zgjedhore.

Gjithashtu, mbështetja me politika është joadekuate dhe e pamjaftueshme për t'i inkurajuar komunat që të lidhin zyrtarisht marrëveshje të BNK, ngase konsiderojnë se angazhimi në një proces të tillë, të cilin e përshkruajnë si panevojshmërisht kufizues, kompleks dhe burokratik, nuk sjell vlerë të shtuar. Për më tepër, ka raste kur edhe marrëveshjet e miratuara të BNK-së nuk zbatohen për shkak të mungesës së mjeteve financiare ose udhëzimeve pasuese.

Zhvillimi i një forme të strukturuar të BNK-së përmes marrëveshjeve formale ka rëndësi si politike, ashtu edhe ekonomike. Nga aspekti politik, BNK luan rol kyç në nxitjen e bashkëpunimit ndërmjet komunave me komunitete të ndryshme shumicë, duke inkurajuar komunikimin dhe bashkëpunimin e ndërsjellë pa futur një nivel shtesë qeverisjeje. Nga aspekti ekonomik, rritja e BNK-së mbështetë zhvillimin lokal duke optimizuar përdorimin e burimeve dhe duke ulur pasigurinë ligjore, gjë që mund të jetë veçanërisht e rëndësishme gjatë punës me donatorë dhe investitorë potencialë, kjo sepse marrëveshjet e BNK-së përcaktojnë qartë detyrimet e komunave dhe përmbajnë një klauzolë për zgjidhje të mosmarrëveshjeve. Marrëveshjet e BNK-së mund t'i nxisin komunat që të kërkojnë fonde për projekte më të mëdha nga donatorët ndërkombëtarë, si dhe të gjejnë zgjidhje inovative për të ulur kostot

---

[1] Këshilli i Evropës, Doracak mbi instrumentet për bashkëpunimin ndërkomunal, 2010, në faqen 7. https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3.
[2] Po aty, në faqen 8.
[3] Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik, Bashkëpunimi ndërkomunal në Ballkanin Perëndimor, 2024, në faqet 15-16. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/inter-municipal-co-operation-in-the-western-balkans_67efc50a/a78a01e6-en.pdf.
[4] Po aty.

ekzistuese. Veç kësaj, marrëveshjet e BNK-së lejojnë krijimin e trupave të përbashkëta administrative dhe të institucioneve publike, duke rritur kështu efikasitetin e qeverisjes lokale dhe duke përmirësuar shërbimet e ofruara për banorët.

BNK është pjesë e mandatit të Misionit të OSBE-së në Kosovë (OSBE), meqë mbështet ndërtimin e institucioneve duke respektuar standarde të përcaktuara ndërkombëtare të qeverisjes së mirë, me komponent mbizotërues promovimin e të drejtave të njeriut dhe të komuniteteve, barazisë gjinore dhe rritjes së pjesëmarrjes së publikut në proceset e vendimmarrjes. Në këtë drejtim, në suazat e portofolit të qeverisjes komunale, OSBE ka zbatuar tashmë aktivitete në mbështetje të BNK-së, që i kanë mundësuar ta ndjekë nga afër zbatimin e kuadrit ligjor për BNK-në në praktikë dhe kanë shërbyer si pikënisje për hartimin e këtij raporti. Pra, ky dokument sintetizon jo vetëm vëzhgimet e zyrtarëve dhe partnerëve të OSBE-së, por ofron edhe udhëzime për fuqizimin e mbështetjes ligjore dhe të politikave për BNK-në në Kosovë.

Raporti është i ndarë në tetë (8) kapituj. Kapitulli III trajton në hollësi metodologjinë e hulumtimit. Kapitulli IV analizon aspektet ligjore të BNK-së në Kosovë, përfshirë zbatimin e tij në praktikë. Në Kapitullin V, BNK shqyrtohet krahas legjislacionit tjetër që, ndonëse nuk e rregullon drejtpërdrejt BNK-në, mund të ndikojë në masë domethënëse në lidhjen e marrëveshjeve të BNK-së. Kapitulli VI ofron një pasqyrë të përgjithshme të politikave ekzistuese për mbështetjen dhe zhvillimin e BNK-së. Kapitulli VII vlerëson shkallën e ndërgjegjësimit dhe kapacitetet e komunave për t'u angazhuar në BNK. Ai identifikon gjithashtu mundësitë për bashkëpunim ndërkomunal, duke argumentuar se rritja e BNK-së mund të përmirësojë barazinë gjinore, pozitën e të rinjve dhe të drejtat e komuniteteve joshumicë. Në fund, Kapitulli VIII ofron përfundime dhe një sërë rekomandimesh gjithëpërfshirëse mbi ndryshimet e mundshme në kuadrin ligjor dhe atë të politikave.

III. METODOLOGJIA E HULUMTIMIT

Metodologjia e këtij raporti bazohet në një përqasje me metoda të kombinuara, që ndërthurë teknikat e hulumtimit cilësor dhe sasior me analizë të literaturës dhe hulumtim në terren.

Analiza e literaturës ka përfshirë: (i) analizën e kuadrit ligjor ekzistues për BNK-në në Kosovë, si dhe akteve të tjera ligjore përkatëse; (ii) shqyrtimin e raporteve ekzistuese mbi BNK-në në Kosovë, të hartuara nga institucione dhe organizata të ndryshme; (iii) analizë krahasuese të modeleve dhe praktikave të ndryshme të BNK-së të nxjerra nga artikuj akademikë dhe raporte mbi BNK-në të hartuara nga organizata ndërkombëtare.

Hulumtimi në terren u realizua në vitin 2023 dhe në fillim të vitit 2024. Ai përfshiu një sërë intervistash gjysmë të strukturuara me: (i) kryetarë komunash, nënkryetarë komunash dhe/ose këshilltarë të kryetarëve; (ii) kryesues të kuvendeve komunale (KK); (iii) zyrtarë ligjorë komunalë; (iv) përfaqësues të ministrive të linjës; (v) përfaqësues të organizatave ndërkombëtare donatore që mbështesin projekte dhe aktivitete të BNK-së. Pyetjet për intervista u hartuan mbi bazën e një analize paraprake të literaturës dhe një sërë takimesh me përfaqësues të MAPL-së. Intervistat u zhvilluan sipas formatit gjysmë të strukturuar, që mundësoi krahasim të hollësishëm të përgjigjeve dhe shtrirje të diskutimit mbi çështje shtesë me bashkëbiseduesit.

Hulumtimi u realizua në 27 nga 38 komunat e vendit që shprehën gatishmëri për të marrë pjesë në hulumtim dhe ishin në gjendje të caktonin takime gjatë periudhës së hulumtimit. Që të 84 të intervistuarve iu garantua anonimiteti. Për këtë arsye, në raport nuk përmenden as emrat e të intervistuarve dhe as komunat e tyre përkatëse. Në procesin e intervistimit u përfshinë dhe përfaqësues nga komunat me përbërje të larmishme të komuniteteve.

Përveç hulumtimit në terren, komunave iu shpërnda edhe një pyetësor i shkurtër që kishte si qëllim mbledhjen e informacionit mbi: (i) kapacitetet e tyre të brendshme për t'u angazhuar në BNK; (ii) pikëpamjet e tyre mbi efektivitetin e politikave që mbështesin BNK-në; (iii) numrin e marrëveshjeve të BNK-së tashmë të lidhura (përfshirë këtu edhe MM-të, megjithëse, siç elaborohet më tej në kapitullin vijues, ato nuk janë formë e paraparë me ligj e BNK-së); (iv) interesin për të vendosur BNK, përfshirë identifikimin e fushave të mundshme për marrëveshje të ardhshme të BNK-së; (v) nivelin e vetëdijesimit të tyre mbi rolin e BNK-së në promovimin e integrimit të çështjeve gjinore, të rinisë dhe komuniteteve joshumicë.

Rezultatet nga pyetësori shpalosën se komunat kanë kujtesë institucionale të kufizuar sa i përket marrëveshjeve të BNK-së, gjë që vjen në shprehje veçanërisht kur ndodhin ndryshime në udhëheqjen politike të komunës. Ndonëse MAPL është e obliguar të mbajë një bazë të dhënash të marrëveshjeve të BNK-së, baza nuk është e plotë, prandaj hulumtimi nuk ka arritur të nxjerrë të dhëna statistikore të sakta dhe të besueshme mbi numrin e marrëveshjeve të BNK-së të lidhura dhe të zbatuara në Kosovë. Për këtë arsye, raporti mbështetet kryesisht në analizë cilësore dhe më pak në atë sasiore.

Gjetjet fillestare të hulumtimit u janë prezantuar përfaqësuesve komunalë gjatë katër takimeve të organizuara në zona të ndryshme të Kosovës në fund të vitit 2023, si dhe përfaqësuesve të MAPL-së dhe Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK) në fillim të vitit 2025. Të gjithë përfaqësuesit u pajtuan me gjetjet, duke nënvizuar se çështjet e paraqitura janë me vend kur është fjala për vlerësimin e kompleksitetit të BNK-së në Kosovë. Kontributet e tyre janë përfshirë po ashtu në këtë raport.

IV. ASPEKTET LIGJORE TË BNK-së NË KOSOVË

A. Pasqyrë e shkurtër e kuadrit ligjor për BNK

BNK është e mishëruar në Kushtetutë, ku neni 124 (4) i saj u jep komunave të drejtën për të vendosur BNK "në pajtim me ligjin" që sipas nenit 81 (1) konsiderohet pjesë e "legjislacionit me interes vital."[5] Kjo është në përputhje me Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, që u lejon autoriteteve lokale që "gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre, të bashkëpunojnë dhe, në suazat e ligjit, të formojnë konzorciume me autoritete të tjera lokale për të realizuar detyra me interes të përbashkët."[6]

[5] Kushtetuta me amendamentet I-XXV. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702.
[6] Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale, neni 10 (1), 15 tetor 1985.
https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3. Për më tepër, vlen të theksohet se, sipas nenit 123 (3) të Kushtetutës, "duhet të respektojnë dhe zbatojnë" Kartën Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale në masën e kërkuar nga vendi nënshkrues, shënimi i mësipërm 1

Korniza përkatëse ligjore dhe nënligjore mbi BNK-në në Kosovë u krijua në vitin 2011 me Ligjin për bashkëpunimin ndërkomunal,[7] dhe Udhëzimin administrativ (UA) pasues për nxitjen e bashkëpunimit ndërkomunal të miratuar në vitin 2013.[8]

Ligji për BNK-në përcakton që BNK mund të realizohet në njërën nga format në vijim: (i) trup i përbashkët pune; (ii) trup i përbashkët administrativ; (iii) institucion i përbashkët publik; (iv) ndërmarrje e përbashkët publike; dhe (v) partneritet i përbashkët publiko-privat.[9] Krahas këtyre pesë formave, mund të argumentohet se ekziston edhe një formë e gjashtë e BNK-së, që nuk përmendet shprehimisht në nenin 9, ku neni 15 përcakton se një komunë "mund të mandatojë në bazë të marrëveshjes një komunë tjetër me ushtrimin e kompetencave të caktuara të saj", ndërkohë që mbetet përgjegjëse për veprimet e komunës së mandatuar, pra komunës së cilës i është dhënë mandati.[10]

BNK mund të vendoset vetëm nëpërmjet një marrëveshjeje ndërmjet komunave, pra një marrëveshjeje të BNK,[11] që duhet të lidhet sipas një procedure të përcaktuar taksativisht me ligj.[12] Vlen të përmendet se Ligji për BNK-në nuk parasheh instrumente për formalizimin e BNK-ve që de facto përdoren në praktikë, siç janë memorandumet e mirëkuptimit dhe letrat e qëllimit.

Miratimin e një marrëveshjeje të BNK mund ta propozojë: (i) kuvendi komunal; (ii) kryetari i komunës; (iii) pesë për qind e banorëve të komunës përkatëse; ose (iv) qeveria në rastet me "interes të veçantë."[13] UA mbi BNK-në sqaron se marrëveshja për BNK-në mund të iniciohet nga "shumica e anëtarëve të kuvendit të komunës" dhe ia jep gjithashtu këtë të drejtë Asociacionit të Komunave të Kosovës (AKK), MAPL-së dhe "organizatave joqeveritare që merren me vetëqeverisjen lokale" pa përcaktuar se si përkufizohen këto të fundit.[14]

Hulumtimi në terren ka konfirmuar se, në praktikë, shumica dërrmuese e marrëveshjeve të BNK-së propozohen nga kryetarët.[15] Në këtë rast, parashihet dorëzimi i "mendimit të arsyetuar" me shkrim në KK brenda tre javësh nga dita e parashtrimit të nismës. Më pas, KK shqyrton si nismën ashtu edhe mendimin e kryetarit në seancë të hapur që duhet të mbahet brenda 90 ditëve nga paraqitja e nismës.[16] Nëse Kuvendi i Komunës e miraton nismën, kryetari autorizohet që të angazhohet në negocimin dhe përgatitjen e marrëveshjes së BNK-së, përfshirë njoftimin e komunës gjegjëse për nismën për lidhje të marrëveshjes së BNK-së. KK e kësaj komune ka 90 ditë kohë për të marrë një vendim në lidhje me propozimin.[17] Pasi të jetë negociuar versioni përfundimtar i marrëveshjes, ky i fundit duhet të dorëzohet për miratim përfundimtar nga administratat komunale të të gjitha komunave gjegjëse.[18] Marrëveshja e BNK-së bëhet e plotfuqishme pas vlerësimit të ligjshmërisë së saj nga MAPL-ja dhe publikimit në Gazetën Zyrtare.

---

[7] Ligji nr. 04/l –010 për bashkëpunimin ndërkomunal, 21 korrik 2011.
https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Ligji-Për-Bashkëpunimin-Ndër-Bashkësior.pdf
[8] Rregullorja nr. 09/2013 për nxitjen e bashkëpunimit ndërkomunal, 27 mars 2013.
https://mapl.rks-gov.net/en/regulation-no-092013-on-the-stimulation-of-inter-municipal-cooperation/
[9] Shënimi i mësipërm 7, neni 9.
[10] Po aty, neni 15 (1).
[11] Po aty, neni 3(1).
[12] Po aty, nenet 6-8.
[13] Po aty, neni 6.
[14] Shënimi 8 më sipër, Pjesa 5.
[15] Gjatë hulumtimit në terren, nuk është identifikuar asnjë rast ku marrëveshja e bashkëpunimit ndërkomunal të jetë iniciuar nga dikush tjetër përveç kryetarit të komunës.
[16] Shënimi i mësipërm 7, neni 7.
[17] Po aty, neni 7 (4).
[18] Po aty, neni 8 (2).

Ligji për BNK-në e obligon qeverinë të inkurajojë dhe mbështesë financiarisht BNK-në në fushat prioritare që përcaktohen nga MAPL. Financimi mund të sigurohet nga buxheti i Kosovës, buxhetet e komunave, donacionet lokale dhe/ose ndërkombëtare, si dhe mjetet e tjera financiare që lejohen me legjislacionin përkatës financiar.[19] Ndonëse ekziston korniza ligjore që parasheh fonde të dedikuara enkas për BNK-në, siç përshkruhet në pjesët vijuese të këtij raporti, kjo nuk ndodh në praktikë.

B. Zbatimi i Ligjit për BNK-në në praktikë

Përkundër miratimit të Ligjit për BNK-në në vitin 2011 dhe UA-së për nxitjen e BNK-së në vitin 2013[20], bashkëpunimi ndërkomunal në Kosovë vazhdon të zhvillohet kryesisht në baza joformale, i mbështetur së tepërmi në faktorët njerëzorë dhe politikë. Zbatimi jokonsistent i kornizës ligjore për BNK-në e ulë sigurinë juridike dhe paraqet pengesë për mbështetjen institucionale të nevojshme për zhvillimin e vazhdueshëm të këtij bashkëpunimi.

Arsyeja kryesore për këtë, siç është argumentuar nga thuajse tërë përfaqësuesit komunalë të intervistuar, është se korniza ligjore parasheh një procedurë tejet të ngarkuar dhe kërkuese për komunat, andaj ato nuk shohin vlerë të shtuar të mjaftueshme në lidhjen e marrëveshjeve formale të BNK.

Siç ka deklaruar një nga zyrtarët komunalë të intervistuar, "komunat duhet ta kuptojnë më mirë se si duhen lidhur marrëveshjet e BNK-së, si dhe pse duhet ta bëjnë këtë në radhë të parë [theks i shtuar]."

Komunat shpesh zgjedhin që, në vend të marrëveshjeve formale të BNK-së, të lidhin memorandume mirëkuptimi. Kjo ndodh kryesisht sepse memorandumet e mirëkuptimit nuk janë subjekt i njëjtit nivel të shqyrtimit ligjor dhe shoshitjes politike si ato të BNK-së. Ato kanë karakter shumë të përgjithshëm dhe, si të tilla, as nuk përcaktojnë në shkallë të mjaftueshme hollësitë e nevojshme të raporteve të planifikuara ndërmjet palëve, as nuk shfrytëzojnë në mënyrë efektive instrumentet ligjore dhe institucionale në dispozicion. Krahas kësaj, bashkëbiseduesit kanë theksuar tri arsye kryesore për përdorimin e kësaj praktike:

- **Së pari,** hartimi i memorandumeve të mirëkuptimit është dukshëm më i thjeshtë, ngase nuk nevojitet të përfshihen gjithë elementët e detyrueshëm të përcaktuar nga korniza ligjore që rregullon BNK-në.

- **Së dyti,** memorandumet e mirëkuptimit konsiderohen më fleksibilë, sepse mund të ndryshohen me lehtësi relative nëse paraqitet nevoja për përshtatje.

- **Së treti,** memorandumet e mirëkuptimit u mundësojnë komunave të anashkalojnë procedurat e gjata të miratimit të marrëveshjeve të BNK-së, përfshirë shqyrtimin ligjor nga MAPL-ja dhe të paktën dy miratime nga KK-ja. Në praktikë, kryetarët e komunave shpesh paraqesin për miratim vetëm versionin përfundimtar të memorandumit të mirëkuptimit ose, në disa raste, e anashkalojnë krejtësisht procesin e miratimit nga KK-ja. Kjo ndodhë veçanërisht në situata të mospajtimeve politike ndërmjet kryetarit të komunës dhe kryesuesit të KK-së.

Fakti që memorandumet e mirëkuptimit nuk janë një formë e përcaktuar ligjërisht e BNK-së nuk i bën ato të kundërligjshme, mirëpo BNK i realizuar përmes memorandumeve të

[20] Shënimet e mësipërme 7 dhe 8.

mirëkuptimit nuk i ofron avantazhet e marrëveshjeve formale të BNK-së. Më konkretisht, memorandumet e mirëkuptimit kanë mangësi që e bëjnë BNK-në e krijuar më pak të qëndrueshëm:

- **Së pari,** memorandumet e mirëkuptimit janë vetëm marrëveshje afatshkurtra, zakonisht njëvjeçare, ndërsa marrëveshjet e BNK-së mund të jenë më afatgjata dhe si të tilla sigurojnë vazhdimësi dhe stabilitet më të madh.

- **Së dyti,** memorandumeve të mirëkuptimit u mungojnë shpesh disa elementë të rëndësishëm që do të duhej të përfshiheshin në marrëveshjet e BNK. Praktika tregon se disa memorandume mirëkuptimi janë aq të përgjithshësuara në përmbajtje saqë ngjajnë më shumë me letra qëllimi sesa me një instrument të mirëfilltë që rregullon bashkëpunimin e ndërsjellë. Në veçanti, mungon qartësia në lidhje me:

    i. përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të ndërsjella të palëve nënshkruese, pra quid pro quo të marrëveshjes;
    ii. implikimet e mundshme buxhetore të bashkëpunimit të krijuar dhe;
    iii. mundësinë e shtimit të një klauzole për zgjidhje të mosmarrëveshjeve, përfshirë përdorimin e opsioneve jashtëgjyqësore si, për shembull, ndërmjetësimi.

- **Së treti,** kur lidhin memorandume të mirëkuptimit, organet ekzekutive të komunave zakonisht anashkalojnë KK-në. Si rezultat, përjashtohet pjesëmarrja e publikut dhe çdo mbikëqyrje shtesë gjatë procesit të miratimit nga KK-ja.

Duke mbajtur parasysh këtë, ndryshimet e mundshme ligjore duhet të përqendrohen në balancimin e fleksibilitetit të nevojshëm për vendosjen e BNK me nevojën për të siguruar qëndrueshmëri institucionale dhe ligjore të tërë procesit.

Kjo mund të arrihet nëse ligji i ri ose i ndryshuar për BNK-në do t'i parashihte memorandumet e mirëkuptimit si formë të përcaktuar ligjërisht të BNK-së, duke paraparë një prag për përdorimin e tyre. Korniza ligjore ekzistuese parasheh të njëjtën procedurë miratimi për marrëveshjet e BNK, pavarësisht nga kompleksiteti. Me fjalë të tjera, pavarësisht nëse komunat angazhohen në bashkëpunim për një aktivitet të vetëm dhe me buxhet të ulët apo për një projekt të madh infrastrukturor në afat më të gjatë dhe me zotim financiar më të madh, ato duhet të ndjekin të njëjtën procedurë. Pragu për memorandumet e mirëkuptimit mund të përcaktohet në bazë të kohëzgjatjes së aktivitetit të propozuar të BNK-së dhe/ose implikimeve të tij buxhetore. Përfshirja e memorandumeve të mirëkuptimit si formë e paraparë me ligj e BNK-së do t'u lejonte komunave fleksibilitet më të madh në përcaktimin e kushteve të bashkëpunimit të tyre, duke siguruar njëkohësisht që standardet ligjore të respektohen dhe që procedura përkatëse të ndiqet në mënyrë adekuate.

Mbi 80 për qind e përfaqësuesve të ekzekutivit komunal të intervistuar për këtë raport deklaruan se miratimi i KK-së duhet të kërkohet vetëm një herë, pra vetëm në fazën përfundimtare. Sipas tyre, nuk ka nevojë që KK-ja të votojë vetëm sa për ta autorizuar fillimin e negociatave, përkundrazi, miratimi duhet të jepet pasi marrëveshja e BNK-së të jetë hartuar dhe lidhur nga organet ekzekutive të komunave.

Sidoqoftë, duhet theksuar se miratimi përfundimtar nga KK nuk mund dhe nuk duhet të anashkalohet, meqë një veprim i tillë do të binte ndesh me Ligjin për vetëqeverisjen lokale. Ky ligj përcakton që KK-ja nuk mund ta delegojë përgjegjësinë për vendimet që lidhen me

BNK-në.[21] Veç kësaj, procesi i miratimit në KK siguron një nivel shtesë të shqyrtimit ligjor, politik dhe publik, duke garantuar kështu transparencë të përgjithshme të procesit të hartimit dhe zbatimit të marrëveshjeve të BNK-së.

Ndonëse gjatë hulumtimit nuk u evidentua asnjë rast ku një marrëveshjeje për BNK të ishte iniciuar nga "pesë për qind e banorëve", pavarësisht se kjo mundësi parashihet me Ligjin për BNK-në,[22] mbetet e nevojshme ndërmarrja e aktivitete të mëtejshme për rritjen e pjesëmarrjes së publikut në proceset e BNK-së. Këtu përfshihet edhe gjetja e modaliteteve të përshtatshme për institucionalizimin e bashkëpunimit ndërmjet komunave, veçanërisht administratave komunale, dhe sektorit të shoqërisë civile. Në këtë drejtim, organizatat e shoqërisë civile (OSHC-të) mund të luajnë rol thelbësor përmes: (i) rritjes së ndërgjegjësimit mbi BNK-në; (ii) propozimit të marrëveshjeve të BNK-së në KK; dhe (iii) mbikëqyrjes publike në hartimin dhe zbatimin e marrëveshjeve të BNK-së.

Përfundimisht, gjatë intervistave të zhvilluara, më se dy të tretat e komunave kanë shprehur interesim për ofrimin e shërbimeve të ndërsjella përmes mandatimit të komunës tjetër siç përcaktohet me nenin 15 të Ligjit për BNK-në.[23] Kjo prirje është vërejtur veçanërisht te komunat më të vogla, zakonisht më të varfra dhe rurale, të cilat kanë nevojë për ndihmë nga komunat fqinje më të zhvilluara. Për më tepër, duke qenë se disa nga këto komuna kanë popullsi të komuniteteve të ndryshme, ky lloj bashkëpunimi ka potencialin për ta nxitur përmirësimin e marrëdhënieve ndërkomunitare, siç argumentohet më tej në Kapitullin VII(c) të këtij raporti. Megjithatë, kjo dispozitë e Ligjit për BNK-në nuk shfrytëzohet në mënyrë adekuate, pjesërisht sepse, siç argumentohet nga zyrtarët ligjorë komunalë, mandatimi i komunës tjetër nuk përmendet shprehimisht në nenin 9 të Ligjit për BNK-në.[24] Duke mbajtur parasysh këtë, Ligji i ri për BNK-në duhet të parashohë në mënyrë të qartë mandatimin e komunës tjetër si formë e gjashtë e BNK-së, dhe ky lloj bashkëpunimi duhet të inkurajohet si mënyrë për ofrim të shërbimeve komunale më të qasshme për banorët.

C. Zbatimi i UA-së për nxitjen e BNK-së në praktikë

Më se 90 për qind e zyrtarëve ligjorë të intervistuar deklaruan se UA ekzistues për nxitjen e BNK-së nuk u ofron komunave udhëzimet e nevojshme mbi aspekte të rëndësishme të procesit të hartimit dhe zbatimit të BNK-së. Ky udhëzim administrativ vetëm parafrazon Ligjin për BNK-në pa dhënë udhëzime shtesë.

Është theksuar se komunat do të përfitonin nëse do të jepeshin udhëzime mbi pesë aspekte të përgjithshme:

- **Së pari,** përcaktim i qartë i hapave specifikë që komunat duhet t'i ndjekin nga miratimi i nismës për BNK deri në dorëzimin e marrëveshjes përfundimtare në KK për miratim. Në veçanti, është e nevojshme të parashihet detyrimi për krijimin e një grupi pune përgjegjës për hartimin e marrëveshjes së BNK-së, duke saktësuar përbërjen e tij, përgjegjësitë e anëtarëve dhe afatet e brendshme që duhen respektuar. Kjo do të ishte veçanërisht e rëndësishme për marrëveshjet komplekse të BNK-së të tilla si ato që përfshijnë partneritete publiko-private.

[21] Ligji nr. 03/L-040 për vetëqeverisjen lokale, 20 shkurt 2008, në veçanti neni 40.2 (j). https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Ligji-Për-Vetëqeverisjen-Lokale.pdf.
[22] Shënimi i mësipërm 7, neni 6.
[23] Shënimi i mësipërm 6.
[24] Shënimi i mësipërm 5.

- **Së dyti,** rregullimi i raporteve ndërmjet strukturës përgjegjëse për hartimin e marrëveshjes së BNK-së dhe MAPL-së. Kjo nënkupton vendosjen e një detyrimi më të fortë për MAPL-në dhe komunat përkatëse për të qenë proaktive në fazën e konsultimeve paraprake dhe në lehtësimin e bashkëpunimit ndërmjet zyrtarëve komunalë, në veçanti zyrtarëve ligjorë.

- **Së treti,** monitorimi dhe vlerësimi i zbatimit të marrëveshjeve të BNK-së. Kjo përfshin krijimin e strukturave komunale përgjegjëse për përgatitjen e raporteve të rregullta për komunat dhe, nëse kërkohet, për MAPL-në ose ministritë e tjera.

- **Së katërti,** dhënia e udhëzimeve për hartimin e marrëveshjeve të BNK-së mbi çështje komplekse, veçanërisht kur përfshijnë ndërmarrje publike (NP) dhe partneritete publiko-private (PPP). Kjo mund të realizohet përmes ndryshimit të UA-së ekzistues ose përmes miratimit të UA-ve tjera të veçanta, varësisht nga lloji i marrëveshjeve të BNK-së.

- **Së pesti,** përcaktimi i modaliteteve për ndryshimin e marrëveshjeve të BNK-së në të ardhmen, përfshirë këtu mes tjerash mundësinë për sqarim ose specifikim të mëtutjeshëm të dispozitave të marrëveshjes përmes anekseve, planeve të veprimit, protokolleve dhe/ose instrumenteve të tjera.

Mundësia e ndryshimit të marrëveshjes së BNK-së të lidhur tashmë është e rëndësishme, pasi as Ligji për BNK-në dhe as UA për nxitjen e BNK-së nuk përcaktojnë procedurën për bërjen e ndryshimeve ose shtesave. Në praktikë, konsiderohet se në raste të tilla duhet të riniset i njëjti proces miratimi. Në këtë kontekst, zyrtarët ligjorë komunalë kanë theksuar se ka interpretim të ngushtë i kornizës ligjore të BNK-së. Zakonisht kuptohet se një marrëveshje e BNK-së mund të lidhet për vetëm një temë të vetme, edhe pse kjo nuk është e përcaktuar shprehimisht me ligj.[25] Nga ana tjetër, kur komunat përpiqen të hartojnë marrëveshje komplekse, pra marrëveshje "kornizë" ose "ombrellë", ato shpesh kanë vështirësi për të përfshirë informata që në atë fazë nuk janë të disponueshme, kërkojnë përpjekje të konsiderueshme për t'u siguruar, ose mund të ndryshojnë më pas.

Duke marrë parasysh të gjitha këto, të gjithë bashkëbiseduesit e intervistuar për këtë raport kanë theksuar nevojën për fleksibilitet më të madh në krijimin e marrëveshjeve formale të BNK-së.

[25] Shënimi i mësipërm 7, neni 8.

RAST PËR STUDIM

Marrëveshja kornizë e BNK-së dhe zbatimi i mundshëm i saj

Një nga modalitetet për ndryshime të mundshme që do të rezultonte me një kornizë ligjore më fleksibile për BNK-në mund të bazohet në përvojën e zbatimit të marrëveshjes së BNK-së të nënshkruar nga gjashtë (6) komuna: Prishtina, Podujeva, Lipjani, Fushë Kosova, Graçanica dhe Obiliqi. Në rastin në fjalë, komunat kishin vendosur të lidhin një marrëveshje të përgjithshme për bashkëpunim ndërkomunal për një sërë çështjesh/fushash. Megjithatë, duke marrë parasysh se shumë aspekte kërkonin sqarime të mëtejshme, përfshirë këtu edhe implikimet e ndryshme buxhetore që mund të ndryshojnë me kalimin e kohës, u vendos që kjo marrëveshje "ombrellë" ose "kornizë" të plotësohet me plane veprimi për secilën çështje specifike që ajo mbulon. Në këtë rast, administratat komunale të komunave përkatëse do t'i autorizonin kryetarët e komunave që t'i nënshkruanin këto plane veprimi. Planet do të diskutoheshin dhe përgatiteshin nga drejtoritë komunale përkatëse dhe nuk do nevojitej miratim shtesë nga KK.

Edhe pse kjo qasje e veçantë ligjore është ende në proces të zbatimit, mësimet e nxjerra prej saj mund të merren në konsideratë në rast të ndryshimit të mundshëm të kornizës ligjore për BNK. Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse marrëveshjet e BNK-së kërkojnë fleksibilitet për të bërë përditësime të vazhdueshme sipas nevojës.

V. BNK DHE LEGJISLACIONI PËRKATËS

Përveç Ligjit për BNK-në si lex specialis, ekzistojnë edhe ligje tjera të ndërlidhura që prekin aspekte të ndryshme të rëndësishme të bashkëpunimit ndërkomunal. Këtu përfshihen, në veçanti, Ligji për vetëqeverisjen lokale[26] si lex generalis, si dhe Ligji për ndërmarrjet publike,[27] Ligjit për partneritet publiko-privat,[28] dhe Ligji i ri për zhvillim rajonal të balancuar.[29]

A. BNK dhe Ligji për vetëqeverisjen lokale i vitit 2008

Terminologjia e përdorur në Ligjin për vetëqeverisjen lokale nuk është plotësisht në përputhje me atë të Ligjit për BNK-në. Më konkretisht, Kreu V i Ligjit për vetëqeverisjen lokale titullohet "Bashkëpunimi ndërkomunal dhe aranzhmanet brendakomunale". Në këtë kontekst, shprehja "aranzhmanet brendakomunale" u referohet fshatrave, vendbanimeve dhe lagjeve urbane të krijuara brenda një komune të vetme, siç parashihet në nenin 34. Nga ana tjetër, "bashkëpunimi ndërkomunal" përshkruhet nën titullin e përgjithshëm "partneritetet komunale". Ky ligj nuk përdor shprehjen specifike "marrëveshjet e bashkëpunimit

[26] Shënimi i mësipërm 22, në veçanti nenet 28-29.
[27] Ligji nr. 03/l-087 për ndërmarrjet publike, 13 qershor 2008; dhe Ligji Nr. 04/l-111 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 03/l-087 për Ndërmarrjet Publike, 20 prill 2021. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2822&langid=2
[28] Ligji nr. 04/l-045 për partneritet publiko-privat, 21 tetor 2011. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2784&langid=2
[29] Ligji nr. 08/L-190 për zhvillim rajonal të balancuar, 13 korrik 2023. 26,10.2022. https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=79080

ndërkomunal" që është përdorur në Ligjin për BNK-në.[30] Pavarësisht kësaj, këto "partneritete komunale" mund të krijohen në "fushën e kompetencave të tyre vetanake dhe të zgjeruara", me përjashtim të atyre të renditura në nenin 40(2) të këtij ligji.[31] Vendimet për të formuar "partneritete komunale", pra marrëveshje të BNK-së, i nënshtrohen shqyrtimit të detyrueshëm ligjor.[32] Si Ligji për vetëqeverisjen lokale ashtu edhe Ligji për bashkëpunimin ndërkomunal ndalojnë krijimin e marrëveshjeve të BNK-së që lidhen me kompetencat e deleguara, madje edhe në rastet kur ka miratim paraprak nga qeveria.

Duke e pasur këtë parasysh, është e rëndësishme që kompetencat komunale të jenë jo vetëm të përcaktuara qartë në kornizën ligjore, por edhe të respektohen në praktikë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme, pasi mbi dy të tretat e përfaqësuesve komunalë të intervistuar kanë raportuar ndërhyrje të konsiderueshme të qeverisë në ushtrimin e kompetencave komunale, që i kanë perceptuar si kufizim të ushtrimit efektiv të tyre. Gjatë intervistave të zhvilluara në vitet 2023 dhe 2024, është theksuar se qeveria nganjëherë i interpreton kompetencat ekskluzive dhe të zgjeruara të komunave si të deleguara, duke i minuar ato në mënyrë efektive. Si rezultat, numri i shqyrtimeve negative ligjore, e madje edhe i çështjeve gjyqësore të paraqitura për shkak të mosmarrëveshjeve mbi kompetencat komunale, është duke u shtuar. Ndonëse kjo është një çështje më e përgjithshme që nuk lidhet vetëm me BNK-në, ajo duhet të merret në konsideratë në periudhën në vijim, pasi ka implikime të mëdha ligjore dhe politike.

B. BNK dhe Ligji për ndërmarrjet publike i vitit 2008

Kushtetuta përcakton që ndërmarrja publike (NP) që ofron shërbime për një komunë të caktuar ose një numër të kufizuar komunash, duhet të jetë në pronësi të komunës ose komunave përkatëse, dhe se të gjitha detyrimet që rrjedhin nga një pronësi e tillë u takojnë atyre.[33] Duke qenë se Ligji për ndërmarrjet publike është miratuar përpara Ligjit për BNK-në, ai nuk i referohet shprehimisht BNK-së ose marrëveshjeve të BNK-së, megjithatë, ai specifikon se kur një NP lokale ofron shërbime për më shumë se një komunë, pjesa e pronësisë së secilës komunë përcaktohet sipas përqindjes së klientëve të regjistruar në territorin e asaj komune.[34] Në përputhje me këtë, komunat duhet të krijojnë komisione komunale të aksionarëve, që përcaktojnë objektivat e përgjithshme komunale në lidhje me pronësinë e NP-së lokale ose rolin e tyre në rastin e NP-së qendrore.[35] Kur më shumë se një komunë mbanë aksione në një NP lokale, komisionet e tyre përkatëse komunale të aksionarëve duhet të bashkëpunojë për të hartuar një politikë të pronësisë së përbashkët.[36]

Duke u bazuar në sa u tha më sipër, marrëveshjet e BNK-së mund të përdoren për t'i rregulluar më tej çështjet që burojnë nga Ligji për NP-të. Ky ligj përcakton përqindjen e pronësisë së

---

[30] Shënimi i mësipërm 22, përkatësisht nenet 28, 29 dhe 34.
[32] Po aty, neni 29(1). Sipas nenit 40 (2), kuvendi i komunës nuk i delegon përgjegjësitë e tij lidhur me marrjen e vendimeve për: (i) miratimin, ndryshimin ose shfuqizimin e rregulloreve kryesore të komunës si statutin dhe rregulloren e punës; (ii) miratimin e buxhetit dhe planeve investuese; (iii) miratimin e çështjeve të tjera financiare, të cilat janë të rezervuara për kuvendin sipas statutit apo rregullores së punës; (iv) planin vjetor të punës dhe raportin vjetor; (v) themelimin e komisioneve të kërkuara sipas Ligjit për Vetëqeverisjen Lokale; (vi) zgjedhjen e kryesuesit dhe zëvendëskryesuesit të kuvendit të komunës; (vii) nivelin e tarifave dhe ngarkesave; (viii) krijimin dhe përdorimin e simboleve, dekoratave dhe titujve të nderit të komunës, në pajtim me ligjin në fuqi; (ix) emërimin dhe riemërimin e rrugëve, rrugicave dhe vendeve të tjera publike; (x) arritjen e marrëveshjeve ndërkomunale dhe brenda komunale; (xi) marrjen e vendimeve për t'u bashkuar me asociacione përfaqësuese të komunave të Kosovës; dhe (xii) përgjegjësive të tjera që kërkohen me ligj.
[32] Po aty, neni 29(4).
[33] Shënimi i mësipërm 5, neni 160 (2).
[34] Shënimi i mësipërm 29, neni 3 (3).
[35] Po aty, neni 6 (2). Në përgjithësi, NP-ja lokale është ndërmarrje që ofron shërbime për më pak se (3) tre komuna derisa në fushën e mbledhjes së mbeturinave, konsiderohet si NP qendrore, shih Po aty, neni 3 (3).
[36] Po aty.

NP-ve bazuar në të dhënat që kanë qenë të disponueshme në kohën e miratimit të tij. Megjithatë, këto të dhëna nuk e pasqyrojnë më realitetin aktual, duke çuar në pakënaqësi në mesin e komunave lidhur me strukturën e pronësisë. Disa komuna më të mëdha, sidomos ato që kanë përjetuar rritje të shpejtë të popullsisë për shkak të zhvillimit urban, konsiderojnë se investojnë joproporcionalisht më shumë sesa komunat tjera, por nuk pranojnë shërbime të barasvlershme në këmbim. Si rezultat, shumë NP përballen me sfida të lidhura me investimet e kufizuara, gjë që ndikon negativisht në kapacitetet e tyre për të ofruar në vazhdimësi shërbime sipas një standardi të pritshëm për qytetarët. Kjo situatë i prek po ashtu dhe komunat më të vogla, duke i vënë ato në pozitë të pafavorshme, ku disa sosh madje përballen me vështirësi për të siguruar qoftë edhe shërbimet më bazike. Për shembull, disa komuna nuk kanë as sistem të menaxhimit të mbeturinave.

Prandaj, marrëveshjet e bashkëpunimit ndërkomunal mund të jenë të shërbejnë si instrument kyç për rinegocimin e aspekteve të ndryshme që lidhen me NP-të ekzistuese, ose për themelimin e NP-ve të reja. Të dyja këto forma do të mundësonin uljen e kostos së përgjithshme, pasi do të mbulonin më shumë se një komunë dhe, kështu, do të përfitonin nga avantazhet e ekonomisë së shkallës. Veç kësaj, zhvillimi i "politikave të pronësisë së përbashkët" të NP-ve mund të adresohet në mënyrë adekuate përmes marrëveshjeve të BNK-së.

RAST PËR STUDIM II
Rregullimi i BNK-së dhe detyrimeve të ndërsjella

Një ndërmarrje publike lokale për mbledhjen e mbeturinave mbulon disa komuna. Siç u argumentua më sipër, të dhënat e vjetruara mbi pronësinë, mungesa e investimeve dhe mangësitë në shërbime kishin shkaktuar pakënaqësi te komunat me shërbimet e ofruara. Rrjedhimisht, dy nga këto komuna vendosën të lidhin një marrëveshje, që rregullonte përgjegjësitë dhe investimet e tyre të ndërsjella në këtë NP, me qëllim përmirësimin e performancës së saj. Mirëpo, marrëveshja nuk e kaloi shqyrtimin ligjor për shkak të "mungesës së marrëdhënies juridike ndërmjet palëve". Shqyrtimi arriti në përfundimin se, duke nënshkruar marrëveshjen, komunat praktikisht po krijonin detyrime për vetë NP-në. Meqenëse kjo NP u shërben edhe komunave të tjera që nuk janë palë nënshkruese të marrëveshjes, marrëveshja do t'u kishte imponuar në mënyrë efektive detyrime komunave të treta, jonënshkruese, pa pëlqimin e tyre.

Përfundimi nga ky rast studimi tregon se marrëveshja e bashkëpunimit ndërkomunal mund të përdoret për të rregulluar aspekte të një NP-je ekzistuese, por vetëm nëse jepet pëlqimi me shkrim nga të gjitha komunat e përfshira.

C. IMC and the Law on Public-Private Partnership of 2011

Ndonëse Ligji për BNK-në e përmend shprehimisht krijimin e partneritetit publiko-privat (PPP) si një nga format e BNK-së, ky i fundit nuk i referohet drejtpërdrejt BNK-së ose marrëveshjeve të BNK-së. Ai i përcakton komunat dhe autoritetet komunale si një nga "autoritetet publike" të

autorizuara për të vepruar si “autoritet kontraktues”, pra për të lidhur PPP.[37] Këtu përfshihet gjithashtu “një bashkim i një ose më shumë autoriteteve të tilla”[38] që mund të nënkuptojë edhe disa komuna. Si “autoritete kontraktuese”, komunat mund të identifikojnë projekte të PPP-së dhe, për këtë qëllim, të kryejnë përgatitjet e nevojshme, siç është kryerja e “studimeve të fizibilitetit” si dhe “analizave të qëndrueshmërisë dhe të financueshmërisë”.[39] Ligji parasheh po ashtu se Komiteti Drejtues Ndërministror i PPP-së “do të krijohet për të kontrolluar dhe koordinuar projektet e PPP-së në të gjithë sektorët ekonomikë dhe socialë, duke përfshirë “identifikimin e autoritetit kontraktues”.[40] Në rastet kur një projekt përfshin transferimin e të drejtave që janë kompetencë e më shumë se një autoriteti publik, Komiteti Drejtues Ndërministror identifikon autoritetin ose autoritetet kontraktuese për marrëveshjen përkatëse dhe "vendosë procedura për koordinimin e përgjegjësive [të tyre të ndërsjella]".[41] Ky Komitet ka gjithashtu kompetencë që ta pengojë formalizimin e marrëveshjeve të mundshme të PPP-së, përfshirë për projektet për rehabilitimin e tokës dhe pyjeve, me përjashtim të projekteve komunale të shërbimeve publike, përveç rasteve kur projekti përfshin angazhim financiar më të lartë se pesë (5) për qind të buxhetit vjetor të komunës përkatëse (për vitin kur është kontraktuar projekti).[42]

Duke pasur parasysh këtë, mund të bëhen dy konstatime të përgjithshme.

- **Së pari,** marrëveshjet e BNK-së mund të shërbejnë si instrument i rëndësishëm për identifikimin dhe realizimin e përgatitjeve të nevojshme për zhvillimin e PPP-ve të mundshme. Kjo mund të bëhet, për shembull, përmes krijimit të trupave të përbashkëta të punës.

- **Së dyti,** komunat mund t’i përdorin marrëveshjet e BNK-së edhe për rregullimin e përgjegjësive të tyre të ndërsjella në procesin e hartimit dhe zbatimit të projekteve PPP, përfshirë koordinimin me dhe në kuadër të Komitetit Drejtues Ndërministror të PPP-së. Kjo i referohet veçanërisht projekteve PPP për punët komunale me implikime financiare më të ulëta se pesë (5) për qind të buxhetit të tyre vjetor.

Pavarësisht kësaj, as Ligji për PPP dhe as aktet e tjera nënligjore nuk i përcaktojnë këto aspekte dhe as nuk ofrojnë udhëzimet e nevojshme për përdorimin e marrëveshjeve të BNK-së në rastin e partneriteteve publiko-private.

D. BNK dhe Ligji për zhvillim rajonal të balancuar i vitit 2023

Sa i përket ligjit të tretë të përmendur, pra Ligjit për zhvillim rajonal të balancuar, duhet theksuar se, me qëllim të mbështetjes së zhvillimit rajonal të balancuar, qeveria ka paraparë hapjen e shtatë qendrave për zhvillim rajonal të balancuar në mbarë Kosovën.[43] Secila prej këtyre qendrave do të krijohet nëpërmjet marrëveshjeve të bashkëpunimit ndërkomunal në përputhje me kuadrin ligjor mbi BNK-në.[44] Këto qendra do ta zbatojnë një program që përqendrohet mes tjerash në përmirësimin e bashkëpunimit ndërkomunal për çështje me interes të përbashkët, “në përputhje me Ligjin përkatës për BNK-në”.[45] Financimi i tyre do të sigurohet nga Ministria e re e Zhvillimit Rajonal (MZHR).[46]

---

[37] Shënimi i mësipërm 30, neni 4, përkatësisht përkufizimet e "autoritetit kontraktues" dhe "autoritetit publik".
[38] Po aty.
[39] Po aty, neni 18 (1-2).
[40] Po aty, neni 11 (1) dhe neni 12 (2.5), përkatësisht.
[41] Po aty, neni 14 (4).
[42] Po aty, neni 12 (5).
[43] Këto qendra do të mbulojnë komunat e shtatë "rajoneve statistikore", shënimi i mësipërm 31, neni 6 (3).
[44] Po aty, neni 3 (1.7) dhe neni 16 (2).
[45] Po aty, neni 10 (9.12).
[46] Po aty, neni 10 (2).

Vrojtimet fillestare shpalosin nevojën për rregullim të marrëdhënieve ndërmjet MZHR-së dhe MAPL-së në mënyrë që: (i) të parandalohet që kompetencat e MAPL-së në mbështetjen e BNK-së të zbehen efektivisht; (ii) të shmangen mbivendosjet e mundshme dhe/ose dyfishimet e panevojshme të përgjegjësive dhe programeve të zbatuara nga të dy ministritë; (iii) të sigurohet koordinim adekuat në procesin e negocimit, hartimit dhe shqyrtimit të mëvonshëm ligjor të marrëveshjeve të mundshme të BNK-së që rezultojnë nga puna programore e qendrave për zhvillim rajonal të balancuar. Veç kësaj, mbi 90 për qind e komunave kanë deklaruar se nuk janë konsultuar gjatë procesit të hartimit të Ligjit të ri për zhvillim rajonal të balancuar dhe se do të kenë nevojë për ndihmë edhe gjatë procesit që çon në miratimin e marrëveshjes bazë të BNK-së me të cilën themelohen këto qendra.

VI. POLITIKAT PËR MBËSHTETJEN DHE ZHVILLIMIN E BNK

Kosova nuk ka akoma një strategji dhe plan veprimi për avancim të bashkëpunimit ndërkomunal. Zyrtarët komunalë të intervistuar kanë vlerësuar se mbështetja me politika për BNK-në është e pamjaftueshme, duke argumentuar se komunat nuk po stimulohen mjaftueshëm për të vendosur bashkëpunim formal dhe afatgjatë përmes miratimit të marrëveshjeve.

Për më tepër, hulumtimi ka shpalosur se, edhe kur marrëveshjet e BNK-së miratohen në përputhje me Ligjin për BNK-në, shumica sosh mbeten të pazbatuara në praktikë, kjo kryesisht për dy arsye:

- **Së pari,** disa marrëveshje të BNK-së hartohen në mënyrë shumë të përgjithësuar, pa specifikuar të drejtat dhe përgjegjësitë e sakta të secilës komunë.

- **Së dyti,** marrëveshjet e lidhura të BNK-së shpesh mbeten pa mbështetjen e nevojshme financiare, pra pa alokim të mjeteve financiare për zbatimin e tyre nga qeveria.

Skema ekzistuese qeveritare e financimit për komunat parasheh dy komponentë: një për projektet e komunave individuale dhe tjetrin për projekte të përbashkëta të BNK-së. Megjithëse Ligjit për BNK-në ka krijuar formalisht detyrim ligjor për mbështetjen financiare të BNK-së, zbatimi i tij në praktikë vijon të jetë i pamjaftueshëm. Në këtë drejtim, shumica e zyrtarëve komunalë të intervistuar kanë deklaruar se, në vend të komponentit të BNK-së, ato zakonisht aplikojnë për skemën e projekteve individuale, madje edhe në rastet kur bëhet fjalë për nisma të mirëfillta të BNK. Në këto raste, në vend të aplikimit të përbashkët, secila komunë paraqet propozim të veçantë për pjesën e saj të aktivitetit të BNK-së. Me fjalë të tjera, siç e thotë një kryetar i komunës, “në vend se të jetë skemë e përbashkët, është kthyer në një mozaik që duhet ta ndërtojmë së bashku”.

Për më tepër, edhe në rastet e kaluara kur ka pasur fonde operative për BNK, sipas deklarimeve të një pjese të konsiderueshme të zyrtarëve komunalë deklaruan, procesi i aplikimit është dashur të ishte përcaktuar qartë dhe të ishte strukturuar në mënyrë më efikase. Gjatë intervistave, përgjigjet jokonsistente të zyrtarëve komunalë lanë të kuptohej se kishin kuptime të ndryshme sa i përket procesit të aplikimit për projekte të BNK-së. Për shembull, disa pohuan se ekzistimi i marrëveshjes për bashkëpunim ndërkomunal ishte

Në pyetësorin e shpërndarë në suazat e hulumtimit, përfaqësues nga 92 për qind e komunave që u përgjigjën theksuan se krijimi i një fondi të veçantë, të dedikuar vetëm për BNK, do të ishte hapi i parë i nevojshëm drejt nxitjes së këtij lloji të bashkëpunimit. Ky aspekt u diskutua më tej gjatë intervistave, ku bashkëbiseduesit nga institucionet e pushtetit lokal nxorën në pah pesë konsiderata kryesore:

- **Së pari,** fondi duhet të krijohet mbi baza konkurruese. Kjo nënkupton mbështetjen e projekteve më të mëdha dhe nxitjen e komunave që të konkurrojnë me nisma më kreative, në vend se të ndahen grante më të vogla për secilën komunë ose shumicën e tyre.

- **Së dyti,** të mos lejohet që fondet e dedikuara për BNK-në të rialokohen për destinime të tjera. Për këtë arsye, MAPL duhet të marrë në konsideratë avokimin për krijimin e një kodi të veçantë buxhetor për BNK-në.

- **Së treti,** procesi i aplikimit për këto fonde duhet të strukturohet në mënyrë të qartë dhe gjithëpërfshirëse. Për shembull, kjo mund të përfshijë mundësinë që komunat fillimisht të aplikojnë me një koncept dokument dhe, nëse koncept dokumenti miratohet nga MAPL-ja, ministria përkatëse e linjës t'u ofrojë komunave këshilla për zhvillimin e koncept dokumenteve të parazgjedhura në propozime të plota të projekteve. Me fjalë të tjera, kjo qasje e vë theksin te vetë ideja, e jo te forma e aplikimit. Sa i përket marrëveshjes së nevojshme të BNK-së gjatë procesit të aplikimit, u propozua që për aplikimin preliminar komunat të dorëzojnë një memorandum mirëkuptimi ose letër qëllimi dhe, nëse projekti miratohet, memorandumi i mirëkuptimit ose letra e qëllimit të shndërrohet në marrëveshje të plotë të BNK-së në përputhje me kuadrin ligjor ekzistues.

- **Së katërti,** të ketë rritje të kapaciteteve komunale për procesin e hartimit dhe menaxhimit të projekteve, si dhe për negocimin, hartimin dhe miratimin e marrëveshjeve të BNK-së.

- **Së pesti,** të rritet mbështetja e përgjithshme institucionale nga MAPL, jo vetëm gjatë procesit të aplikimit për grante, por për çdo aspekt të ciklit të projektit të BNK-së.

Sa i përket çështjes së fundit, për krijimin e një mbështetjeje gjithëpërfshirëse për BNK-në në Kosovë është thelbësore që të forcohen kapacitetet e MAPL-së përmes rritjes së burimeve të saj njerëzore, teknike dhe financiare. Kjo ministri e linjës është përgjegjëse për koordinimin e tërë procesit të bashkëpunimit ndërkomunal dhe zhvillimit rajonal.[47] Në këtë kontekst, konsultimet paraprake me MAPL-në tregojnë se ajo nuk harton rregullisht raporte vjetore mbi zbatimin e Ligjit për BNK-në, pavarësisht se e ka përgjegjësinë ligjore për ta bërë këtë.[48]

Institucioni kryesor përgjegjës për BNK-në është Departamenti për Demokraci Lokale dhe Bashkëpunim Ndërkomunal, Divizioni për Bashkëpunim Ndërkomunal. Në kohën e hartimit të këtij raporti, ky divizion kishte vetëm tre (3) punonjës. Pra, MAPL nuk ka personel të mjaftueshëm as për t'i përmbushur në mënyrë efikase detyrimet që mund të lindin si rezultat i kornizës ligjore ekzistuese. Me këtë strukturë, edhe nëse skema e financimit të BNK-ve do të bëhej funksionale, MAPL nuk do të ishte në gjendje që t'i shqyrtonte në tërësi dhe në

[47] Shënimi i mësipërm 8, neni 9.
[48] Shënimi i mësipërm 7, neni 19.

Duke pasur parasysh se përgjigjja e dytë më e preferuar në pyetësorin e realizuar me komunat theksonte nevojën për "asistencë teknike më të mirë", çdo ndryshim i mundshëm ligjor dhe i politikave duhet të shoqërohet me mbështetje të konsiderueshme të brendshme dhe ndërinstitucionale për departamentin përkatës të MAPL-së. Për të qenë në gjendje që t'i asistojë komunat gjatë të gjitha fazave të hartimit, miratimit dhe zbatimit të marrëveshjeve të BNK-ve, Ministria duhet të jetë e pajisur me kapacitetet adekuate. MAPL duhet gjithashtu të hartojë raporte, hulumtime dhe vlerësime të rregullta të nevojave që lidhen me nxitjen e BNK në Kosovë.

Për qëllimet e këtij raporti, OSBE ka zhvilluar intervista edhe me organizata ndërkombëtare që kanë zbatuar projekte dhe aktivitete në fushën e BNK-së. Sipas vlerësimit të tyre, mbështetja institucionale aktuale është tepër e centralizuar dhe rekomandohet që në vend të kësaj të zhvillohet një përqasje horizontale. Kjo do të nënkuptonte që promovimi dhe avancimi i BNK-ve të jetë detyrë e të gjitha ministrive të linjës, në koordinim me MAPL-në. Kjo qasje do të përfshinte gjithashtu edhe mbështetje ndërinstitucionale, përmes emërimit të zyrtarëve të koordinimit për BNK në çdo ministri, dhe zhvillim të kapaciteteve të tyre paralelisht me ato të stafit të MAPL-së.

Në fund, komunat kanë shkallë të ndryshme interesi për aktivitete të BNK-së. Në këtë drejtim, komunat më të vogla dhe rurale janë ankuar se nismat e tyre shpesh injorohen nga komunat më të pasura dhe urbane. Kjo sfidë mund të zbutet në mënyrë efektive qoftë duke lehtësuar projektet më të mëdha përmes komunikimit dhe koordinimit të gjerë ndërmjet komunave përkatëse, ose duke filluar projekte të BNK-së ndërmjet komunave me karakteristika dhe probleme të ngjashme, edhe nëse ato nuk janë domosdoshmërisht fqinje.

VII. KAPACITETET DHE VETËDIJESIMI I KOMUNAVE PËR T'U ANGAZHUAR NË BNK

A. Vetëdijësimi mbi BNK dhe mundësitë që ai ofron

Në përgjithësi, institucionet e pushtetit lokal kanë pasqyrë të kufizuar të rëndësisë së marrëveshjeve të bashkëpunimit ndërkomunal dhe të mundësive që ato ofrojnë. Në këtë kontekst, komunave duhet t'u komunikohen katër aspekte kryesore për t'i nxitur që ta strukturojnë zyrtarisht bashkëpunimin e tyre përmes marrëveshjeve:

- **Së pari,** marrëveshjet për BNK, nëse lidhen sipas Ligjit për BNK-në, mund ta përforcojnë de facto bashkëpunimin midis komunave duke ofruar siguri juridike dhe qëndrueshmëri të tërë procesit. Komunat duhet të inkurajohen dhe ndihmohen, sa herë që është e mundur, që t'i transformojnë memorandumet ekzistuese të mirëkuptimit në marrëveshje të plota të bashkëpunimit ndërkomunal. Në këtë drejtim, më shumë se 60 për qind e zyrtarëve komunalë të intervistuar kanë deklaruar se janë të gatshëm ta bëjnë këtë, me kusht që të ofrohet ekspertizë teknike gjatë këtij procesi.
- **Së dyti,** marrëveshjet për BNK mund të krijojnë mundësi për fonde dhe investime të reja, sidomos nga organizatat e mëdha donatore dhe/ose kompanitë private. Për këtë qëllim, komunat mund të inkurajohen që të hulumtojnë mundësitë për partneritete publiko-private duke i përdorur marrëveshjet për BNK si një nga

modalitetet për tërheqjen e këtyre lloj investimeve.

- **Së treti,** komunat mund të ofrojnë shërbime të reja dhe më të mira për banorët e tyre, si dhe të ulin kostot e atyre ekzistuese përmes modaliteteve të parapara në nenet 9 dhe 15 të Ligjit për BNK-në,[49] sidomos përmes krijimit të trupave të përbashkëta administrative, institucioneve të përbashkëta publike dhe ndërmarrjeve të përbashkëta publike. Sai përket kësaj të fundit, zyrtarët ligjorë komunalë të intervistuar e kanë përshkruar kornizën ligjore ekzistuese që rregullon ndërmarrjet publike si "të ngurtë", të bazuar në "të dhëna të vjetruara" dhe "të vështirë për t'u harmonizuar" me ligjet tjera. Duke marrë parasysh këtë, gjatë procesit të intervistës, disa nga bashkëbiseduesit u pyetën nëse disa aspekte të caktuara të ndërmarrjeve publike mund të rregulloheshin dhe/ose të rinegocioheshin përmes marrëveshjeve të BNK-së. Në përgjigjet e tyre, të gjithë të intervistuarit e mbështetën këtë ide, me kushtin që të ketë pëlqim të ndërsjellë dhe këshillim teknik gjatë këtij procesi.

- **Së katërti,** komunat mund të krijojnë trupa të përbashkëta pune që do të trajtonin çështje me interes të përbashkët dhe, nëse është e nevojshme, të angazhohen në avokim dhe lobim.

B. Kapacitetet e komunave të Kosovës për të vendosur BNK

Të intervistuarit nga të gjitha komunat e përfaqësuara shprehën pa mëdyshje mbështetjen e tyre të përgjithshme për forcim të bashkëpunimit ndërkomunal. Megjithatë, ata nuk panë ndonjë vlerë të shtuar në modalitetin formal të vendosjes së BNK-së përmes miratimit të marrëveshjeve sipas kornizës ligjore ekzistuese. Siç deklaroi një zyrtar i lartë komunal, "BNK-ja në Kosovë nuk është aspak e strukturuar, pavarësisht faktit se ekziston vullneti për t'u angazhuar në këtë lloj bashkëpunimi."

Komunat nuk janë plotësisht të vetëdijshme për dobitë që ofrojnë marrëveshjet formale të BNK-së. Për shembull, ndonëse gjatë intervistave shumica e zyrtarëve ligjorë komunalë theksuan nevojën për siguri të shtuar juridike në zbatimin e projekteve të BNK-së, ata nuk e identifikuan lidhjen e marrëveshjeve formale të BNK-së si mjet për adresimin e kësaj çështje. Ky raport ka theksuar tashmë se korniza ligjore ekzistuese paraqet barrë të konsiderueshme burokratike për lidhjen e marrëveshjeve të tilla, ndërsa mungesa e skemave të financimit të BNK i lë marrëveshjet e miratuara pa mjetet dhe mbështetjen e nevojshme për zbatim efektiv. Veç kësaj, kujtesa e kufizuar institucionale në nivele të ndryshme të qeverisjes i shtyn komunat të ndërmarrin nisma ose marrëveshje të reja bashkëpunimi, në vend që t'i zhvillojnë dhe përmirësojnë më tej marrëveshjet ekzistuese.

Prandaj, zhvillimi i kapaciteteve të komunave duhet të shkojë paralelisht me rritjen e vetëdijesimit të tyre për rëndësinë e marrëveshjeve të BNK-së të lidhura zyrtarisht.

Sa u përket kapaciteteve komunale për të hartuar/lidhur marrëveshje të BNK-së, zyrtarët komunalë theksuan se kanë nevojë për trajnime të specializuara, veçanërisht për sa i përket negocimit dhe hartimit teknik të marrëveshjeve të BNK-së. Kjo vlen veçanërisht për marrëveshjet më komplekse, si ato që ngërthejnë institucione dhe trupa të përbashkëta

[49] Shënimi i mësipërm 7, neni 9, 15

administrative, ndërmarrje publike dhe partneritete publiko-private. Si zgjidhje afatshkurtër deri në afatmesme për një numër në rritje të projekteve dhe iniciativave të BNK-së është sugjeruar që të krijohet një grup ekspertësh për zhvillimin dhe hartimin e marrëveshjeve dhe projekteve të BNK-së, që mund të menaxhohet nga MAPL ose AKK.

Në rrafshin më të përgjithshëm, hulumtimi ka shpalosur nevojën për forcimin e kapaciteteve të komunave për planifikim strategjik. Një nga problematikat e evidentuara në këtë drejtim ishte mungesa e një platforme koordinimi. Më konkretisht, është theksuar se takimet për planifikim dhe koordinim mbi projektet e mundshme të BNK-së mbahen rrallë. Ndërkohë që komunat fqinje priren t'i njohin më mirë interesat e njëra-tjetrës, kjo nuk vlen për komunat që nuk kufizohen me njëra-tjetrën. Për shembull, dy përfaqësues të pushtetit lokal nuk ishin në dijeni se mund të vendosin bashkëpunim ndërkomunal edhe me komuna jo fqinje. Megjithëse AKK ka lehtësuar disa përpjekje në këtë drejtim, dhe në koordinim me MAPL-në, bashkëbiseduesit nga komunat më të vogla dhe kryesisht rurale pohojnë të jenë lënë jashtë këtyre mekanizmave.

Një nga mundësitë për ta adresuar këtë është emërimi i zyrtarëve ose personave të kontaktit për BNK në çdo komunë. Ndërkohë që kjo u theksua si hap vendimtar gjatë një takimi të organizuar nga OSBE-ja, suksesi i një nisme të tillë do të ishte i kufizuar nëse nuk pasohet nga një qasje e strukturuar për përmirësimin e bashkëpunimit ndërkomunal. Prandaj, krijimi i një platforme për komunikim dhe shkëmbim mbi BNK-në, i kombinuar me rritjen e vetëdijesimit dhe zhvillimin e kapaciteteve institucionale, do të ishte më efektiv sesa thjesht caktimi i përgjegjësive disa punonjësve komunalë. Praktika e mëparshme ilustron se emërimi i personave të kontaktit nëpër institucione nuk ka arritur gjithmonë rezultatet e dëshiruara.

Kujtesa e kufizuar institucionale mbi marrëveshjet e BNK-së është identifikuar si në komuna, ashtu edhe në MAPL. Në këtë drejtim, kjo e fundit duhet të hartojë raporte vjetore mbi BNK-në me rekomandime të qarta, si dhe të mbajë një regjistër transparent dhe plotësisht funksional të të gjitha marrëveshjeve të BNK-së në Kosovë. Disponueshmëria e këtyre marrëveshjeve mund t'u mundësojë komunave të tjera që t'i përdorin ato si "modele" për qëllimet e tyre, duke siguruar njëkohësisht që banorët të jenë plotësisht të informuar rreth BNK-së të vendosur nga administrata e tyre përkatëse lokale.

Gjatë procesit të hulumtimit, komunave u është kërkuar të japin ide rreth fushave të mundshme në të cilat do të dëshironin të ketë më shumë bashkëpunim ndërkomunal. Në këtë drejtim, shumica e përgjigjeve ishin të orientuara kah projektet e mëdha infrastrukturore, sidomos atyre me komponentë të fortë mjedisorë. Theks i posaçëm u vu në grumbullimin dhe menaxhimin e mbeturinave, furnizimin me ujë dhe menaxhimin e ujërave të zeza, si dhe ekoturizmin. Mund të argumentohet se kjo është nxitur deri në një masë nga donatorët ndërkombëtarë të cilët tashmë kanë mbështetur projekte në këto fusha. Nga njëra anë, kjo i ka stimuluar fuqishëm komunat dhe ka rritur të paktën pjesërisht vetëdijen e tyre për mundësitë që ofron bashkëpunimi i zgjeruar ndërkomunal. Nga ana tjetër, duhet theksuar gjithashtu se, sipas bashkëbiseduesve nga pushteti lokal, në shumë raste organizatat donatore u kanë ofruar komunave marrëveshje të parapërgatitura të BNK-së, që është dashur vetëm të miratohen zyrtarisht më pas. Ndërkohë që një praktikë e tillë ka përshpejtuar padyshim procesin dhe ka siguruar plotësimin e kritereve të donatorëve, nuk është se ka kontribuar në zhvillimin e kapaciteteve të këtyre komunave për hartimin e marrëveshjeve të bashkëpunimit ndërkomunal.

Për më tepër, komunat e vogla kanë theksuar nevojën për të lidhur marrëveshje me komunat fqinje më të pasura e urbane, zakonisht më të mëdha, për shërbime që nuk janë në gjendje

t'ua ofrojnë banorëve të tyre. Në përgjithësi, gjatë intervistave përfaqësuesit komunalë të komunave urbane kanë shprehur gatishmëri për t'iu përgjigjur këtyre kërkesave, për sa kohë që ato nuk detyrohen të rrisin shpenzimet e tyre për punësim të stafit shtesë për ta përballuar ngarkesën e mundshme të punës.

RAST PËR STUDIM III
BNK dhe transfertat financiare

Dy komuna, njëra urbane dhe tjetra rurale, kanë filluar një projekt të përbashkët infrastrukturor, për të cilin planifikojnë të aplikojnë për financim nga një organizatë ndërkombëtare donatore. Ato filluan punën përgatitore që duhej të kryhej në territorin e të dy komunave, mirëpo komuna rurale nuk kishte mjete të mjaftueshme në dispozicion. Për këtë arsye, komunat lidhën një marrëveshje që parashihte se komuna rurale do të kryente përgatitjet teknike në territorin e saj, por që shpenzimet do të mbuloheshin nga komuna më e pasur urbane. Megjithatë, marrëveshja nuk e kaloi shqyrtimin ligjor nga qeveria sepse, siç është thënë, rregulloret e buxhetimit komunal nuk e lejojnë këtë lloj transferimi nga njëra komunë te tjetra.

Përfundimi që mund të nxirret nga ky rast studimi shpalos një interpretim të ngushtë si të kompetencave komunale ashtu edhe të rregulloreve mbi buxhetimin komunal. Prandaj, duhet të lejohet një transferim më i lehtë i mjeteve ndërmjet komunave në rast se ekziston marrëveshjes për BNK e lidhur ligjërisht.

C. BNK dhe integrimi i çështjeve gjinore, rinore e të komuniteteve

Ky hulumtim ka trajtuar edhe faktin nëse, dhe në çfarë mase, avancimi i BNK-së mund t'i përmirësojë mundësitë për integrimin e çështjeve gjinore, rinore dhe të komuniteteve joshumicë.

Komunat treguan shkallë posaçërisht të lartë vetëdijesimi për mundësitë për integrimin e perspektivës gjinore. Për shembull, ato i vunë në dukje përpjekjet e OSBE-së në mbështetjen e krijimit të Mekanizmave Koordinues Komunalë për Mbrojtjen nga Dhuna në Familje (MKKDHF). Komunat vlerësuan po ashtu ndikimin e madh të nismës për nënshkrimin e memorandumeve të mirëkuptimit për financimin e punës së strehimoreve për viktimat e dhunës në familje, të cilat janë hapur në Kosovë. MKKDHF-të janë integruar në Ligjin e ri për parandalimin dhe mbrojtjen nga dhuna në familje, dhuna ndaj grave dhe dhuna me bazë gjinore, i cili parasheh që "të gjitha komunat janë të obliguara të krijojnë mekanizma koordinues lokalë për mbrojtje nga dhuna në familje dhe të ndajnë burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore" për të koordinuar zbatimin e dispozitave të Ligjit dhe Strategjisë së Kosovës për mbrojtje nga dhuna në familje.[50] MKKDHF-të janë trupa komunalë që pasqyrojnë përbërjen e institucioneve komunale me qëllim të "mbështetjes së *bashkëpunimit më të madh*

[50] Ligji nr. 08/l-185 për parandalimin dhe mbrojtjen nga dhuna në familje, dhuna ndaj grave dhe dhuna me bazë gjinore, shtator 2023, neni 25 (1). https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2691

ndërkomunal e institucional si dhe reagimit në ndihmë të viktimave të dhunës në familje."[51] Duhet theksuar se Kosova është aktualisht në proces të hartimit të akteve nënligjore për këtë *lex specialis*, dhe se një nga këto akte do ta rregullojë *de jure* punën e MKKDHF-ve dhe do të sinkronizojë punën për parandalimin e dhunës ndaj grave në nivel vendi. Duke pasur parasysh se akti do të shtjellojë detyrimin ligjor për t'i krijuar këta mekanizma në çdo komunë, përvoja e komunave që tashmë kanë MKKDHF funksionale mund të shërbejë si praktikë e mirë për komunat tjera.

Qendrat e strehimit të viktimave të dhunës në familje janë krijuar de facto përmes bashkëpunimit ndërkomunal. Si rezultat, Kosova ka strehimore funksionale në çdo rajon Kosovë, përveç në komunat Zubin Potok, Zveçan, Leposaviq dhe Mitrovicë e Veriut. Megjithatë, duhet theksuar gjithashtu se financimi i tyre, në shumicën e rasteve, bëhet nëpërmjet memorandumeve të mirëkuptimit që nënshkruhen midis komunave individuale dhe vetë strehimores, e që përtërihen çdo vit. Ligji i ri parasheh se fondet për funksionimin e strehimoreve sigurohen nga buxheti i Kosovës.[52] Për të forcuar qëndrueshmërinë e këtyre strehimoreve, komunat duhet ta shqyrtojnë mundësinë e zotimit financiar afatgjatë dhe koordinimin reciprok të mbështetjes së tyre të përgjithshme përmes marrëveshjeve formale të bashkëpunimit ndërkomunal. Këto marrëveshje për BNK do të lidheshin midis komunave që financojnë strehimoret, në vend se ndërmjet strehimores dhe secilës komunë veç e veç, siç është praktika aktuale. Komponenti i BNK-së është veçanërisht i rëndësishëm për ta përshtatur gamën e shërbimeve të secilës strehimore me nevojat e zonës specifike.

Gjatë hulumtimit, komunat shfaqën po ashtu interesim për lidhjen e marrëveshjeve të bashkëpunimit ndërkomunal për fuqizimin e grave, me fokus të veçantë te gratë nga zonat rurale dhe gratë nga radhët e komuniteteve joshumicë, në bashkëpunim me sektorin e shoqërisë civile. Është qenësore që komunat të punojnë bashkë në mbështetjen ekonomike të grave që kanë vështirësi për t'u punësuar, meqë në disa raste njëra komunë mund të ketë kërkesë për punëtorë, ndërsa tjetra mund ta ofrojë fuqinë punëtore. BNK mund ta mundësojë këtë bashkëpunim duke angazhuar në mënyrë aktive edhe sektorin privat përmes institucioneve lokale.

Sa i përket rinisë, një nga qasjet e shqyrtuara nga ministria përkatëse e linjës është krijimi i qendrave më të mëdha rinore në nivel vendi, që do të mbulonin disa komuna.[53] Krijimi i qendrave rinore më të mëdha, në vend të shumë qendrave më të vogla, do të siguronte që ato të pajisen më mirë për shkak të optimizimit të burimeve, të ofronin më shumë shërbime për përfituesit e tyre dhe të mundësonin rritjen e ndërveprimit të të rinjve nga komuna të ndryshme. Nga perspektiva logjistike, qëndrueshmëria e tyre mund të forcohet nëse komunat lidhin marrëveshje formale të BNK, që rregullojnë financim dhe disa çështje teknike të funksionimit të këtyre qendrave. Kjo përfshin, për shembull, ndarjen e tokës për qendrën rinore, ndarjen e personelit dhe kostove të tjera operative, si dhe organizimin e transportit të të rinjve nga zonat e largëta për në dhe nga qendrat rinore. Kjo e fundit është posaçërisht e rëndësishme për t'u mundësuar të rinjve nga zonat rurale dhe të largëta që t'i shfrytëzojnë këto hapësira. Veç kësaj, mundësia që nxënësit e një komune të vijojnë shkollimin në një komunë tjetër, organizimi i linjave të transportit shkollor përtej kufijve komunalë dhe investimi

---

[51] Shënimi i mësipërm 56, neni 24 (8).
[52] Shënimi i mësipërm 56, neni 24 (8).
[53] Siç u tha nga një përfaqësues i lartë i Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit gjatë aktivitetit të shënimit të Ditës Ndërkombëtare të Rinisë në Kuvendin e Kosovës më 12 gusht 2022, si dhe të monitoruar nga Misioni i OSBE-së në Kosovë.
[54] Ligji nr. 08/l-255 për shërbimet sociale dhe familjare, 14 dhjetor 2023, neni 12 (2).
https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/800963F3-7B87-4F20-A43C-B9E64D03A8A6.pdf. Në këtë drejtim, më 15 maj 2024, OSBE-ja lehtësoi punëtorinë për rolin e komiteteve konsultative për personat me aftësi të kufizuara me pjesëtarë nga komunat e Gjakovës dhe Rahovecit, duke u mundësuar përfaqësuesve komunalë të këmbejnë praktikat e mira dhe të koordinojnë aktivitetet e ardhshme.

në konvikte për nxënësit janë identifikuar si fusha ku lidhja e marrëveshjeve të bashkëpunimit ndërkomunal mund të përmirësojë qasjen në shkollim për të rinjtë. Komunat shprehën po ashtu interes për t'u angazhuar në bashkëpunim në shërbimet sociale dhe familjare, gjë që është në pajtim me dispozitat e Ligjit të ri për shërbimet sociale dhe familjare.[54]

Në fund, duhet theksuar se rritja e bashkëpunimit ndërkomunal mund të jetë qenësore në përmirësimin e marrëdhënieve midis komuniteteve dhe të të drejtave të komuniteteve joshumicë. Në periudhën 2013-2018, me përkrahjen e OSBE-së, 29 komuna në gjithë Kosovën nënshkruan deklarata të përbashkëta ndërkomunale për promovimin e dialogut ndërmjet komuniteteve.[55] Në këto deklarata ato u zotuan mes tjerash për të emëruar përfaqësues që të komunikojnë dhe dizajnojnë rregullisht aktivitete të dedikuara për promovimin aktiv të dialogut dhe ndërveprimit midis komuniteteve, duke theksuar se shpresojnë që nisma të tilla të zbatohen në mbarë Kosovën me qëllim promovimin aktiv të pajtimit.[56] Që atëherë, deri në fillimin e pandemisë COVID-19, komunat përkatëse kanë realizuar një sërë aktivitetesh.

Bashkëpunimi ndërkomunal përmendet shprehimisht në Strategjinë për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre 2023-2027 si një nga mjetet për arritjen e "Qëllimit strategjik I" për "kthimin, riintegrimin dhe mundësitë për zgjidhje të qëndrueshme për personat e zhvendosur dhe të kthyerit vullnetarë joshumicë".[57] Më konkretisht, për “Objektivin Specifik 1.3” që fokusohet në “forcimin e koordinimit midis pushtetit lokal dhe atij qendror në aspektin e zgjidhjeve të qëndrueshme”, treguesit janë: (i) themelimi i një grupi koordinues ndërinstitucional dhe ndërkomunal për zgjidhje të qëndrueshme për personat e zhvendosur; dhe (ii) numri i takimeve të organizuara koordinuese ndërministrore dhe ndërkomunale.[58] Natyrisht, kjo nuk nënkupton se arritja e tre qëllimeve të tjera strategjike nuk mund të mbështetet po ashtu përmes rritjes së bashkëpunimit ndërkomunal.

Gjatë intervistave, zyrtarët komunalë theksuan se bashkëpunimi ndërkomunal mund të ketë ndikim të konsiderueshëm në përmirësimin e marrëdhënieve ndërmjet komuniteteve në Kosovë, sidomos nëse vendoset midis komunave me komunitete të ndryshme shumicë. Siç ka deklaruar një përfaqësues komunal nga radhët e një komuniteti joshumicë, kjo lloj marrëveshjeje për bashkëpunim ndërkomunal mund të shërbejë si shembull i mirë që mund të replikohet në mbarë vendin. Si rrjedhim, duke mbajtur parasysh se OSBE ka identifikuar disa raste ku është vendosur BNK joformal ndërmjet komunave me komunitete të ndryshme shumicë, zyrtarëve iu bë pyetja nëse do të ishin të interesuar ta formalizonin këtë praktikë de facto dhe/ose t’i avanconin memorandumet ekzistuese të mirëkuptimit në marrëveshje të mirëfillta të BNK. Që të gjithë bashkëbiseduesit u përgjigjën pozitivisht, por kërkuan ekspertizë të jashtme gjatë këtij procesi. Mbështetja e lidhjes së marrëveshjeve të BNK ndërmjet komunave me kompetenca ekskluzive dhe të zgjeruara mund të kontribuojë gjithashtu në rritjen e ndërveprimit midis komuniteteve të ndryshme.

---

[54] Ligji nr. 08/l-255 për shërbimet sociale dhe familjare, 14 dhjetor 2023, neni 12 (2). https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/800963F3-7B87-4F20-A43C-B9E64D03A8A6.pdf. Në këtë drejtim, më 15 maj 2024, OSBE-ja lehtësoi punëtorinë për rolin e komiteteve konsultative për personat me aftësi të kufizuara me pjesëtarë nga komunat e Gjakovës dhe Rahovecit, duke u mundësuar përfaqësuesve komunalë të këmbejnë praktikat e mira dhe të koordinojnë aktivitetet e ardhshme.

[55] Gjegjësisht, më 27 maj 2013, Deklarata u nënshkrua nga komunat Gjilan, Novobërdë, Ranillug, si dhe Kamenicë. Më 11 maj 2015, Deklarata u nënshkrua nga komunat Ferizaj, Shtërpcë, si dhe Kllokot. Më 13 prill 2016, Deklarata u nënshkrua nga komunat Prishtinë, Graçanicë, Lipjan, Shtime, Obiliq dhe Fushë Kosovë. Më 19 qershor 2017, Deklarata u nënshkrua nga komunat Prizren, Dragash, Suharekë, Rahovec, Mamushë dhe Malishevë. Më 28 maj 2018, Deklarata u nënshkrua nga komunat Pejë, Gjakovë, Deçan, Klinë, Istog dhe Junik. Më 18 korrik 2019, Deklarata u nënshkrua nga komunat Podujevë, Vushtrri, Mitrovicë e jugut, si dhe Skenderaj.

[56] Kopje e deklaratave në dosjet e Misionit të OSBE-së në Kosovë.

[57] Strategjia për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre 2023 – 2027, dhjetor 2023, sidomos f. 8. https://www.refworld.org/policy/strategy/natlegbod/2023/sq/147576?prevDestination=search&prevPath=/search?sm_document_source_name=National+Legislative+Bodies+%2F+National+Authorities&sort=score&order=desc&result=result-147576-en

[58] Po aty, faqet 70-71.

OSBE ka hulumtuar fushat e mundshme për marrëveshje të reja të bashkëpunimit ndërkomunal ndërmjet këtyre komunave. Ato përfshijnë:

- **Së pari,** projekte infrastrukturore, në veçanti për ujësjellësin dhe menaxhimin e mbeturinave.

- **Së dyti,** ofrimin dhe/ose ndarjen e shërbimeve komunale, sidomos në fushën e shëndetësisë dhe reagimit ndaj emergjencave, si shërbimi i zjarrfikësve.

- **Së treti,** shfrytëzimin e marrëveshjeve të BNK-së për të tërhequr donatorë ose investitorë të rinj, sidomos në sektorë si turizmi.

Është me rëndësi të theksohet se disa komuna të Kosovës me shumicë serbe kanë shprehur skepticizëm për sa i përket ndarjes së mundshme të fondeve qeveritare për to për avancim të BNK. Prandaj, paralelisht me mbështetjen e bashkëpunimit ndërkomunitar përmes rritjes së bashkëpunimit ndërkomunal, është po ashtu e nevojshme të ngrihet vetëdija, të sigurohet transparencë e plotë e procesit, si dhe të sensibilizohen përgjithësisht institucionet në nivele të ndryshme të qeverisjes.

VIII. KONKLUZIONET DHE REKOMANDIMET

Rekomandimet vijuese janë grupuar në tri kategori kryesore: (i) aspektet ligjore, (ii) mbështetja politike dhe institucionale, dhe (iii) vetëdijesimi dhe zhvillimi i kapaciteteve komunale.

A. ASPEKTE LIGJORE QË JANË BAZË E BNK-SË

- Ndryshimet e mundshme ligjore duhet të përqendrohen në **balancimin e fleksibilitetit të nevojshëm për vendosjen e BNK dhe nevojës për të siguruar qëndrueshmërinë institucionale dhe ligjore** të tërë procesit. Duke mbajtur këtë parasysh, ky raport sugjeron rekomandimet e mëposhtme:

1. **Ndryshime të mundshme në Ligjin për bashkëpunimin ndërkomunal:**

   a. **Harmonizimi i plotë e dispozitave të Ligjit për vetëqeverisjen lokale dhe Ligjit për BNK-në,** veçanërisht sa i përket konsistencës së terminologjisë.
   b. **Përfshirja e MM-ve si formë ligjërisht e përcaktuar e BNK.** Kjo mund të realizohet duke vendosur një prag për memorandumet e mirëkuptimit (MM), të bazuar në kohëzgjatje të aktivitetit të propozuar të BNK-së dhe/ose implikimet buxhetore. Përfshirja e MM-ve si formë ligjërisht e përcaktuar e BNK-së do t'u mundësonte komunave fleksibilitet më të madh në përcaktimin e kushteve të bashkëpunimit të ndërsjellë, ndërkohë që do të sigurohej respektimi i standardeve ligjore dhe se ndiqet procesi adekuat.
   c. **Kërkimi i miratimit nga kuvendi komunal vetëm një herë.** Nuk ka nevojë që kuvendi komunal ta votojë nismën për lidhjen e marrëveshjes për BNK vetëm sa për ta autorizuar fillimin e negociatave me një komunë tjetër. Në vend të kësaj, miratimi i kuvendit komunal mund të kërkohet vetëm në fazën përfundimtare të procesit, pra pasi marrëveshja e BNK-së të jetë hartuar dhe nënshkruar nga organet ekzekutive komunale.
   d. **Përfshirja e mandatimit si formë e gjashtë e BNK-së,** duke i përdorur ato tutje për ofrimin e shërbimeve më të qasshme për banorët.

2. **Përmirësimi i UA për nxitjen e bashkëpunimit ndërkomunal**

Udhëzimi administrativ (UA) për nxitjen e bashkëpunimit ndërkomunal nuk ofron udhëzime të mjaftueshme, gjë që rezulton në zbatim të paqëndrueshëm në praktikë. Prandaj, rekomandohet të jepen udhëzime konkrete për sa vijon:

   a. **Përcaktimi i hapave konkretë që duhet të ndërmerren nga miratimi i nismës për BNK deri në dorëzimin e marrëveshjes përfundimtare të BNK-së për miratim në Kuvendin Komunal.** Këtu përfshihet përcaktimi i detyrimit për ngritjen e një grupi pune për hartimin e marrëveshjes së BNK, përcaktimin e **përbërjes së tij, përgjegjësive të anëtarëve dhe afateve të brendshme që ata duhet t'i respektojnë. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në rastin e marrëveshjeve komplekse të BNK.**
   b. **Përmirësimi i raporteve ndërmjet strukturës që harton marrëveshjet e BNK dhe MAPL-së.** Këtu përfshihet vendosja e një detyrimi më të fortë si për MAPL-në ashtu edhe për komunat përkatëse që të jenë proaktive në procesin e konsultimeve paraprake dhe në lehtësimin e bashkëpunimit ndërmjet zyrtarëve

komunalë, veçanërisht zyrtarëve ligjorë komunalë.

c. **Monitorimi i procesit të zbatimit të marrëveshjeve të BNK, përfshirë mundësinë e krijimit të strukturave komunale përgjegjëse për këtë detyrë.** Këto struktura mund të përgatitin raporte të rregullta për komunat dhe, nëse kërkohet, për MAPL-në apo ministri të tjera.
d. **Dhënia e udhëzimeve për krijimin e marrëveshjeve të veçanta të BNK mbi çështje komplekse, veçanërisht për trupat e përbashkëta administrative, ndërmarrjet e përbashkëta publike (NPP) dhe partneritetet publiko-private të përbashkëta (PPP).** Kjo mund të arrihet ose përmes ndryshimit të UA aktuale, ose përmes miratimit të udhëzimeve të veçanta për lloje të ndryshme të marrëveshjeve të BNK.
e. **Përcaktimi i modaliteteve për ndryshimet e ardhshme të një marrëveshjeje BNK, duke përfshirë mes tjerash mundësinë e sqarimit/saktësimit të mëtejshëm të dispozitave përmes anekseve, planeve të veprimit, protokolleve dhe/ose instrumenteve të tjera.** Në këtë drejtim, një nga modalitetet për ndryshim të mundshëm ligjor mund të bazohet në përvojën nga zbatimi i marrëveshjes së BNK-së të lidhur ndërmjet komunave Prishtinë, Podujevë, Lipjan, Fushë Kosovë, Graçanicë dhe Obiliq.

3. Harmonizimi me legjislacionin përkatës

Është e nevojshme të përcaktohet qartë korrelacioni ndërmjet Ligjit për BNK dhe legjislacionit tjetër përkatës. Këtu është fjala konkretisht për Ligjin për ndërmarrjet publike, Ligjin për partneritet publiko-privat dhe Ligjin për zhvillim rajonal të balancuar. Në këtë drejtim, rekomandohet:

a. **Përdorimi i marrëveshjeve të BNK-së për rinegocimin e aspekteve të ndryshme që lidhen me NPP-të ekzistuese ose për krijimin e NPP-ve të reja,** të cilat do të mund të ulnin kostot e përgjithshme duke mbuluar disa komuna përmes avantazheve në kosto nga ekonomia e shkallës. Gjithashtu, aspektet që kanë të bëjnë me zhvillimin e "politikave të pronësisë së përbashkët" të NPP-ve mund të adresohen në mënyrë adekuate përmes marrëveshjeve BNK.
b. **Përdorimi i marrëveshjeve të BNK-së si instrument i rëndësishëm për identifikimin dhe kryerjen e përgatitjeve të nevojshme për zhvillimin e PPP-ve të mundshme.** Për shembull, kjo mund të realizohet përmes krijimit të trupave të përbashkëta të punës.
c. **Përdorimi i marrëveshjeve të BNK-së për rregullimin e përgjegjësive të ndërsjella komunale në procesin e hartimit dhe zbatimit të projekteve PPP,** përfshirë koordinimin me Komitetin Drejtues Ndërministror për PPP.
d. **Sa i përket Ligjit të ri për zhvillim rajonal të balancuar, vëzhgimet fillestare tregojnë se raportet ndërmjet MZHR-së dhe MAPL-së duhet të rregullohen** për të: (i) parandaluar reduktimin efektiv të kompetencave të MAPL-së në mbështetjen e BNK-së; (ii) shmangur mbivendosjet dhe/ose përsëritjet e panevojshme të përgjegjësive dhe programeve të zbatuara nga të dy ministritë; (iii) siguruar koordinim adekuat në procesin e negocimit, hartimit dhe shqyrtimit ligjor pasues të marrëveshjeve të mundshme të BNK që rezultojnë nga puna programore e qendrave për zhvillim rajonal të balancuar.
e. **Lejimi i transferimeve të mjeteve ndërmjet komunave në rast të një marrëveshjeje të BNK të lidhur ligjërisht.** Kjo nënkupton, nëse është e nevojshme, edhe ndryshimin e rregulloreve përkatëse për financat dhe buxhetimin komunal.

B. MBËSHTETJA POLITIKE DHE INSTITUCIONALE

Nuk ka mbështetje të mjaftueshme institucionale, as stimuj të mjaftueshëm për t'i motivuar komunat që ta formalizojnë bashkëpunimin përmes marrëveshjeve. Duke mbajtur këtë parasysh, propozohen**:**

1. Stimuj strategjikë dhe financiarë

a. **Miratimi i një Strategjie dhe plani veprimi për mbështetjen e BNK-së** nga qeveria. Ky dokument duhet të mbulojë një periudhë prej tre deri në pesë vjetësh dhe të hartohet përmes një procesi transparent dhe gjithëpërfshirës ku do të merren parasysh kontributet e ekspertëve vendorë dhe ndërkombëtarë, si dhe të përfaqësuesve të të gjithë akterëve përkatës.
b. **Krijimi nga qeveria i një fondi të veçantë të dedikuar vetëm për nevojat e BNK, si hap i parë i domosdoshëm për nxitjen e këtij lloj bashkëpunimi.** Në këtë kontekst, aspektet e mëposhtme janë të rëndësishme: (i) fondi duhet të krijohet mbi bazë konkurruese, duke mbështetur projekte më të mëdha dhe më të tërheqëse; (ii) caktimi i një kodi të veçantë buxhetor për BNK; (iii) procesi i aplikimit për këto fonde duhet të jetë i thjeshtë, i qartë dhe gjithëpërfshirës; (iv) rritja e kapaciteteve komunale në procesin e aplikimit dhe menaxhimit të projekteve, si dhe në negocimin, hartimin dhe miratimin e marrëveshjeve të BNK-së; (v) rritja e mbështetjes së përgjithshme institucionale nga MAPL, jo vetëm gjatë procesit të aplikimit për grante, por në çdo fazë të ciklit të projekteve të BNK.

2. Kapaciteti institucional i MAPL-së dhe ministrive linjë

Është e nevojshme të përcaktohet qartë korrelacioni ndërmjet Ligjit për BNK dhe legjislacionit tjetër përkatës. Këtu është fjala konkretisht për Ligjin për ndërmarrjet publike, Ligjin për partneritet publiko-privat dhe Ligjin për zhvillim rajonal të balancuar. Në këtë drejtim, rekomandohet:

a. **Përmirësimi i kapaciteteve të MAPL-së përmes rritjes së burimeve njerëzore, teknike dhe financiare është vendimtar për të siguruar mbështetje gjithëpërfshirëse për BNK.** MAPL duhet të ketë mbështetje adekuate për t'i ndihmuar komunat gjatë të gjitha fazave të procesit të hartimit, miratimit dhe zbatimit të marrëveshjeve të BNK-së. Ajo duhet gjithashtu të përgatisë raporte të rregullta, hulumtime dhe vlerësime të nevojave që kanë të bëjnë me promovimin e BNK-së. Kjo mund të përfshijë edhe fushata të ndërgjegjësimit publik.
b. **Mbajtja nga MAPL e një regjistri transparent, funksional dhe të përditësuar të të gjitha marrëveshjeve të BNK-së në Kosovë.** Disponueshmëria e këtyre marrëveshjeve do t'u mundësonte komunave tjera që t'i përdorin ato si modele të gatshme për qëllimet e tyre, ndërkohë që do të sigurohej që qytetarët të jenë plotësisht të informuar për BNK-të e vendosura nga administratat e tyre lokale përkatëse. Përdorimi i marrëveshjeve të BNK-së për rregullimin e përgjegjësive të ndërsjella komunale në procesin e hartimit dhe zbatimit të projekteve PPP, përfshirë koordinimin me Komitetin Drejtues Ndërministror për PPP.
c. **Zhvillimi i një qasjeje horizontale për mbështetjen e BNK-së nga qeveria, që nënkupton se promovimi dhe avancimi i BNK-së duhet të jetë detyrë e të gjitha ministrive linjë, e kryer në bashkërendim me MAPL.** Kjo duhet të

përfshijë gjithashtu dhe mbështetje ndërinstitucionale përmes emërimit të zyrtarëve për koordinimin e BNK-së në çdo ministri dhe zhvillimin e kapaciteteve të tyre bashkë me ato të stafit të MAPL.

C. VETËDIJESIMI DHE ZHVILLIMI I KAPACITETEVE KOMUNALE

Komunat nuk shohin vlerë të shtuar në vendosjen e BNK përmes miratimit të marrëveshjeve formale në përputhje me kornizën ligjore ekzistuese. Korniza ligjore ekzistuese vendos **një barrë burokratike** të konsiderueshme për lidhjen formale të një marrëveshjeje të BNK-së, ndërkohë që **mungesa e skemave** të financimit lë edhe ato marrëveshje që janë miratuar pa mbështetje financiare të nevojshme për zbatim efektiv. Veç kësaj, mungon kujtesa institucionale ndërmjet institucioneve përkatëse në nivele të ndryshme të qeverisjes sa i përket BNK-së. Si rezultat, komunat po nisin iniciativa dhe/ose marrëveshje të reja bashkëpunimi, në vend se t'i zhvillojnë dhe përmirësojnë ato që ekzistojnë tashmë. Në këtë drejtim, rekomandohet që të ndërmerren veprimet në vijim:

1. Zhvillimi i kapaciteteve dhe shkëmbimi i njohurive

a. **Rritja e kapaciteteve të zyrtarëve komunalë për të hartuar/përfunduar marrëveshje të BNK-së** përmes trajnimeve të specializuara, veçanërisht sa i përket negocimit dhe hartimit teknik të marrëveshjeve të BNK-së.
b. **Forcimi i kapaciteteve të komunave për planifikim strategjik** përmes krijimit të një platforme koordinuese për BNK. Komunat mund ta **përdorin BNK-në edhe për të përgatitur plane dhe vlerësime të nevojave** për çështje me interes të ndërsjellë.
c. **Krijimi i një grupi ekspertësh për zhvillimin dhe hartimin e marrëveshjeve dhe projekteve të BNK-së,** si zgjidhje afatshkurtër dhe afatmesme për rritjen e numrit të projekteve dhe nismave të BNK. Ky grup mund të menaxhohet nga MAPL ose AKK.
d. **Shqyrtimi i mundësisë për emërimin e zyrtarëve ose personave të kontaktit për BNK në çdo komunë.** Ndonëse kjo është theksuar si hap i rëndësishëm gjatë njërit prej aktiviteteve të organizuara nga OSBE, mund të argumentohet se suksesi i kësaj forme të angazhimit do ishte i kufizuar pa një qasje të strukturuar për forcimin e BNK-së.
e. **Forcimi i kujtesës institucionale** të komunave sa i takon BNK-ve të krijuara përmes marrëveshjeve ekzistuese.

2. Ngritja e vetëdijesimit dhe përfshirja e komunitetit

a. **Ngritja e vetëdijesimit të komunave për rëndësinë e marrëveshjeve të BNK dhe mundësitë që ato ofrojnë.** Në këtë kontekst, komunat duhet të inkurajohen dhe të ndihmohen, sa herë që është e mundur, që t'i shndërrojnë memorandumet ekzistuese të mirëkuptimit në marrëveshje të plota të BNK-së, si dhe t'i eksplorojnë mundësitë për përdorimin gjithnjë e më shumë të marrëveshjeve të BNK-së për të tërhequr donatorë/investitorë të rinj dhe/ose për të përmirësuar performancën e tyre qeverisëse.
b. **Gjetja e modaliteteve të përshtatshme për institucionalizimin e bashkëpunimit ndërmjet komunave, veçanërisht kuvendeve komunale, dhe sektorit të shoqërisë civile.** Në këtë drejtim, organizatave të shoqërisë civile (OSHC) mund t'u jepet një rol thelbësor për: (i) ngritjen e vetëdijesimit për

BNK-në; (ii) propozimin e marrëveshjeve të BNK në kuvend komunal; (iii) vendosjen e mbikëqyrjes publike në hartimin dhe zbatimin e marrëveshjeve BNK.

3. Mbështetja e BNK tematike

a. **Forcimi i qëndrueshmërisë të strehimoreve për viktimat e dhunës në familje** përmes marrëveshjeve të BNK-së, të cilat mund të sigurojnë financim shtesë afatgjatë dhe të koordinojnë në mënyrë të ndërsjellë mbështetjen e përgjithshme përmes miratimit të marrëveshjeve formale BNK. Në këtë rast, komponenti BNK është po ashtu i rëndësishëm për përshtatjen e shërbimeve të çdo strehimoreje sipas nevojave të zonës specifike.
b. **Mbështetja e marrëveshjeve të BNK për fuqizimin e grave,** me fokus të veçantë tek gratë në zona rurale dhe ato nga radhët e komuniteteve joshumicë, në bashkëpunim me sektorin e shoqërisë civile.
c. **Mbështetja e marrëveshjeve të BNK për fuqizimin e rinisë,** angazhimin dhe pjesëmarrjen aktive të tyre, veçanërisht sa i përket qasjes në arsim dhe shërbime sociale për të rinjtë e margjinalizuar.
d. **Mbështetja e marrëveshjeve të BNK që kontribuojnë në arritjen e "Qëllimit strategjik I" të Strategjisë për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre 2023–2027,** që ka të bëjë me "kthimin, riintegrimin dhe mundësitë për zgjidhje të qëndrueshme për personat e zhvendosur dhe kthimin vullnetar të personave nga komunitetet joshumicë."
e. **Mbështetja e marrëveshjeve të BNK të lidhura ndërmjet komunave me komunitete të ndryshme shumicë,** dhe avokimi për replikimin e tyre në mbarë vendin si shembuj praktikash të mira. Këtu përfshihen edhe marrëveshjet e BNK-së ndërmjet komunave me kompetenca të rregullta dhe të zgjeruara. Për këtë qëllim, është e rëndësishme **të identifikohen me kujdes fushat ku mund të krijohen marrëveshje të tilla të BNK.** Kjo përfshin gjithashtu formalizimin e praktikave de facto ekzistuese dhe shndërrimin e memorandumeve ekzistuese të bashkëpunimit në marrëveshje të plota BNK.
f. **Sigurimi i pjesëmarrjes kuptimplotë të komuniteteve joshumicë në BNK.** Kjo nënkupton që mbështetja e bashkëpunimit ndërkomunitar përmes BNK-së duhet të shoqërohet me ngritje vetëdijesimi, transparencë të plotë të procesit dhe sensibilizim të përgjithshëm institucional në të gjitha nivelet e qeverisjes.

Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission in Kosovo

OSCE Organization for Security and Co-operation in Europe
Mission in Kosovo