

BASHKËPUNIMI NDËRKOMUNAL UDHËZUES PËR PROFESIONISTË TË KËSAJ FUSHE



DRAFT PËR PËRDORIM TË BRENDSHËM

**Bratislavë,
Shtator 2009**

PARATHËNIE

Ish shtetet socialiste kanë filluar procesin e tranzicionit me ristrukturimin e përgjithshëm të sistemeve të tyre politike dhe shtetërore si reagim ndaj dështimeve politike dhe ekonomike të regjimeve të centralizuara autoritare. Nevoja për decentralizim dhe transferim të kompetencave nga autoritetet qendrore tek ato komunale ka qenë një nga prioritetet për ndryshimin e gjendjes në shumë prej këtyre vendeve, për t'i bërë ato më demokratike dhe efikase në ofrimin e shërbimeve publike dhe promovimin e zhvillimit ekonomik dhe social.

Përderisa në shumë prej ish republikave sovjetike përparimi në reformimin e shtetit është relativisht i kufizuar, ky nuk ka qenë rasti edhe me Evropën qendrore dhe lindore (EQL) ku decentralizimi është fakt apo është në proces e sipër. Prandaj në shumë prej vendeve të EQL-së formulimi i politikave për decentralizim, planifikimi dhe futja në funksion e sistemeve për transferimin e shpenzimeve dhe të hyrave apo rregullimi i huamarrjes për komunat, tashmë nuk paraqet ndonjë sfidë. Në shumë raste të gjitha këto janë realizuar. Tani sfida është të sigurohemi se decentralizimi “jep të mirat e tij” duke përmbushur pritjet e qytetarëve për shërbime më të mira, më tepër punësim, të hyra më të larta dhe cilësi më të mirë të jetës. Në shkallë të madhe, përgjigjja ndaj këtyre pritjeve tani është përgjegjësi e komunave.

Në shtetet e reformuara, kryetarët duhet të “mendojnë në mënyrë kreative” për të gjetur mënyra për të përmirësuar shërbimet publike duke shikuar më shumë “përreth” e më pak “lart” (nga qeveria qendrore), siç ka ndodhur në të kaluarën. Përvoja e shteteve perëndimore ofron disa opsione, përfshirë partneritetet publiko-private, kontraktimin firmave private dhe OJQ-ve për ofrimin e shërbimeve dhe bashkëpunimin ndërkomunal (BNK). Përderisa modalitetet për bashkëpunim me partnerët privat dhe shoqërinë civile gjithëherë janë duke u bërë më të njohura dhe më shumë të aplikueshme në EQL, kjo nuk duket të ndodhë aq shumë sa i përket BNK-së.

BNK-ja është mënyrë tjetër e përmirësimit të shfrytëzimit të burimeve publike. Është një nga opsionet që komunat e Shqipërisë dhe Armenisë kanë në dispozicion p.sh. për të përmbushur pritjet e qytetarëve për shërbime më të mira dhe më të lira, më shumë vende pune dhe mjedis më të pastër. BNK-ja është posaçërisht e rëndësishme për vendet e EQL-së, meqë shumica prej tyre kanë një numër të madh të komunave të vogla të cilat nuk mund të realizojnë në mënyrë efikase shumë nga përgjegjësitë e caktuara atyre. Qeveria lokale po ashtu është shumë e fragmentuar në Evropën perëndimore ku për dekada dhe me mbështetjen e qeverisë qendrore, komunat kanë zbatuar me sukses BNK-në për të adresuar disavantazhin që komunat me madhësi të vogël e kanë.

Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim, Këshilli i Evropës dhe Iniciativa për qeverisje lokale dhe reformë të shërbimit publik janë duke promovuar vetëqeverisjen lokale si mënyrë për adresimin më të mirë dhe më demokratik të nevojave të qytetarëve dhe arritjen e OZHM-ve. Partnerët besojnë fuqishëm se BNK-ja është e rëndësishme dhe ka potencial të fuqishëm për të adresuar çështjet që kanë të bëjnë me ofrimin e shërbimeve publike pas decentralizimit në vendet e EQL-së. Pasuria që paraqet përvoja praktike e akumuluar në promovimin dhe krijimin e BNK-së në Evropën perëndimore, duhet të regjistrohet dhe t'u shpërndahet profesionistëve të kësaj lëmie në këto shtete në mënyrë që ajo të njihet më mirë dhe të kopjohet, me përshtatjet e nevojshme. Ky udhëzues ka për qëllim të promovojë dhe mbështesë zhvillimin e BNK-së në vendet e EQL-së për të ndihmuar në shfrytëzimin e plotë të potencialit të saj dhe për të ndryshuar për së miri jetën e qytetarëve të tyre.

FALËNDERIMET

Ky udhëzues është i bazuar në punën praktike të kryer nga profesorët Robert Hertzog nga Universiteti i Strasburgut, Pawel Swianiewicz nga Universiteti i Varshavës, Ken Davey nga Universiteti i Birminghamit dhe Massimo Balducci nga Universiteti i Florencës. Ky udhëzues po ashtu ka përfituar nga kontributi praktik i Hachemi Bahloul i cili i dha dokumentit strukturën dhe formën e tij përfundimtare. Komente në draftet e ndryshme të dokumentit janë dhënë nga Gordana Milosevic Jurukovska dhe....

Përmbajtja e këtij Udhëzuesi pasqyron pikëpamjet e autorëve të tij e jo domosdoshmërisht ato të Programit të Kombeve të Bashkuara për Zhvillim, Këshillit të Evropës dhe Iniciativës për qeverisje lokale dhe reformë të shërbimit publik.

PËRMBAJTJA

HYRJE	6
PJESA 1 – KUPTIMI I BNK	8
Çka është BNK?.....	8
Pse është BNK i rëndësishëm?	9
Cilat janë fushat e ndryshme të BNK-së?	10
Çka përfitohet nga BNK?.....	10
Sa funksione komunale mund të kryhen në kuadër të BNK-së?	13
Sa komuna mund të përfshihen në BNK?.....	14
Cilët janë kontekstet e mundshme legjislative për BNK?	14
Cilat janë format më të zakonshme ligjore të BNK-së në Evropën perëndimore?.....	15
Si financohet BNK?	18
Cilat janë efektet e mundshme anësore negative të BNK-së?	18
PJESA II – PROMOVIMI I BNK	19
Nevoja për BNK në Evropën qendrore dhe lindore.....	19
Pengesat për BNK në Evropën qendrore dhe lindore	21
Nevoja për politikë kombëtare për promovim të BNK-ve.....	21
Legjislacioni për BNK	24
Masat stimuluese për BNK	26
Zhvillimi i kapaciteteve dhe ekspertiza	27
Menaxhimi i informatave dhe njohurisë	28
PJESA III – THEMELIMI I BNK	30
Faza 1: Inicimi i bashkëpunimit	32
Hapi 1 – Identifikimi i nevojave dhe mundësive	32
Hapi 2 – Identifikimi i partnerëve dhe fushave të mundshme të bashkëpunimit.....	33
Hapi 3 – Analiza e mjedisit ligjor	34
Hapi 4 – Përfundimi i studimit të fizibilitetit.....	35
Hapi 5 – Vendimi mbi fushat e bashkëpunimit	37
Hapi 6 – Ngritja e vetëdijes dhe mbështetja	39
Faza 2: Themelimi i bashkëpunimit	39
Hapi 7 – Themelimi i një Force të përbashkët të veprimit (Task Force).....	39
Hapi 8 – Identifikimi i formës më të mirë ligjore	40
Hapi 9 – Pajtimi për financimin e BNK-ve	46
Hapi 10 – Negocimi i marrëveshjeve/kontratave/statuteve	49
Faza 3: Zbatimi i BNK-së	52
Hapi 11 – Krijimi i menaxhmentit dhe/ose strukturave përfaqësuese	52
Hapi 12 – Të sigurohet vëzhgim dhe vlerësim i vazhdueshëm	53
Hapi 13 – Sigurimi i komunikimit të vazhdueshëm dhe efikas	54
Faza 4: Vlerësim i BNK-ve	54
Hapi 14 – Ndërmarrja e vlerësimeve të plota	54

Tabelat, rubrikat dhe diagramet

Tabelat

Tabela 1. Përfitimet nga BNK për disa funksione të ndryshme komunale	10
Tabela 2. Shërbimet më të zakonshme të ofruara nga <i>mancomunidades</i> spanjolle.....	11
Tabela 3. Kush çfarë duhet bërë në promovimin e BNK?.....	19
Tabela 4. Itali – Sistemi i masave stimuluese për promovimin e BNK-ve që shfrytëzohet nga rajonet Italiane	23
Tabela 5. Aktivitetet për promovim të BNK-ve në 4 rajonet e Italisë	25
Tabela 6. Përmbledhje e veçorive kyçe të çdo forme ligjore për BNK-të.....	38
Tabela 7. Zvicra – forma ligjore dhe fushat e shërbimeve	39

Rubrikat

Rubrika 1. Tërheqja e fondeve të BE-së në Evropën Lindore	9
Rubrika 2. Kontekstet e ndryshme legislative për BNK	12
Rubrika 3. Institucionet e BNK-së në Itali sipas të drejtës publike	13
Rubrika 4. Institucionet e BNK-së në Francë sipas të drejtës publike.....	14
Rubrika 5. Armenia – Ndikimi i fragmentimit komunal në zhvillim lokal.....	17
Rubrika 6. Polonia – BNK për qasje në fondet e BE-së.....	18
Rubrika 7. Francë – “Rregulli i shumicës së kualifikuar” për BNK	20
Rubrika 8. Holandë – Akti për Rregullore të Përbashkëta	21
Rubrika 9. Disa çështje kyçe që duhet trajtuar nga legjislatorët e BNK	22
Rubrika 10. Itali – Faqja e internetit e Rajonit Emilia-Romagna	26
Rubrika 11. Rëndësia e lidërshiptit	29
Rubrika 12. Objektivat e qartë dhe pritjet reale janë çelës të suksesit.....	31
Rubrika 13. Shembuj të fushave të trajtuara me legjislacion të BNK-së në Evropën Perëndimore	32
Rubrika 14. Përmbajtja tipike e studimit të fizibilitetit	33
Rubrika 15. Sekuenca e mundshme për zhvillimin gradual të BNK-së	35
Rubrika 16. Format ligjore të BNK-së (bazuar në përvojat e Evropës perëndimore)	37
Rubrika 17. BNK dhe PPP (partneritetet private-publike) në Portugali – Rasti i komunitetit urban të Leziria do Tejo.....	41
Rubrika 18. Tarifat e shfrytëzuesve	43
Rubrika 19. Financimi kreditor	43
Rubrika 20. Negocimi i bashkëpunimit/kontratës	45
Rubrika 21. Përmbajtja tipike e një marrëveshje/kontrate	46
Rubrika 22. Nevoja për aranzhime të qarta dhe të drejta të menaxhimit	46
Rubrika 23. Si të mbahet fryma bashkëpunuese	48

Diagramet

Diagrami 1. Format ligjore të BNK-së dhe fushat e shërbimit	13
Diagrami 2. Shkalla e hapave të BNK-së.....	28
Diagrami 3. Matrica vlerësuese e marrëveshjes së bashkëpunimit ndërkomunal.....	34

HYRJE

Në çdo vend komunat kryejnë funksione të rëndësishme të cilat përkufizojnë cilësinë e jetës së qytetarëve dhe mirëqenien kolektive të tyre si p.sh.: rrugët dhe trafiku, transporti, ujësjellësi, shkollat dhe kopshtet e fëmijëve, qendrat shëndetësore, objektet sportive, mbledhja e mbeturinave, muzetë, teatrot dhe qendrat muzikore e madje edhe varrezat. Sidoqoftë, shpesh komunat nuk kanë madhësi adekuate dhe burime të mjaftueshme që vetvetiu të ushtrojnë shumë nga funksionet e tyre në mënyrë efikase dhe efektive. Konsolidimi komunal është një zgjidhje për këtë, sidoqoftë nganjëherë politikisht ai nuk është i pranueshëm. Në rrethana të tilla bashkëpunimi ndërkomunal (BNK) është një mënyrë pragmatike për të arritur shkallën e caktuar dhe për të mbledhur masën e nevojshme kritike të burimeve njerëzore dhe financiare për të ofruar shërbime publike të cilat janë më të mira dhe më të lira.

Komunat fqinje janë shpesh të lidhura në mënyrë fizike, ekonomike, shoqërore dhe kulturore. Lumenjtë, autostradat apo urat krijojnë lidhje të forta fizike në mes tyre. Ndotja e ujit dhe ajrit përhapet pavarësisht kufijve administrativ. Aktiviteti ekonomik në një komunë mund të ndikojnë në kushtet e tregut të komunës fqinje (niveli i pagave, vlera e pasurisë së patundshme). Prandaj promovimi i zhvillimit ekonomik dhe shoqëror i cili nuk është i dëmshëm për mjedisin paraqet një funksion tjetër të rëndësishëm komunal të cilin komunat fqinje, veçanërisht ato që janë më të vogla, do të mund ta ushtronin së bashku në mënyrë më efektive përmes BNK-së.

BNK-ja është duke u bërë gjithnjë e më e rëndësishme në botën e sotme të globalizuar dhe konkurruese, meqë edhe territoret e edhe popullsia janë duke u bërë gjithnjë e më të ndërvarura. Shkalla e prodhimit për shumë nga shërbimet është duke u rritur për të përmbushur kërkesat e efikasitetit teknologjik apo ekonomik dhe për t'iu përgjigjur standardeve për shërbime publike të cilat janë duke u rritur me shpejtësi. Në të njëjtën kohë popullsia e shumë komuniteteve të vogla është duke rënë për shkak të urbanizimit dhe emigrimit. Po ashtu në këto kohë qytetarët nuk janë duke punuar, jetuar, konsumuar dhe paguar tatimet në një komunë të vetme. Kjo ka implikime serioze për menaxhimi dhe financimin e shërbimeve publike.

Me një fjalë, BNK-ja është reagim ndaj evolucionit të përgjithshëm të shoqërive moderne. Në Evropën perëndimore, për vite me radhë qeveritë qendrore kanë promovuar BNK-në si mënyrë për adresimin e çështjeve të kostos dhe cilësisë së shërbimeve publike, të cilat dalin nga madhësia e vogël e komunave, në një gjendje të shtimit të presionit për performancë më të mirë nga qytetarët. Vendet e Evropës qendrore dhe lindore (EQL) vetëm kohëve të fundit kanë futur në funksion vetëqeverisjen lokale. Kjo është shoqëruar me reformën territoriale e cila ka rezultuar në paraqitjen e një numri të madh komunash të vogla të cilat, sikurse në Evropën perëndimore, kanë filluar t'i nënshtrohen presionit për performancë më të mirë. Në këto vende konsolidimi territorial mbetet temë shumë e ndjeshme, kështu që BNK-së është duke iu kushtuar rëndësi e madhe.

Sidoqoftë, në EQL BNK-ja është ende në një fazë embrionike. Trashëgimia historike e centralizimit ka parandaluar zhvillimin e marrëdhënieve "horizontale" në mes të komunave. Kjo ka rezultuar në mungesën e vetëdijesimit, kapacitetit dhe përvojës së BNK-së. Palët e përfshira në qeverinë qendrore dhe lokale në EQL gjithnjë e më shumë pranojnë se nevojitet

një veprim i vendosur për të promovuar dhe mbështetur BNK-në. Ky udhëzues është një hap në atë drejtim.

Çfarë është qëllimi i këtij udhëzuesi?

Objektiva që Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim (UNDP), Këshilli i Evropës (KSH) dhe Iniciativa për qeverisje lokale dhe reformë të shërbimit publik (IQLRSHP) janë duke u përpjekur ta arrijnë përmes këtij Udhëzuesi, është të ofrojnë një vegël për menaxhimin e njohurisë e cila është praktike për përdoruesin dhe e cila i kontribuon ngritjes së vetëdijes për BNK-në, ndihmon qeveritë qendrore dhe asociacionet e qeverive lokale për të promovuar BNK-në dhe për të dhënë udhëzime autoriteteve lokale për atë se si të angazhohen në iniciativa konkrete për BNK.

Për kënd është destinuar ky Udhëzues?

Ky Udhëzues është destinuar për profesionistët të cilët punojnë në reformimin e qeverisë lokale, përfshirë personelin në qeveritë lokale, personelin e asociacioneve të qeverive lokale, personelin e qeverisë qendrore i cili punon me autoritetet lokale si dhe ekspertët e qeverisjes lokale.

Ky udhëzues në veçanti është i destinuar për profesionistët e kësaj lëmie në shtetet e EQL-së (Evropë qendrore, Evropë lindore, Ballkan perëndimor dhe Turqi) dhe Kaukaz, ku BNK-ja është shumë e rëndësishme. Është më pak i rëndësishëm për ato vende të cilat ende nuk kanë nisur vetëqeverisjen lokale dhe ku nuk ka fragmentim të komunave. Këto janë kryesisht vendet e Azisë qendrore dhe të Bashkësisë së Shteteve të Pavarura të perëndimit ku sistemi i qeverisë lokale vazhdon të jetë i bazuar në modelin sovjetik d.m.th. autonomi e kufizuar komunale dhe stimulime që në mënyrë autonome të kërkohen mënyra për përmirësimin e ofrimit të shërbimeve publike.

Çfarë është struktura dhe përmbajtja e këtij Udhëzuesi?

Ky Udhëzues është dizajnuar me qëllim që të jetë sa më i thjeshtë dhe sa më praktik për përdoruesin. Është i strukturuar në tre pjesë. Pjesa e parë jep informata të përgjithshme në pyetjet “përse”, “çfarë” dhe “si” për BNK-në, në veçanti duke iu referuar përvojës së Evropës perëndimore. Kjo pjesë është e rëndësishme për ata që dëshirojnë të sigurojnë njohuri të përgjithshme për BNK-në. Pjesa e dytë shqyrton rëndësinë e BNK-së në EQL, jep një pasqyrë të përvojës europerëndimore në promovimin e BNK-së si dhe jep udhëzime të përgjithshme për komponentet kryesore të politikës kombëtare për promovimin e BNK-së. Kjo pjesë është veçanërisht e rëndësishme për qeverinë qendrore dhe personelin e asociacioneve të qeverisjes lokale dhe ka për qëllim t’u ndihmoj atyre krijimin e politikave për promovimin e BNK-së. Pjesa e tretë përmban fazat dhe qasjen hap pas hapi për atë se si të iniciohet BNK-ja dhe është e destinuar për komunitat të cilat dëshirojnë të mësojnë e si të vendoset BNK-ja.

Këtu është e rëndësishme të jemi të kujdesshëm. Qasja hap pas hapi e cila paraqitet në këtë Udhëzim pasqyron mënyrat më të zakonshme për nisjen e BNK-së. Por natyrisht se një dokument i shkurtër dhe i përgjithshëm si ky nuk ka mundësi të mbulojë të gjitha skenarët e mundshëm të cilët mund të hasen në realitet dhe të cilat shpijnë drejt BNK-së.

Si duhet të përdoret Udhëzuesi?

Është tentuar që secila pjesë e këtij Udhëzuesi të jetë e pavarur. Lexuesit të cilët dëshirojnë të sigurojnë njohuri të përgjithshme për BNK-në duhet të lexojnë vetëm pjesën e parë. Ata që kanë njohuri për BNK-në dhe dëshirojnë të përqendrohen në atë se si të promovojnë BNK-në duhet të përqendrohen vetëm në pjesën e dytë. Ata që e kanë të njohur BNK-në dhe vetëm janë të interesuar për të mësuar se si të iniciojnë BNK-në, duhet të lexojnë vetëm pjesën e tretë. Natyrisht se lexuesit të cilët kanë kohë dhe për të lexuar tërë Udhëzimin do të jenë në gjendje të sigurojnë përgjigje për pjesën më të madhe të pyetjeve të tyre të ndërlidhura me BNK-në.

Udhëzuesi është i përgjithshëm meqë nuk mund të përfshijë të gjitha kushtet specifike në vend. Do të ishte më së miri që qeveritë qendrore dhe/ose asociacionet e qeverive lokale ta përshtatin këtë Udhëzues kushteve në vendet e tyre dhe të hartojnë “Udhëzuesit e tyre kombëtar për BNK-në”.

PJESA 1 – KUPTIMI I BNK

Cka është BNK?

Përkufizimi

- BNK i referohet dy ose më shumë komunave fqinje që punojnë së bashku për kryerjen e *detyrave administrative komunale, ofrimin e shërbimeve publike* për qytetarët dhe *promovimin e zhvillimit lokal* në mënyrë më efikase dhe efektive sesa përmes veprimit të izoluar të tyre.

Karakteristikat

- BNK bazohet në interesin e ndërsjellë;
- BNK ka të bëjë me një ose më shumë funksione ligjore të komunave;
- BNK është vullnetare, e jo i imponuar me ligj, ndonëse ky i fundit nganjëherë e obligon qeverinë lokale të shqyrtojë gjetjen e zgjidhjeve përmes bashkëpunimit;
- BNK përfshinë ndarjen e roleve dhe përgjegjësi;
- BNK përfshinë ndarjen e rreziqeve, kontrollit dhe përfitimeve;
- BNK nuk është mekanizëm *ad hoc* – ai ka një kohëzgjatje të caktuar dhe zakonisht është aranzhim i përhershëm me një datë të papërcaktuar të skadimit;
- BNK është fleksibil dhe dinamik – ai i përgjigjet ndryshimeve në ambient dhe forma e tij evoluon me kalimin e kohës;

- BNK nuk përfshinë bartjen e plotë të funksioneve komunale – pushtetet lokale të paktën mbajnë kontrollin e tërthortë mbi vendimet dhe shërbimet që dalin nga ky bashkëpunim.

BNK nuk ka të bëj me

- Përfaqësimin e interesave të palëve karshi pushtetit qendror;
- Reformën territoriale që përfshinë ricaktimin e kufijve të juridiksioneve lokale;
- Bashkëpunimin ndërmjet komunave dhe niveleve të tjera të pushtetit;
- Bashkëpunimin ndërkufitar, më përjashtim të rasteve të rralla (i cili faktikisht ekziston në Evropën perëndimore).

Pse është BNK i rëndësishëm?

- BNK është i rëndësishëm për përmirësimin e punës në kryerjen e të gjitha funksioneve që i janë dhënë me ligj komunës;
- BNK ka rëndësi të veçantë në kontekst të administratës publike të decentralizuar ku një numër i madh i funksioneve janë bartur nga pushteti qendror në komuna;
- BNK është me rëndësi për të gjitha komunat pavarësisht madhësisë së tyre por është veçanërisht me rëndësi për komunat e vogla, sepse sa më e vogël komuna aq më e lartë është kostoja për njësi dhe/ose aq më i vogël është efikasiteti në kryerjen e funksioneve komunale.

Historia dhe mjedisi politik kanë pasur ndikim të fuqishëm në zhvillimin e BNK-së në secilin shtet. Numri i niveleve administrative në vend, shpërndarja e përgjegjësisve ndërmjet niveleve të ndryshme të pushtetit, fushëveprimi dhe autonomia e qeverisë lokale dhe numri dhe madhësia e komunave, në masë të madhe e përcaktojnë nevojën dhe përparësitë e mundshme të BNK-së. Kërkesa për BNK është veçanërisht e lartë në vendet që kanë numër të madh të komunave shumë të vogla. Në Evropën perëndimore, e që nuk është për tu befasuar, BNK është dukuri shumë e zakonshme në vendet si Spanja e cila ka mbi 8,000 komuna (të cilat kanë mesatarisht nga 5,500 banorë), Italia e cila ka përafërsisht të njëjtin numër të komunave (që mesatarisht kanë nga 7,000 banorë) dhe Zvicra me 2,700 komunat e saj shumë të vogla (me mesatarisht 2,800 banorë).

Shpesh BNK-ja duket si një alternativë për konsolidimin territorial. Nganjëherë promovimi i BNK-së është i vetmi opion real për përmirësimin e efikasitetit dhe efektivitetit në kryerjen e funksioneve komunale pasi që ekziston rezistencë politike ndaj konsolidimit të territorit. Nganjëherë BNK-ja është politikë e qëllimshme e autoriteteve e cila synon të përmirësojë besimin ndërmjet palëve të përfshira dhe është një hap drejt bashkimit të ardhshëm të komunave. Franca për shembull ka përvojë të gjatë dhe të pasur në BNK pasi që ndjenja e fortë e autonomisë komunale e ka penguar politikën e bashkimit dhe e ka lënë vendin me 36,682 komuna (21,000 prej të cilave kanë më pak se 500 banorë) dhe rreth 19,000 tërësi të BNK-ve. Në Spanjë, për shembull, 72% e 8,000 komunave të vendit marrin pjesë në të

paktën një prej 953 *mancomunidades* të vendit, struktura të BNK-së sipas të drejtës publike spanjolle.

Cilat janë fushat e ndryshme të BNK-së?

Në praktikën ndërkombëtare dhe atë të Evropës Perëndimore BNK është i zakonshëm në pesë fusha të gjëra:

Ofrimi i shërbimeve të përbashkëta: Kjo fushë e BNK-së është më e popullarizuara. Ajo përfshinë bashkëpunimin në ofrimin e shërbimeve publike siç janë: furnizimi me ujë, grumbullimi i mbeturinave ose transporti publik. Ajo në përgjithësi përbëhet nga bashkëpunimi afatgjatë në formë të ndërmarrjeve të përbashkëta ose asociacioneve të komunave sipas të drejtës publike.

Administrimi i përbashkët: Kjo fushë e bashkëpunimit po ashtu është shumë e popullarizuar. Ajo mund të përfshijë fusha të ndryshme si mbledhja dhe administrimi i tatimit, planifikimi urban, dhënia e lejeve të ndërtimit ose rregullimi i transportit publik. Ajo shpesh përfshinë edhe krijimin e zyrave të përbashkëta që kryejnë detyra për disa komuna.

Shitja dhe blerja e shërbimeve ndërmjet qeverive lokale: Kjo është një fushë e BNK-së e cila po ashtu është shumë e zakonshme. Ajo zakonisht përfshinë komunat administrativisht dhe/ose financiarisht të fuqishme që u ofrojnë shërbime me pagesë komunave më të dobëta. Ajo mund të përfshijë edhe ofrimin e administrimit (p.sh. përgatitja e listave të pagave) dhe shërbimeve (p.sh. mirëmbajtja e rrugës).

Planifikimi dhe zhvillimi i përbashkët: Planifikimi dhe zhvillimi i përbashkët përdoren në zonat kur një komunë ka territor dhe/ose popullatë tepër të vogël për të promovuar në mënyrë efektive zhvillimin e ekonomik ose zhvillimin e potencialit të saj të turizmit dhe nevojës për bashkërendimin e veprimeve me komunat fqinje. Planifikimi dhe zhvillimi i përbashkët po ashtu përdoret në kontekstin e BNK-së në zonat e mëdha metropolitane.

Financimi i përbashkët: Financimi i përbashkët praktikohet kur disa komuna fqinje bashkojnë resurset e tyre dhe ndërmarrin bashkërisht një investim të madh nga i cili do të përfitojnë të gjitha ato (p.sh. ndërtimi i një aeroporti apo ure). Ky zakonisht përdoret nga komunat për tu mundësuar atyre qasje në financimin e projektit që kërkon bashkëfinancim të konsiderueshëm ndërkomunal, të cilin nuk do të mund ta bënin individualisht.

Cka përfitohet nga BNK?

BNK nuk është qëllim në vete: ai më shumë ka të bëjë me kryerjen efikase dhe efektive të funksioneve komunale përmes bashkëpunimit. Përfitimet kryesore nga BNK përfshijnë:

- Ndarjen e shpenzimeve administrative për kryerjen e detyrave dhe shërbimeve administrative
- Uljen e shpenzimeve për njësi dhe përmirësimin e cilësisë së shërbimeve publike përmes arritjes së një niveli të zhvillimit ekonomik dhe qasjes në teknologji më të avancuar
- Arritjen e madhësisë minimale ekonomike e cila arsyeton ofrimin e një shërbimi

- Ofrimin e nivelit të njëjtë të cilësisë së shërbimeve në të gjitha komunat në fjalë
- Trajtimi i situatave kur qytetarët jetojnë në një komunë ku ata i paguajnë tatimet e tyre por që përfitojnë nga shërbimet e ofruara nga një komunë tjetër (efekti i përhapjes ose eksternalitetit)
- Përmirësimi i performancës ekonomike, sociale dhe të mbrojtjes së mjedisit përmes planifikimit të bashkërenduar
- Tërheqja e fondeve të investimeve nga burimet publike, private ose donatorët të rezervuara ose ekonomikisht të arsyetueshme për projektet e një madhësie të caktuar minimale (shih Rubrikën 1)

Rubrika 1. Tërheqja e fondeve të BE-së në Evropën Lindore

Një përfitim i rëndësishëm nga BNK-ja, që është veçanërisht i rëndësishëm në vendet e Evropës lindore, është se ai mund tu ndihmojë komunave të kenë qasje në fondet e BE-së për projektet në fushën e infrastrukturës ose shërbimeve publike siç janë furnizimi me ujë dhe menaxhimi i mbeturinave. Fondet e IPA-së të BE-së për vendet candidate/kandidate potenciale dhe Fondet strukture të BE-së për shtetet anëtare të BE-së shpesh kërkojnë ose madhësinë minimale të projektit (e cila nuk mund të arrihet individualisht nga një komunë e vogël) ose në mënyrë të qartë kërkon të stimulojë projektet e përbashkëta ndërmjet grupeve të komunave. Po ashtu, financimi i BE-së shpesh kërkon bashkëfinancim nga përfituesit. Përmes formulimit të projektit të përbashkët dhe bashkimit të resurseve dhe kapaciteteve të tyre Komuna mund të përmbush kriterin e paraqitur më lartë.

BNK po ashtu ka disa efekte anësore të mundshme, të cilat janë pozitive, si këto të shënuara më poshtë:

- BNK inkurajon konsultimin, kompromisin, vlerësimin dhe në përgjithësi promovon kulturën e bashkëpunimit organizativ dhe ndërtimin e besimit;
- BNK optimizon përdorimin e njohurive dhe dijes së komunave partnere;
- BNK inkurajon përqendrimin në problemet e vërtetat përtej ndarjeve politike – bashkëpunimin ndërmjet komunave që udhëhiqen nga parti të ndryshme politike;
- BNK mund të ndikojnë pozitivisht në praktikën e menaxhimit të partnerëve të cilët mund të përsërisin procedurat më të sofistikuar të institucionit të BNK;
- BNK mund të krijojë hapësirë për bashkëveprime më të mëdha me akterët e shoqërisë civile, siç janë OJQ-të, shoqatat e biznesit dhe një varg shoqatave të tjera qytetare.

Përfitimet nga BNK janë të ndërlydhura dhe në praktikë rrallë ekziston një arsye e vetme për tu përfshirë në bashkëpunim. Përfitimet e nxjerra nga BNK mund të marrin formë të ndryshme varësisht nga kategoria e funksioneve komunale. Më poshtë janë disa shembuj të përfitimeve nga BNK për tri kategoritë kryesore të funksioneve komunale.

Funksioni komunal – Kryerja e detyrave dhe shërbimeve administrative

- Ndarja e shpenzimeve të personelit në situata kur numri dhe cilësia e burimeve njerëzore janë të kufizuara
- Punësimi i përbashkët i personelit më të kualifikuar dhe më të shtrenjtë
- Ndarja e shpenzimeve të investimit dhe mirëmbajtjes së pajisjeve të shtrenjta
- Ulja e kostos së specializimit

Funksioni komunal – Ofrimi i shërbimeve publike

- Arritja e kostos minimale ekonomike për një shërbim i cili e bën atë të qëndrueshëm ekonomikisht dhe e arsyeton (tërheq) investimin publik dhe/ose privat
- Përfitimi nga ulja e kostos e cila ul shpenzimet e njësisë së ofrimit të shërbimit
- Përmirësimi i cilësisë së shërbimit publik
- Ofrimi i shërbimeve cilësore të të njëjtit nivel në disa komuna
- Trajtimi i situatave kur qytetarët jetojnë në një komunë ku i paguajnë tatimet e tyre por që përfitojnë nga shërbimet e një komune tjetër (efektet e përhapjes)

Funksioni komunal – Promovimi i zhvillimit socio-ekonomik

- Përplotësimi dhe sinergjitë në planifikimin e zhvillimit ekonomik lokal (gjërat e jashtme)
- Arritja e një numri minimal të përfituesve që bën investime në një iniciativë që ja vlen
- Ndarja e shpenzimeve të iniciativave për zhvillimin lokal (qendra të biznesit, parqe industriale ose rrugë)

Tabela 1 paraqet shembuj të veçantë të përfitimit nga BNK për disa funksione të ndryshme komunale.

Tabela 1. Përfitimet nga BNK për disa funksione të ndryshme komunale

Funksioni komunal	Përfitimet nga BNK
Administrata komunale	
Menaxhimi i resurseve njerëzore	Përgatitja e listave të pagave është punë rutinore për të cilën mund të ndahen shpenzimet e personelit
Përpunimi elektronik i të dhënave	Ulja e kostos për harduer, softuer dhe personel të kualifikuar
Prokurimi i pajisjeve	Marrja e çmimeve më të mira për pajisjet, orenditë ose shërbimet përmes prokurimeve të përbashkëta
Mbledhja e tatimit	Bëhen kursime nga ulja e kostos dhe kjo do të mundësojë më shumë punonjës më të trajnuar dhe të paguar më mirë Rritja e të hyrave nga tatimet
Zhvillimi socio-ekonomik	
Planifikimi i zhvillimit	Planifikimi i përbashkët përfshinë veprimet e bashkërenduara që qojnë në plotësim dhe sinergji dhe sjellin rezultate më efikase
Planifikimi urban	Planifikim urban më koherent (nganjëherë qon në krijimin e zyrës së përbashkët për planifikimin urban)
Zhvillimi i biznesit (qendra për mbështetjen e biznesit)	Plotësimi i numrit minimal të popullsisë që do të bënte që krijimi i qendrës për mbështetjen e biznesit të ketë vlerë Financimi i përbashkët i themelimit të kësaj qendre Organizimi i përbashkët i kurseve të trajnimit në biznes Ndarja e shpenzimeve për funksionimin e qendrës
Mbrojtja e mjedisit	Bashkërendimi i veprimeve që kanë të bëjnë me trajtimin e çështjeve që kanë të bëjnë me ndotjen e lumenjve që kalojnë nëpër disa komuna
Infrastrukturë & shërbime publike	
Grumbullimi dhe largimi i mbeturinave	Organizimi i përbashkët i grumbullimit të mbeturinave për të mundësuar shfrytëzimin e plotë të pajisjeve (kamionëve) Ndarja e shpenzimeve të kamionëve për grumbullimin e mbeturinave Krijimi i deponive të përbashkëta ose impianteve për përpunimin e mbeturinave për të kursyer në koston e investimit, tokë dhe në koston e menaxhimit
Shpërndarja e rrjetit të ujësjellësit dhe kanalizimit	Financimi i përbashkët i investimit Ulja e kostos së shpërndarjes së ujësjellësit dhe kanalizimit Tërheqja e granteve nga qeveria, donatorët ose investimet private duke arritur madhësinë ekonomike minimale

Sigurimi i transportit publik	Racionalizimi dhe bërja e sistemit të transportit publik të leverdishëm Sistemet e mëdha të transportit publik mund të tërheqin më lehtë interesimin e kontraktuesve privatë dhe ofrojnë hapësirë për menaxhim dhe struktura operative më moderne
Shëndetësia, arsimit dhe kultura	
Spitali	Ndarja e shpenzimeve mund të bëjë më të përballueshme nivele më të larta të aftësive profesionale dhe teknologjive më të mira (pajisje mjekësore)
Kopshtet e fëmijëve dhe shkollat	Ulja e shpenzimeve për kokë banori, e ndërtimit dhe funksionimit të kopshteve të fëmijëve Komunat rurale mund të përballojnë një nivel më të lartë të arsimit Parandalimi i mbylljes së klasave për shkak të mungesës së nxënësve Arritja e kontratës më të mirë për shërbimin e autobusëve shkollor
Infrastruktura dhe aktivitetet sportive	Kursimet në ndërtimin e përbashkët dhe mirëmbajtjen e një pishine ose stadiumi
Infrastruktura	
Ndërtimi dhe mirëmbajtja e rrugëve	Rajoni natyror socio-ekonomik përdoret si bazë për planifikimin dhe ndërtimin e rrugëve Ndarja e shpenzimeve për pajisje dhe personel për mirëmbajtjen e rrugëve
Rendi publik dhe mbrojtja civile	
Brigada e zjarrfikësve dhe shërbimet e shpëtimit	Ndarja e shpenzimeve për pajisje të shtrenjta moderne Ndarja e shpenzimeve të personelit Përmirësimi i cilësisë së shërbimeve përmes shfrytëzimit të teknologjisë moderne
Rregullimi	
Trafiku	Harmonizimi i rregulloreve të trafikut (nganjëherë kjo shpie në krijimin e forcës së përbashkët të policisë)

Sa funksione komunale mund të kryhen në kuadër të BNK-së?

Shpesh ndodh që disa komuna angazhohen në kryerjen e përbashkët të ndonjë shërbimi për të cilin është krijuar një BNK i veçantë. Kësaj i referohemi si BNK me një qëllim të vetëm. Megjithatë, janë të zakonshme edhe BNK me shumë qëllime. Në Holandë, BNK-të me një qëllim të vetëm janë më të shpeshta sesa BNK-të me shumë qëllime. Në Spanjë, 43% e *mancomunidades* kanë një qëllim të vetëm ndërsa të tjerat ofrojnë prej dy deri në tridhjetë shërbime. Mesatarisht, *mancomunidades* spanjolle ofrojnë pesë shërbime. Shërbimet më të zakonshme që ato ofrojnë janë paraqitur në Tabelën 2.

Tabela 2. Shërbimet më të zakonshme të ofruara nga *mancomunidades* spanjolle

Fushat e shërbimit	% e <i>mancomunidades</i> Që ofrojnë shërbimit
Grumbullimi i mbeturinave dhe përpunimi i ujit	51.4
Ujësjiellësi	29.7
Aktivitetet kulturore	27.9
Shërbimet sociale	24.8
Promovimi i turizmit	24.7
Zhvillimi ekonomik	22

Burimi: OECD (1999)

Një përparësi e BNK-së është se ajo është fleksibile dhe numri i shërbimeve që kryhen mund të ndryshojë varësisht nga zhvillimi i rrethanave dhe nevojat. Shpesh komunat fillojnë të

bashkëpunojnë në ofrimin e një ose disa shërbimeve dhe pastaj përfshijnë edhe shërbime të tjera pasi që ato mësohen të punojnë së bashku dhe e krijojnë besimin mes tyre.

Sa komuna mund të përfshihen në BNK?

Numri i komunave të përfshira në BNK mund të jetë i ndryshëm. BNK mund të përfshijë vetëm dy komuna fqinje por ai mund të përfshijë edhe dhjetëra komuna. Për shembull, nuk është e pazakonshme që rajone të tëra të vogla të përfshihen në BNK për të promovuar turizmin ose mbrojtjen e mjedisit. Shpesh ndodh që komunat më të mëdha të cilat kanë kapacitete dhe resurse më të mëdha tu ofrojnë shërbime komunave më të vogla fqinje.

Sa më i madh numri i komunave të përfshira në BNK aq më i ndërlikuar është bashkëpunimi. Prandaj BNK shpesh fillohet nga një numër i vogël komunash dhe me kalimin e kohës bashkohen edhe komunat e tjera partnere (ose largohen nga ai). Në Spanjë, për shembull, numri mesatar i komunave të përfshira në *mancomunidades* është tetë dhe 50% e tyre kanë gjashtë ose më pak komuna anëtare ndërsa më të mëdhatë kanë 94 komuna anëtare.

Cilët janë kontekstet e mundshme legislative për BNK?

Format ligjore që marrin BNK-të në vende të ndryshme varet nga legjislacioni i tyre kombëtar specifik. Legjislacioni ndryshon shumë nga një vend në tjetrin por edhe brenda të njëjtit vend. Në disa vende BNK lejohet me ligj por nuk është e rregulluar dhe në këtë rast korniza ligjore për BNK-të është e drejta private (shih Rubrikën 2 e cila paraqet kontekstet e ndryshme të mundshme legislative për BNK). Vendet e ndryshme siç janë Franca, Spanja ose Portugalia kanë zhvilluar korniza specifike legislative për BNK-të të cilat e rregullojnë formën e tyre. Në shtete federale si Gjermania dhe Zvicra secili Land ose Kanton e ka legjislacionin e vet i cili ndikon në format e BNK-së. Megjithatë, në të gjitha vendet ku është i rregulluar BNK-ja, ato mund të bëhen edhe sipas të drejtës private dhe u takon komunave të vendosin se në bazë të cilës kornizë ligjore do të krijojnë BNK-në.

Rubrika 2. Kontekstet e ndryshme legislative për BNK

- Ligji në mënyrë eksplicite ndalon BNK-në;
- Ligji nuk përcakton asgjë për BNK-në por nuk e ndalon atë, që nënkupton se BNK mund të krijohet sipas të drejtës private;
- Ligji për vetëqeverisje lokale e lejon BNK-në – ligji mund të jetë specifik (duke përshkruar format e BNK-së dhe rregullat e funksionimit) ose jo-specifik ku do të mund të zbatohet e drejta private;
- Ligji për vetëqeverisje lokale e lejon krijimin e BNK-së dhe një ligj i veçantë për BNK-në rregullon në hollësi krijimin dhe funksionimin e BNK-së (i cili nuk e përjashton zbatimin e të drejtës private).

Rubrika 3 paraqet një ilustrim të formave ligjore të BNK-së sipas të drejtës publike italiane, siç parashihet në Ligjin për Pushtetin Lokal të vitit 1999.

Rubrika 3. Institucionet e BNK-së në Itali sipas të drejtës publike

Format ligjore të BNK-së të rregulluara më Ligjin për pushtetin Lokal të vitit 1999 përfshijnë:

Menaxhimin e përbashkët të funksioneve përmes konventave: Kjo formë nuk e krijon një organ të ri lokal. Synimi kryesor i saj është të arrijë të ulë shpenzimet dhe të integrojë aktivitetet duke zbatuar dy metoda të ndryshme (të cilat mund të bashkëjetojnë në të njëjtin partneritet): transferin e personelit dhe delegimin e funksioneve të njëra në mesin e qeverive lokale të përfshira.

Asocimi: Ky organ i të drejtës publike ka kapacitet të plotë operativ në të gjitha funksionet e deleguara te qeveria lokale. Ai respekton autonominë e qeverive lokale pasi që organizimi institucional nuk diktohet nga legjislatori por nga vendimet politike të marra nga vet organet. Asociacioni ka fuqi të rregullojë në mënyrë të lirë organizimin e tij, ekzekutimin e funksioneve që i janë caktuar si dhe marrëdhëniet financiare ndërmjet komunave partnere.

Komuniteti malor: Komuniteti malor e ka për detyrë tu shërbejë zonave malore, duke kryer shërbime dhe funksione të përbashkëta. Tradicionalisht, ky organ ka për qëllim programimin dhe zbatimin e politikave në një fushë specifike.

Burimi: Elena Zuffada dhe Eugenio Caperchione (2003)

Cilat janë format më të zakonshme ligjore të BNK-së në Evropën perëndimore?

Format ligjore të BNK-së në Evropën perëndimore janë të ndryshme. Mund të identifikohen gjathtë kategori të gjera të formave ligjore që ekzistojnë në shkallë të ndryshme në Evropën perëndimore varësisht nga rrethanat dhe legjislacioni i veçantë kombëtar (shih Diagramin 1), të cilit duhet t'i shtohet edhe bashkëpunimi joformal përmes “shtrëngimit të duarve”. Një formë më joformale është forma jointucionale përmes kontratës sipas të drejtës private ose marrëveshjes sipas të drejtës publike. BNK më e formalizuar zhvillohet përmes themelimit të institucioneve të BNK-së.

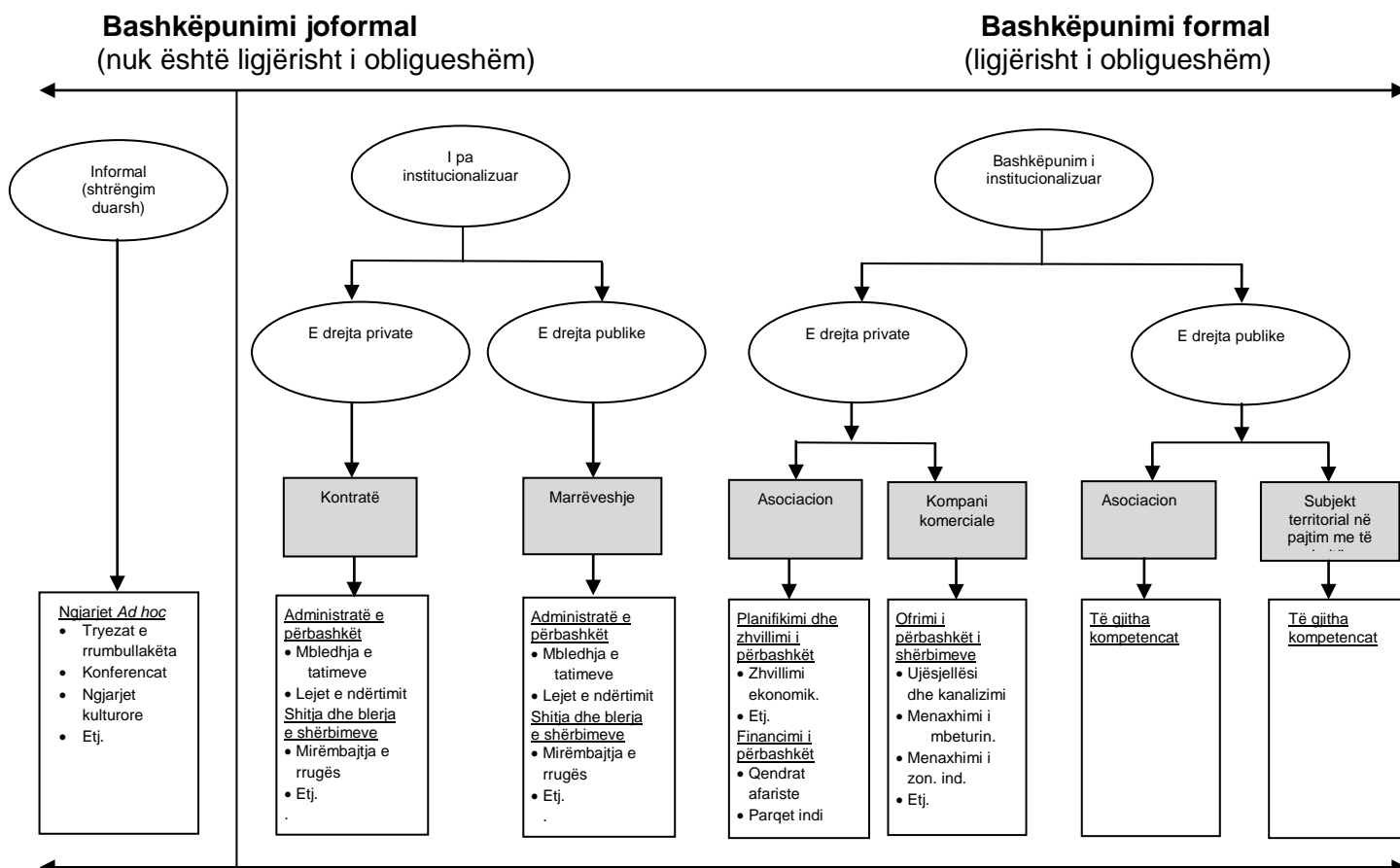
Aranzhimet e formalizuara dobët karshi aranzhimeve shumë të formalizuara

Forma ligjore që merr BNK varet pjesërisht nga funksionet komunale që ai kryen. Kryerja e përbashkët e detyrave të thjeshta me implikime të kufizuara financiare dhe ligjore (siç janë organizimet e përbashkëta të tryezave të rumbullakëta ose ngjarjeve kulturore) kërkon aranzhime shumë pak të formalizuara. Një bashkëpunim i tillë në praktikë shpesh merr formën e marrëveshjes me shtrëngim duarsh. Format kontraktuese sipas të drejtës private ose publike shpesh përdoren për menaxhimin e përbashkët të funksioneve, duke përfshirë edhe delegimin e funksionit te një qeveri lokale e përfshirë në bashkëpunim dhe shitjen dhe blerjen e shërbimeve ndërmjet qeverive lokale.

Kryerja e funksioneve komunale më teknike siç është ofrimi i përbashkët i shërbimeve publike komunale shpesh përfshinë edhe bashkëpunimin e institucionalizuar përmes themelimit të kompanive komerciale sipas të drejtës private ose themelimit të asociacioneve sipas të drejtës publike. Funksionet më strategjike si planifikimi dhe zhvillimi i përbashkët si dhe financimi i përbashkët shpesh zhvillohen përmes të drejtës private ose asociacioneve sipas të drejtës publike. Forma më e institucionalizuar e BNK-së është tërësia territoriale sipas të drejtës publike që kombinon një numër të madh funksionesh teknike dhe strategjike duke përfshirë edhe planifikimin dhe zhvillimin e përbashkët, financimin e përbashkët, administrimin e përbashkët dhe ofrimin e shërbimeve publike.

Siç është theksuar më herët, një nga përparësitë e BNK-së është se ai është shumë fleksibil. Kur qeveritë lokale mësohen të punojnë dhe bashkëveprojnë me njëra tjetrën dhe kur krijohet besimi në mes tyre mund të rritet kompleksiteti i detyrës që ato e kryejnë së bashku dhe format e bashkëpunimit mund të evoluojnë nga ato joformale ose të formalizuara dobët në bashkëpunim institucional shumë të formalizuar.

Diagrami 1. Format ligjore të BNK-së dhe fushat e shërbimit



E drejta private karshi të drejtës publike

Në përgjithësi mund të dallohen dy modele të BNK-së: modeli i të drejtës publike dhe modeli i të drejtës private. Sipas modelit të së drejtës publike format kontraktuese dhe institucionale të BNK-së rregullohen mjaft hollësisht nga e drejta publike. E drejta publike në mënyrë të veçantë rregullon marrëveshjet për menaxhimin e përbashkët të funksioneve ose delegimin e funksioneve nga një komunë në tjetrën (për shembull, *ententes* dhe *konventat* në Francë, *Esercizio associato di funzioni* ose *konventat* në Itali).

E drejta publike po ashtu rregullon format e institucionalizuara të BNK-së dhe në përgjithësi parasheh funksione të obligueshme në disa fusha të caktuara dhe mbikëqyrje të fuqishme të

shtetit në çështjet financiare dhe ligjore. Sipas modelit të të drejtës publike, përgjegjësitë e ushtruara nga komunat janë krejtësisht ekskluzive. Bartja e përgjegjësisë të një komunë tjetër ose të një organi të BNK-së automatikisht e heq atë përgjegjësi nga komuna që e bart atë. Rubrika 4 paraqet një ilustrim të institucioneve të rregulluara sipas të drejtës publike në Francë. Modeli i të drejtës private bazohet në lirinë e autoriteteve private që të zgjedhin në mënyrë pragmatike fushat dhe format e BNK-së bazuar në modalitetet dhe tërësitë e parapara me ligj, siç janë kontratat, asociacionet dhe ndërmarrjet komerciale.

Në praktikë në Evropën perëndimore bashkëjetojnë të dy këto modele. Modeli sipas të drejtës publike favorizohet për shkak të legjitimitetit të tij të madh demokratik dhe është më i zakonshëm në vendet si Franca, Spanja ose Portugalia, ku duket se mbizotërojnë format e qeverisë lokale të bazuara në komunitet. Modeli sipas të drejtës private pothuaj dominon në Norvegji dhe Suedi ku fokusi duket të jetë në ofrimin më efikas të shërbimeve publike sesa në llogaridhënien ndaj këshillit komunal.

Në vendet ku nuk ka ndonjë kornizë specifike ligjore për BNK, komunat nuk kanë zgjidhje tjetër pos të krijojnë BNK sipas të drejtës private. Për shembull, në Shqipëri ligji lejon BNK-në por nuk e rregullon atë. Prandaj BNK për ofrimin e shërbimeve publike është i prirë të zhvillohet përmes kompanive komerciale. Në Rumani, shumë aktivitete të BNK-së janë zhvilluar sipas formës ligjore të asociimit sipas të drejtës private. Legjislacioni i cili u paraqit më 2006 mundësoi krijimin e Asociacioneve për Zhvillimin Ndërmjet Komuniteteve sipas të drejtës publike. Si rezultat, shumë asociacione ekzistuese sipas të drejtës private ndryshuan statusin e tyre në asociacione të së drejtës publike.

Rubrika 4. Institucionet e BNK-së në Francë sipas të drejtës publike

Ligji i vitit 1890 autorizoi krijimin e asociacioneve komunale me një qëllim për menaxhimin e shërbimeve publike të quajtur “*syndicat intercommunal*”. Më 1959 ligji autorizoi asociacionet me shumë qëllime. Momentalisht në Francë ekzistojnë pothuaj 15,700 asociacione me një qëllim dhe me shumë qëllime.

Asociacionet territoriale sipas të drejtës publike u paraqitën për herë të parë me ligjet e shpallura më 1968, 1992 dhe që u zgjeruan më 1999. 93% e 36,682 komunave franceze i përkasin *Communautés* (87.3 % e popullsisë së përgjithshme).

- 2,406 *Communautés de communes* (CC): Qytete rurale dhe të vogla (ligji nuk përcakton ndonjë kufizim të madhësisë).

- 174 *Communautés d'agglomération* (CA): Qytetet më të mëdha (me popullsi të përgjithshme prej mbi 50,000 me qytet prej se paku 15,000). *Kompetencat e detyrueshme*: planifikimi i shfrytëzimit të tokës, zhvillimi ekonomik, politika e strehimit dhe politika urbane, përfshirë edhe parandalimin e krimit. Ato duhet të kenë edhe tri kompetenca opsionale nga lista prej pesë sosh (p.sh., higjiena publike, autostradat dhe objektet kulturore, etj)

- 16 *Communautés urbaines* (CU): Zonat metropolitane (me popullsi prej mbi 500,000 banorë). *Kompetencat*: të gjitha kompetencat e obligueshme të (CA) si dhe ato opsionale.

Communautés franceze e kanë sistemin e tyre tatimor. CC dhe CA kanë përfitime ekskluzive nga tatimet e bizneseve lokale; CC mund të zgjedh ose që të ketë ekskluzivitetin mbi tatimin e biznesit ose të grumbullojë tatimin e biznesit dhe tatimin komunal.

Asociacioni karshi federatës

Në shumë vende të Evropës Perëndimore forma tradicionale e BNK-së është ajo e asociacionit sipas të drejtës publike të fokusuar në mënyrë të veçantë në ofrimin e shërbimeve publike teknike (përpunimin e ujit dhe shpërndarjen ose menaxhimin e mbeturinave) me qëllim që të arrihet ulje të kostos. Megjithatë, me shtimin e urbanizimit dhe me paraqitjen e rajoneve-qtete gradualisht lindi nevoja për forma të tjera më të integruara dhe më strategjike të BNK-së që merren edhe me një varg çështjesh të zhvillimit urban si planifikimi i zhvillimit ekonomik, planifikimi hapësinor, politika e banimit, transporti publik dhe zhvillimi i infrastrukturës urbane.

Communautés franceze janë forma tipike të BNK-ve federative të cilat u përngjajnë shumë niveleve të reja të vetëqeverisjes lokale. Ato kanë funksione të obligueshme, kompetenca që të mbledhin tatime dhe vendimet merren me shumicën e anëtarëve të këshillit të BNK-së e jo me unanimitet si në format me tradicionale të formave të BNK-së përmes asociimit. Institucionet ekuivalente në Holandë, të paktën sa i përket *Communautés Urbaines*, janë korporata rajonale metropolitane. Këto të fundit kanë përzierje të funksioneve të obligueshme dhe vullnetare dhe marrin grante nga qeveria qendrore në një varg të sektorëve të politikave.

Si financohet BNK?

Shërbimet komunale, qofshin ato të ofruara përmes BNK-së ose jo, bazohen në shumën standarde të burimeve nga të hyrat. Çështje kyçe në një aranzhim të BNK-së është se si të sigurohet që shpenzimet dhe përfitimet nga BNK-ja të ndahen në mënyrë të drejtë në mes të komunave partnere dhe qytetarëve të tyre.

Financimi i BNK-së varet nga fusha e shërbimit, lloji i të hyrave më të përshtatshme për atë fushë dhe forma e zgjedhur ligjore. Lloje të caktuara të shërbimeve si shërbimet publike komunale financohen nga të pagesat e shfrytëzuesve. Dhënia e lejeve ose licencave po ashtu financohet nga pagesat. Shërbimet e tjera, siç janë arsimi, financohen nga tatimet, qofshin ato lokale ose kombëtare të kanalizuar deri te komuna përmes transfereve ndërqeveritare (për përgjegjësitë e deleguara për shembull).

Për shërbimet që financohen nga pagesat e shfrytëzuesve duhet të zbatohen rregullat standarde për caktimin e tarifave. Megjithatë, në BNK shpesh ndodh që të ngrihen probleme rreth caktimit të çmimit të shërbimit në komuna të ndryshme partnere për shkak të ndryshimit në shpenzimet për ofrimin e atyre shërbimeve në secilën komunë. Sa i përket shërbimeve që financohen nga tatimet, BNK gjithmonë përfshinë ndonjë mekanizëm për ndarjen e shpenzimeve ndërmjet komunave partnere duke u bazuar në numrin e popullsisë, resurset fiskale të secilës komunë ose në përmasën e shfrytëzimit të shërbimeve nga qytetarët.

Në Evropën Perëndimore themelimi dhe funksionimi i BNK-së shpesh subvencionohet nga qeveria qendrore dhe/ose ka qasje të privilegjuar në financimin përmes granteve të qeverisë qendrore. Forma ligjore sipas të drejtës publike në përgjithësi ka më shumë mundësi që të tërheq subvencionimin dhe grantet e qeverisë qendrore.

Cilat janë efektet e mundshme anësore negative të BNK-së?

BNK ka po ashtu efekte të mundshme anësore negative të cilat duhet të merren parasysh kur planifikohet dhe zbatohet një BNK. Shumë prej këtyre efekteve anësore varen nga forma ligjore e BNK-së dhe/ose nga dispozitat e rregulloreve të brendshme për të cilat janë pajtuar komunitat e përfshira. Këto efekte të mundshme anësore negative përfshijnë:

Distancën e shërbimeve: Disa fusha të BNK-së nënkuptojnë krijimin e njësisë së përbashkët për ofrimin e shërbimit në njërin prej komunave (p.sh. një kopsht i përbashkët për fëmijët, shkollë e përbashkët, etj) e cila zëvendëson disa njësi që më herët kanë qenë të vendosura në secilën prej komunave partnere. Nga perspektiva ekonomike shërbimi bëhet më efikas dhe më racional, por nga këndvështrimi i qytetarëve ai është më pak i përshtatshëm për shkak se rritet distanca për të arritur deri te njësia që ofron shërbimin.

Procesi i ngadalshëm i vendimmarrjes: Për disa vendime të caktuara duhet konsultuar me këshillat e komunave në komunat partnere. Në përgjithësi, vendimmarrja në BNK është më e komplikuar pasi që ajo përfshinë më shumë vendimmarrës dhe nganjëherë mungojnë dispozitat për caktimin e hierarkisë për të dal nga situatat e bllokimit. Problemi do të ishte më i vogël po që se komunat do të krijojnë së bashku një kompani të veçantë e cila do të ofronte shërbimet në emër të tyre.

Dyfishimi i shpenzimeve dhe personelit: Teorikisht, BNK duhet të ndihmojë në uljen e shpenzimeve por në praktikë nuk ndodh gjithmonë kështu. Për shkak të inercisë së strukturave burokratike ose ambicieve të politikanëve lokalë, të cilët nuk janë të gatshëm të heqin dorë nga kontrolli i drejtpërdrejtë i disa aktiviteteve të caktuara, ndodh që personeli komunal të vazhdojë të merret me çështjet të cilat teorikisht i janë bartur institucioneve të BNK-së. Dyfishimi i funksioneve të *Communautes* franceze me komunat është përshkruar nga Gjykata Franceze e Auditorëve si “sistem kaotik i partneritetit”.

Mungesa e transparencës: Mekanizmat për kontrollin shoqëror të qeverive komunale janë të njohur dhe të krijuar. BNK-ja përfshinë një strukturë më të ndërlikuar institucionale dhe vendimmarrja është shumë më pak transparente sesa në komunat individuale. Krijimi i një sistemi të duhur të kontrollit mbi BNK-të është po ashtu mjaft sfidues. Se a do të ketë mungesë të transparencës apo jo, varet shumë nga forma ligjore e BNK-së dhe dispozitave që do të përmbajë marrëveshja për BNK.

Kostoja politike e bashkëpunimit: Hyrja në BNK po ashtu nënkupton ndarje të pushtetit dhe prestigjit politik. Kjo është arsyeja pse udhëheqësit politik lokalë nganjëherë hezitojnë të përfshihen në BNK. Kur të përfshihen, ambiciet e tyre, krenaria dhe pamundësia për të bërë kompromis mund të qoj në konflikte dhe mund të pengojë bashkëpunimin. Ngjashëm me këtë, fenomeni i “atyre që veprojnë lirisht” – komunat që formalisht i janë bashkuar iniciativës për BNK dhe që përfitojnë nga ajo por që nuk janë aktive dhe nuk janë të gatshme të kontribuojnë – mund të qoj në rënien e besimit ndërmjet partnerëve dhe në një periudhë afatgjate mund të rrezikojë qëndrueshmërinë e aranzhimeve të BNK-së.

PJESA II – PROMOVIMI I BNK

Nevoja për BNK në Evropën qendrore dhe lindore

Pas ndarjes së bllokut socialist, Bashkimit Sovjetik dhe Jugosllavisë, shumë shtete të Evropës lindore dhe ish-republika sovjetike ndërморën politika që kishin për qëllim krijimin e organeve të vetëqeverisjes lokale (në rastin e shteteve që ishin pjesë e ish-Jugosllavisë bëhet fjalë për rikrijim). Këto politika përcilleshin nga një proces i riorganizimit territorial që rezultoi me themelimin e një numri të madh të njësisive të vetëqeverisjes lokale.

Përderisa gjatë periudhës komuniste numri i komunave në Hungari ishte zbritur në 1,300, i njëjti numër u ngrit përmes reformave postkomuniste në 3,100. Në Republikën Çeke vërehet një rritje prej afro 50% e numrit të komunave pas reformave demokratike (nga 4,100 në rreth 6,000). Armenia, që ka popullatë prej rreth 3.2 milionë banorë, në kohën sovjetike kishte rreth 300 komuna. Ky numër është trefishuar me zbatimin e sistemit të ri të vetëqeverisjes. Aktualisht Shqipëria, me popullatë prej mbi 4 milionë banorë, ka 65 bashki dhe 309 komuna. Këto të fundit mesatarisht kanë nga 5,200 banorë.

Ky nivel i lartë i fragmentimit territorial përbënte një sfidë të madhe për kryerje efektive dhe efikase të funksioneve komunale, veçanërisht në kontekst të inicimit të reformave të decentralizimit. Kjo është arsyeja përse shumë shtete post-socialiste kanë ndërmarrë një proces të konsolidimit territorial (Lituania në vitin 1996, Gjeorgjia në 2006). Por në vendet tjera, kjo reformë u konsiderua si politikisht tejte e ndjeshme dhe nuk u zbatua fare (Armenia) apo u zbatua vetëm pjesërisht (IRJ e Maqedonisë në vitin 2004). Rubrika 5 paraqet një ilustrim të ndikimit të fragmentimit komunal në zhvillimin lokal të Armenisë.

Rubrika 5. Armenia – Ndikimi i fragmentimit komunal në zhvillim lokal

Kushtetuta e Armenisë e vitit 1995 përcaktonte bazën ligjore për reformë të vetëqeverisjes lokale në Armeni. Në përmbledhje, Armenia ka 10 njësi të juridiksionit në nivel rajonal dhe 915 komuna të vetëqeverisura: 866 rurale dhe 49 urbane. Ekzistojnë rreth 36 komuna me më pak se 100 banorë; 163 komuna kanë popullatë më të vogël se 300 banorë ndërsa 176 me më pak se 500. Më se 93 për qind të komunave kanë popullatë të gjithmbarshme më të vogël se 5,000 banorë. Duke qenë se shkallët ekonomike kanë tendencë të jenë relevante për njësi lokale të madhësive të tilla, fragmentimi i tepërt i Armenisë ka rezultuar në pabarazi sa i përket zhvillimit dhe në mungesë të kapaciteteve administrative dhe fiskale. Për këtë arsye, ai është shndërruar në një pengesë të madhe për zhvillimin e mekanizmave për ofrimin e shërbimeve lokale, për zhvillimin e qëndrueshëm dhe për decentralizimin e mëtejshëm.

Burimi: UNDP (2006)

BNK aktualisht zë vend të shquar në listën e prioriteteve të shumë qeverive qendrore të EQL-së ngase fragmentimi komunal çdo herë e më shumë po konsiderohet si një nga faktorët që bëjnë që decentralizimi të mos u sjell qytetarëve shërbime më të lira dhe më të mira publike. Përveç kësaj, të gjitha vendet e EQL-së përballen me sfida serioze sa i përket zhvillimit, të cilat kërkojnë investime të mëdha në infrastrukturë, promovim të biznesit apo mbrojtje të mjedisit. Këto sfida shpesh duhet trajtuar me qasje rajonale/nërajonale. Në vendet e Ballkanit Perëndimor dhe Turqi, të cilat përfitojnë nga përkrahja financiare e para anëtarësimit në BE, BNK konsiderohet si aspekt kyç për qasje në fondet e BE-së për zhvillim lokal, në veçanti në fondet e parapara për shërbime publike dhe infrastrukturë (shih Rubrikën 6).

Rubrika 6. Polonia – BNK për qasje në fondet e BE-së

Për shembull, në Poloni janë formuar unione të grupeve të komunave për të adresuar çështjet e absorbimit të fondeve të BE-së. Unioni i Komuniteteve të Rabës së Epërme dhe Krakovit ishte krijuar për të trajtuar çështjen e degradimit të ujërave në shtratin e lumit Raba përmes ndërtimit të impianteve për trajtim të ujit të kanalizimit dhe ndërtimit të gypave sanitarë; kjo ka mundësuar që ato të përfitojnë nga fondet e para anëtarësimit të cilat do të ishin tepër të mëdha për tu siguruar nga komunat ndaras.

Burimi: UNDP (2006)

Pengesat për BNK në Evropën qendrore dhe lindore

Në Evropën juglindore, vetëqeverisja lokale paraqet realitet të kohës për disa vite. Komunitet funksionojnë në mënyrë autonome dhe çdo herë e më shumë sillen si biznese të cilat tërë kohën kërkojnë mënyra për të përmirësuar shërbimet publike duke qenë nën presion dhe vëzhgim të qytetarëve. Në këto shtete, BNK paraqet një fenomen të zakonshëm, krahas kontraktimit të shërbimeve publike në sektorin privat apo partneriteteve publiko-private, thjesht për shkak se paraqet një mënyrë pragmatike për të zvogëluar shpenzimet dhe përmirësuar cilësinë e shërbimeve.

Në EQL, BNK ende më tepër paraqet një përjashtim sesa një rregull. BNK ekzistuese në këtë pjesë të botës janë zakonisht 'ad hoc' dhe shpesh të nxitura nga përkrahja financiare nga donatorët. Kjo situatë mund të sqarohet në masë të gjerë nga trashëgimia historike e centralizimit dhe mungesa e autonomisë komunale. Komunitet historikisht i kanë dhënë më tepër llogari qeverisë qendrore dhe nuk ka traditë të reagimit demokratik ndaj aspiratave qytetare për shërbime më të mira publike. Lidhjet vertikale me qeverinë qendrore u zhvilluan gjatë epokës socialiste pasi që shumica e vendimeve dhe resurseve origjinonin pikërisht në nivelin qendror. Kjo është arsyeja përse bashkëpunimi horizontal mes komunave thjeshtë nuk ishte pjesë e rëndësishme e agjendës. Në sistemet administrative të centralizuara socialiste nuk kishte vend për BNK thjesht për shkak se nuk kishte nevojë për to.

Kjo gjendje nuk ka lejuar zhvillimin e një kulture të bashkëpunimit mes komunave apo akumulimin e një mase kritike të njohurive, kapaciteteve apo përvojave në BNK. Studime, diskutime dhe punëtori të shumta mes zyrtarëve të qeverisë qendrore dhe lokale mbi temën e BNK kanë sjellë deri tek përfundimi se në EQL:

- Ka njohuri të kufizuara sa i përket përfitimeve që sjell BNK (përse)?
- Ka njohuri, kapacitete dhe përvojë të kufizuar sa i përket formave dhe modaliteteve të BNK (si)?
- Ka mungesë të kulturës së bashkëpunimit dhe mirëbesimit mes komunave.
- Nuk ekziston korniza legjislative dhe masat stimuluese që mundësojnë atë.

Kjo më tej përcillet edhe nga tendenca për konfrontim politik dhe rezistencë ndaj heqjes dorë nga pushteti apo ndarja e pushtetit si dhe inercioni i shpeshtë dhe mungesa e lidhshimit. Shumë nga këto tipare të lartpërmendura nuk janë specifike për EQL-në por thjeshtë bëhen edhe më të theksuara në këto shtete për shkak të rrethanave specifike historike të tyre.

Në fund, megjithëse jo me më pak vlerë, duhet theksuar se përderisa në Evropën perëndimore qeveritë dhe asociacionet e komunave gjatë viteve kanë sjuar mënyra të ndryshme për të promovuar BNK dhe adresuar disa nga pengesat e theksuara më lartë (mirëbesimi, njohuritë, kapacitetet apo rezistenca politike) e njëjta nuk ka ndodhur në EQL. Vetëm së fundmi disa qeveri qendrore dhe komuna kanë filluar të kuptojnë se mungesa e BNK-ve në kontekst të decentralizuar, që karakterizohet me fragmentim komunal, mund të bëhet kërcënim për reformim të suksesshëm të qeverisjes lokale. Në mes të vendeve ku po ndërmerren hapa konkret drejt promovimit të BNK-ve janë ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Turqia dhe Rumania.

Nevoja për politikë kombëtare për promovim të BNK-ve

Është përgjegjësi e shtetit që të sigurohet që shërbimet publike të jenë në dispozicion dhe që të njëjtat të përmirësohen dhe të bëhen më të arritshme për qytetarët. Përmes kontraktimit të shërbimeve publike tek sektori privat apo partneriteteve publiko-private, BNK paraqet një mënyrë pragmatike për tu siguruar se resurset njerëzore, materiale dhe financiare të shteteve janë shfrytëzuar në mënyrën më efikase dhe efektive dhe në interesin më të mirë të mundshëm të qytetarëve.

Rrallë ndodh që BNK të realizohet spontanisht. Në rastet kur më parë nuk ka pasur përvoja të BNK-së natyrisht se do të ekzistojnë probleme të ndërlydhura me njohurinë dhe kapacitetet. Gjithashtu dihet botërisht se në veçanti komunat e vogla kanë kapacitete më të kufizuara se ato më të mëdha dhe rrjedhimisht kanë nevojë për përkrahje speciale. Por përveç kësaj, rezistenca lokale ndaj ndryshimeve është një pengesë e madhe e BNK. Administrata komunale mund të mos dëshirojë të ndryshojë rutinën e vet, liderët komunalë mund të mos preferojnë të paguajnë çmimin politik të ndarjes së pushtetit, qytetarët mund të kundërshtojnë BNK për arsye historike e madje edhe fetare, frika nga centralizimi i serishëm dhe humbja e ndikimit mbi vendimmarrje, frika nga tatimet më të larta apo thjesht frika nga të qenit i detyruar që të udhëtohet në lokacione më të largëta për të arritur deri tek qendrat e BNK për t'iu qasur shërbimeve.

Për të realizuar BNK gjithkund nevojiten stimulime të jashtme. Mësimet e mësuara nga përvoja e Evropës perëndimore tregton që promovimi i BNK kërkon një politikë të ndërgjegjshme kombëtare që adreson disa probleme të mundshme sa i përket BNK-ve, duke shtjelluar së paku komponentët në vijim:

- Përkrahjen politike nga autoritetet, përmes deklaramit të hapur dhe të qartë se BNK paraqet prioritet politik
- Kornizën legjislativë që mundëson realizimin e saj
- Masat stimuluese financiare
- Ndërtimin e kapaciteteve dhe/apo asistencën teknike
- Menaxhimin e njohurisë

Përvoja nga Evropa perëndimore gjithashtu zbulon se palët kyçe të interesuara në promovimin e BNK-së janë qeveria qendrore, qeveritë rajonale (nëse ekzistojnë) dhe asociacionet kombëtare të autoriteteve lokale (shih Tabelën 3).

Tabela 3. Kush çfarë duhet bërë në promovimin e BNK?

	Qeveria qendrore	Qeveria rajonale (nëse ekziston)	Asociacionet kombëtare të qeverive lokale
Strategjia kombëtare/rajonale për promovimin e BNK (përkrahja politike)	X	X	
Korniza ligjore që mundëson promovimin e BNK	X	X	
Masat stimuluese financiare për BNK	X	X	

Trajnimi dhe ekspertiza	X*	X	X
Menaxhimi i informatave dhe dijenisë	X*	X	X

* Nëse nuk ekzistojnë autoritete rajonale

Qeveritë qendrore në Evropën Perëndimore BNK-të i konsiderojnë si vegël pragmatike për arritjen e caqeve politike të tyre, në mungesë të alternativave tjera praktike apo politike (çfarë është, për shembull, shkrirja e njësisve territoriale). Motivimi parësor ishte racionalizimi dhe përmirësimi i ofrimit të shërbimeve publike. Në raste të caktuara, promovimi i BNK-ve nga qeveria qendrore ka qenë i motivuar nga dëshira për t'i bartur nivelit lokal kompetenca të reja. Fragmentimi komunal paraqiste një problem që detyronte qeveritë të ndërmarrin hapa të cilët inkurajojnë zbatimin e BNK-ve.

Në të gjitha vendet karakteri vullnetar i BNK-ve mbetet i shenjtë, përveç në rrethana të jashtëzakonshme (shih Rutinën 7). Qeveritë qendrore gjithashtu i janë shmangur ndërhyrjes në detajet e aranzhimeve të BNK për të ruajtur autonominë komunale, megjithëse në shumë shtete ato kanë qenë të monitoruara për së afërmi në mënyrë që të sigurohet respektimi i interesit publik. Shumë qeveri qendrore grumbullojnë dhe ruajnë të dhëna mbi BNK-të në mënyrë që të jenë në gjendje të analizojnë ndikimin e politikave të tyre, të monitorojnë trendet e BNK-ve dhe të identifikojnë lokalitetet apo shërbimet në të cilat BNK-të do të sjellin përmirësime të dukshme sa i përket shërbimeve publike duke justifikuar kështu shpenzimin e parave publike për inkurajimin e tyre.

Rubrika 7. Francë – “Rregulli i shumicës së kualifikuar” për BNK

Në mënyrë që të sigurohet se projekti i bashkëpunimit ndërkomunal do të manifestohet me koherencë gjeografike dhe vazhdimësi, perimetri i komunave bashkëpunuese të përfshira në një projekt specifik të bashkëpunimit përcaktohet nga administrata shtetërore e Francës. Para implementimit, projekti duhet të miratohet nga shumica e kualifikuar e komunave. Nëse arrihet pajtimi nga kjo shumicë e kualifikuar (2/3 e asambleve lokale që përfaqësojnë më shumë se 50% të popullatës, apo 50% të asambleve lokale që përfaqësojnë 2/3 e popullatës lokale të komunave në fjalë), të gjitha komunat në fjalë janë të detyruara t'i bashkëngjiten marrëveshjes për bashkëpunim.

Burimi: UNDP (2006)

Në shtetet me autoritete të fuqishme rajonale janë ato që ka luajtur rol kyç në promovimin e BNK (për shembull Landet Gjermane apo Kantonet Zvicëre). Motivimi parësor i tyre ka qenë i njëjtë me motivimin e organeve qendrore ndërsa që kësaj mund t'i shtohet mbase edhe elementi i konkurrimit në mes të rajoneve. Duke marrë parasysh afërsinë e tyre me komunat, autoritetet rajonale jo vetëm që japin përkrahje politike, miratojnë legjislacion rajonal për BNK dhe ofrojnë masa stimuluese financiare për NB por edhe përkrahin drejtpërdrejt BNK përmes trajnimeve/asistencës teknike dhe menaxhimit të informatave/njohurisë.

Trajnimi/asistenca teknike dhe menaxhimi i informatave/njohurisë gjithashtu sigurohen nga asociacionet kombëtare të qeverive lokale dhe në veçanti nga degët rajonale të tyre. Në shtetet që nuk kanë autoritete rajonale, këto funksione kryhen nga shoqatat kombëtare të qeverive lokale shpesh në bashkëpunim me qeverinë qendrore (ministrinë relevante). Në shtetet që kanë nivel rajonal të qeverisjes, shoqatat kombëtare të qeverive lokale dhe veçanërisht degët e tyre rajonale bashkëpunojnë aktivisht me strukturat rajonale të shtetit.

Së fundmi, por jo më me pak rëndësi, të gjitha shoqatat kombëtare të qeverive lokale në Evropën perëndimore janë të përfshira në lobim në favor të krijimit të një mjedisi që mundëson BNK-të. Për shembull, shoqata holandeze e autoriteteve lokale mbron interesat e komunës duke marrë pjesë aktive në formulimin e Aktit për Rregullore të Përbashkëta, akt ky që përbën kornizën legjislative të këtij shteti sa i përket BNK.

Legjislacioni për BNK

Shumica e shteteve të Evropës perëndimore kanë legjislacion specifik për BNK-në, që ka bazën në ligjet parësore. Legjislacioni për BNK dallon në masë të konsiderueshme nga shteti në shtet dhe është rrjedhojë e kushteve specifike të shtetit që shprehin nivelin e rëndësisë që ato i japin BNK-ve. Në shumicën e shteteve legjislacioni i BNK-ve nuk përjashton mundësinë që BNK-të të krijohen sipas legjislacionit privat. Rubrika 8 paraqet një ilustrim të dispozitave të legjislacionit për BNK në Holandë.

Legjislacioni për BNK ka të bëjë me marrëveshjet kontraktuese në mes të komunave, kur ato kanë të bëjnë me menaxhim të përbashkët të shërbimeve apo me delegim të funksioneve nga një komunë partnere tek tjera. Ligjet për BNK gjithashtu trajtojnë krijimin e subjekteve të reja ligjore të cilave i delegohen funksionet komunale. Në raste të caktuara ligjet për BNK parashohin delegimin i obligueshëm dhe opsional të disa funksioneve. Legjislacioni spanjoll parasheh që *mancomunidades* të mbulojnë tetëmbëdhjetë shërbime të obligueshme. *Communautés d'agglomération* në Francë kanë edhe kompetenca mandatore e edhe opsionale. Shpesh legjislacioni për BNK nuk lejon që BNK të ofrojë të gjitha shërbimet e komunave partnere pasi që kjo në praktikë do të implikonte zhdukjen e tyre.

Rubrika 8. Holandë – Akti për Rregullore të Përbashkëta

Në Holandë format *publike* të bashkëpunimit mes komunave quhen *rregullore të përbashkëta*. Rregullat mbi strukturën dhe funksionet e këtyre formave publike përcaktohen në *rregulloret e përbashkëta*. Ky ligj ka për qëllim që të vë rend mbi bashkëpunimin komunal dhe të ngritë nivelin e ndikimit që komunat pjesëmarrëse ushtrojnë në proces të vendimmarrjes së përbashkët.

Akti liston tri modelet vijuese bazike të bashkëpunimit publik:

- *Autoritetet publike*. Përbëhen nga një organ qeverisës, një komitet ekzekutiv dhe një kryesues. Gjithashtu mund të krijohen edhe komitete dhe shërbime administrative. Sipas Aktit për Rregullore të Përbashkëta, autoriteti publik paraqet të vetmen strukturë bashkëpunuese me formë ligjore. Për këtë arsye, ai mund të veprojë si strukturë e pavarur juridike. Në praktikë, autoriteti publik krijohet për të ndërmarrë një sërë detyrash ekzekutive, siç janë shërbimet mjedisore ndërkomunale, shërbimet shëndetësore publike, dhe shërbimet sociale dhe të punësimit.

- *Agjencitë e përbashkëta*. Zakonisht krijohen për lloje relativisht të thjeshta të bashkëpunimit. Agjencitë e këtij lloji nuk kanë as strukturë hierarkike e as personalitet juridik dhe nuk mund të ushtrojnë autorizime të caktuara. Zakonisht ato kanë vetëm rol konsultativ, për shembull në fushën e mirëqenies sociale apo banimit publik.

- *Marrëveshjet "bazike komunale"*. Përveç llojeve të mësipërme apo në lidhur me to, marrëveshjet e këtij lloji mund të përcaktojnë se disa autorizime të caktuara do të ushtrohen vetëm nga njëra prej komunave palë në të. Akti i Rregulloreve të Përbashkëta i jep komunave bashkëpunuese autonomi të theksuar. Për shembull, është e mundshme që pas nënshkrimit të marrëveshjes për një periudhë kalimtare kohore një komunë të jetë vetëm anëtar nominal dhe jo me të drejta dhe obligime të plota. Ky model bazohet në detyra ekzekutive, siç janë dhënia e kontratës për grumbullimin e mbeturinave amvisërore një komune më të madhe (fqinje).

- *Marrëveshjet e lehta*. Për dallim nga tri format paraprake, kjo formë nuk është emëruar në Akt.

Megjithatë, komunat kanë të drejtë të hyjnë në marrëveshje, në bazë të këtij Akti, pa themeluar asnjë nga institucionet e mësipërme. Në marrëveshje të lehta, autorizimet apo kompetencat nuk mund t'i delegohen organeve tjera. Komunat bashkëpunuese zakonisht përzgjedhin këtë formë nëse duan t'i përcaktojnë qartë të drejtat dhe detyrat e tyre kundrejt njëra tjetrës. Në Holandë gjithashtu ekzistojnë forma private të bashkëpunimit. Ky akt nuk përjashton mundësinë e hyrjes në marrëveshje bashkëpunimi përmes të cilave krijohen persona juridikë, sipas dispozitave të së drejtës private.

Burimi: VNG International (2004)

Ekzistimi i legjislacionit specifik për BNK-të është element kritik në krimin e mjedisit lehtësues për themelimin e BNK-ve. Legjislacioni që trajton specifikisht BNK-të mund të jetë pjesë e ligjeve për vetëqeverisje lokale apo mund të jetë ligj i veçantë. Përparësitë që i gëzojnë shtetet që kanë legjislacion që mbulon BNK janë:

- Paraqet një shenjë të qartë se qeveria përkrah politikisht BNK-të
- Ndhmon në sajimin e BNK-ve, pasi që përcakton procedurat dhe modelet ligjore të domosdoshme
- Shton besueshmërinë e partnerëve në qëndrueshmërinë e institucionit që do krijohet
- Mund të përcaktojë rregullat që ndihmojnë në shmangien e lëshimeve më të shpeshta që rastisin gjatë zbatimit të BNK-ve (mungesa e studimeve preliminare, ndikimet tek qytetarët, kontrolli i dobët)
- Zvogëlon rrezikun e kontesteve gjyqësore dhe ndihmon në zgjedhjen e kontesteve.

Në disa shtete BNK rregullohet nga legjislacioni deri në detaje duke përcaktuar madje edhe rregulla mjaft kufizuese, ndërsa në shtete tjera ky legjislacion është me karakter më të përgjithshëm dhe ofron më shumë fleksibilitet sa i përket aranzhimeve të BNK. Në përgjithësi, korniza ligjore e BNK nuk do duhej të jetë tejet e ndërlikuar dhe as të rregullojë për së tepërmi detaje, ngase do duhej t'u ofrojë autoriteteve lokale mjaft fleksibilitet në përzgjedhjen e opsionit që më së miri i përshtatet kushteve specifike lokale.

Rubrika 9. Disa çështje kyçe që duhet trajtuar nga legjislatorët e BNK

1. Fushat në të cilat mund të lidhen BNK. Ligji duhet të përcaktojë që format e caktuara juridike duhet të përfshijnë, së paku, disa kompetenca të caktuara (për shembull planifikimi urban dhe zhvillimi ekonomik) apo që transferi i disa funksioneve komunale tek BNK nuk lejohet.

2. Procedura për të vendosur se cilat komuna duhet konsultuar, rregullat mbi përgatitjen e studimit të fizibilitetit, etj.

3. Procedura për krijimin formal të BNK (nevoja për unanimitet të komunave në fjalë apo jo; mundësia e organizimit të referendumit, etj.).

4. Natyra e organit juridik dhe regjimi i përgjithshëm i të njëjtit.

5. Organet e entitetit të BNK dhe rregullat e përgjithshme të funksionimit të entitetit.

6. Buxheti dhe rregullat e kontabilitetit (resurset, vendimet për huazim, pronë dhe aspekte tjera financiare përfshirë masat stimuluese dhe grantet speciale, etj.)

7. Statusi i punonjësve të entitetit të BNK.

8. Rregullat për kontroll (ligjshmëria e akteve, financat) nga autoritetet shtetërore (Gjykata e auditimit, raportet periodike tek këshillat komunalë, të drejtat e qytetarëve për t'u informuar, etj.).

Masat stimuluese për BNK

Masat stimuluese nga qeveria qendrore apo nga autoritetet rajonale shpesh janë vendimtare për krijimin e BNK-ne. Masat stimuluese financiare për hyrje në BNK dallojnë dukshëm në vendet e ndryshme të Evropës perëndimore.

Në Francë, në vitin 1992 është miratuar një akt legjislativ që vinte në funksion ‘tatimin unik afarist’ (“*taxe professionnelle unique*”) që përfshin rishpërndarjen komplekse të tatimeve të bizneseve lokale në mes të komunave dhe “*communautes*” franceze. Në vitin 1999 ligjvënësit francezë ndërmorën një hap më radikal duke përcaktuar një subvencion të përhershëm nga buxheti shtetëror për funksionimin e entiteteve të BNK-ve, ‘subvencionin për operacione ndërkomunale’ (“*dotation de fonctionnement intercommunale*”). Ligji parasheh një mekanizëm përmes të cilit sa më shumë shërbime dhe projekte të menaxhojë një BNK aq më i lartë do të jetë subvencioni. Kjo ka bërë që funksionet e BNK-ve të jenë tejet joshëse dhe të jenë të suksesshme në stimulimin e zhvillimit të BNK-ve. Por kjo rëndonte shumë buxhetin e shtetit. Së fundmi të theksojmë se në Francë *Communautes urbaines* kanë të drejtë të vjelin tatime speciale shtesë për të financuar veprimtarinë e tyre.

Hungaria paraqet një shembull të një shteti post socialist që ka sajuar një sistem të masave stimuluese financiare për promovimin e BNK-ve. Atje qeveria qendrore ofron subvencione të vogla për të përkrahur funksionimin e zyrave të BNK-ve. Madhësia e subvencioneve varet nga numri i komunave të përfshira. Në vitin 2004, Hungaria miratoi legjislacionin mbi asociacionet shumë funksionale publike të komunave. Legjislacioni parashihte dhënien e subvencioneve të vogla edhe për themelimin e asociacioneve edhe për funksionimin e tyre.

Rajonet italiane kanë krijuar një sistem koherent të subvencioneve për BNK, parimet e të cilit në parim reflektojnë praktikën e shumicës së shteteve të Evropës perëndimore. Tabela 4 ofron një përmbledhje të objektit të subvencioneve dhe kriterëve për dhënien e tyre. Subvencionet ofrohen gjatë fazave të ciklit jetësor të fizibilitetit, themelimit dhe funksionimit të BNK-ve. Madhësia e subvencioneve varet nga zona që përfiton nga shërbimet, forma e BNK-ve apo numri i komunave të përfshira. Duhet vërejtur se në Itali, ndryshe nga Franca (shih më lartë), subvencionet për funksionimin e BNK-ve gjithnjë janë të përkohshme nga natyra, në mënyrë që t’i shmangët krijimit të strukturave që nuk mund të mbajnë veten.

Tabela 4. Itali – Sistemi i masave stimuluese për promovimin e BNK-ve që shfrytëzohet nga rajonet Italiane

Masa stimuluese financiare	Kriteri i shpërndarjes
Faza e studimit të fizibilitetit	
% e shpenzimeve për studim të fizibilitetit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporcionale me numrin e komunave të përfshira ▪ Kushtëzohet me madhësi minimale të BNK-së për arritje të ekonomisë së shkallës
Faza e themelimit	
Granti themeltar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Varësisht nga lloji dhe forma e BNK-ve

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Varësisht nga kapacitetet financiare të komunave ▪ Varësisht nga madhësia e popullatës ▪ Varësisht nga numri i komunave të përfshira ▪ Kushtëzohet me funksionimin për një kohëzgjatje të caktuar prej ‘x’ vitesh të menaxhmentit operacional të përbashkët ▪ Prioritet i jepet komunave nën një madhësi të caktuar
Faza e funksionimit	
Kontributi që i është dhënë gjatë vitit “x” menaxhmentit të BNK-së	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Varësisht nëse funksionet dhe shërbimet janë në listën e prioriteteve të promovuesit ▪ Varësisht nga zona e mbuluar nga BNK dhe lloji i tij (prioritet i jepet zonave të caktuara dhe formave më të institucionalizuara) ▪ Varësisht nga dendësia e popullatës ▪ Varësisht nga numri i komunave të përfshira ▪ Prania e komunave që nuk kanë likuiditet financiar ▪ Kontributet për menaxhmentin gjatë një periudhe 5 deri 10 vjeçare me zbritje të kontributeve pas disa vitesh ▪ Prioritet i jepet komunave nën një madhësi të caktuar

Burimi: Adaptuar nga Elena Zuffada dhe Eugenio Caperchione (2003)

Tjetër mekanizëm kyç për promovimin e BNK-ve që shfrytëzohet në Evropën perëndimore është ofrimi i subvencioneve për projekte të përbashkëta investive në fushën e shërbimeve, që konsiderohen si të rëndësishme parësore për qeverinë qendrore. Për shembull, në Hungari prioritet paraqesin furnizimi me ujë dhe themelimi i impianteve për trajtim të ujërave nga disa komuna dhe në këtë rast investimet e BNK mund të përfitojnë subvencione deri në 50% të investimit të gjithmbarshëm varësisht nga popullata dhe pragjet e konsumit të ujit. Skemat e granteve me mase stimuluese eksplicite apo implicite për bashkëpunim (aplikimi i përbashkët nga disa komuna apo pragu i madhësisë minimale) gjithashtu janë të zakonshme.

Qeveria gjithashtu mund të përcaktojë skema grantesh nga të cilat do të përfitonin vetëm projektet e dorëzuara bashkërisht nga dy apo më shumë autoritete lokale. Kushti për bashkëpunim mes komunave duhet të jetë eksplicit (p.sh. aplikimi i përbashkët mund të jetë kusht formal për qasje në grant) apo implicit (p.sh. pragu i madhësisë minimale të komunës mund të jetë i lartë me çka do kushtëzohej bashkëpunimi mes disa komunash). Fondet e BE-së për para-anëtarësim dhe fondet strukturore të BE-së funksionojnë pikërisht kështu.

Ekziston konsensus i përgjithshëm se subvencionet dhe grantet për projekte ndërkomunale kanë qenë faktor kyç që ka kontribuar në zhvillimin e BNK-ve. Disa thonë se në shtete të caktuara, subvencionet dhe grantet kanë ‘shtrembëruar’ karakterin vullnetar të BNK-ve.

Zhvillimi i kapaciteteve dhe ekspertiza

Komunat të cilat kurrë nuk kanë zbatuar BNK, gjithsesi do të mund të përfitonin nga zhvillimi i kapaciteteve me çfarë do ngruhej niveli i vetëdijes së tyre lidhur me përfitimet që i sjellin BNK-të, lidhur me atë se çfarë mund të bëjnë së bashku dhe si mund ta bëjnë atë. Shtetet nga Evropa perëndimore nuk kanë përvojë me ndonjë trajnim formal të theksuar në

fushën e BNK-ve (edhe pse në Francë universitetet kanë module mbi BNK-të). Metodën më të shpeshta të zhvillimit të kapaciteteve përfshijnë seminare, punëtori dhe takime.

Duket se në kontekst të Evropës perëndimore, ku BNK-të kanë qenë për shumë dekada dhe vazhdojnë të paraqesin praktikë të zakonshme, ekziston një masë kritike tejet e qasshme dhe në dispozicion e informatave dhe njohurive mbi BNK-të, të cilat bëjnë të panevojshme trajnimet formale. Megjithatë, në EQL, BNK është fenomen tërësisht i ri dhe vendet pothuajse nuk kanë fare përvoja nga të cilat do të nxirrin mësim. Kjo është arsyeja përse trajnimet formale, përfshirë edhe të tilla që shtjellojnë përvojat e Evropës perëndimore, konsiderohen si të rëndësishme, krahas metodave tjera të zhvillimit të kapaciteteve, siç janë seminarët dhe punëtoritë.

Përkundër trajnimit formal, asistencë me ekspertizë shfrytëzohet shpesh në Evropën perëndimore për të përkrahur identifikimin e mundësive për BNK dhe sajimin e BNK-ve. Për shembull, rajonet italiane kanë staf të përhershëm që ofrojnë BNK-së ndihmesë dhe ekspertizë. Fushat e mundshme ku mund të ofrohet ekspertizë janë:

- Përgatitja e studimeve të fizibilitetit
- Veprimi si ndërmjetësues/lehtësues neutral mes komunave
- Identifikimi i madhësisë optimale minimale të BNK-së
- Këshilla mbi format ligjore të BNK-ve
- Këshilla mbi dizajnin dhe funksionimin e strukturave të përbashkëta menaxhuese
- Ndërmjetësimi i paanshëm në raste konflikti, etj.

Është mbase e panevojshme të theksohet se ndihma me ekspertizë do të ishte tejet relevante në kontekst të EQL-së.

Menaxhimi i informatave dhe njohurisë

Menaxhimi i informatave dhe njohurisë paraqet komponent kritik të të gjitha politikave për promovimin e BNK-ve. Ai paraqet tipar të përbashkët të Evropës perëndimore. Informatat që përkrahin themelimin e BNK-ve përfshijnë:

- Udhëzimet dhe doracakët e BNK
- Modelet e kontratave/statuteve
- Përpilimet e legjislacionit relevant
- Bazat e të dhënave me të dhëna të trajnerëve/ekspertëve (privatë, qeveri lokale apo qendrore)
- Regjistrin e iniciativave të BNK-së
- Grumbullimin dhe shpërndarjen e praktikave të mira (vendore dhe ndërkombëtare)
- Rastet studimore dhe shënjimimin e përvojave

Kanalet për shpërndarje të informatave mbi BNK përfshijnë:

- Faqen e internetit
- Seminarët dhe punëtoritë
- Rrjetet e praktikuesve të BNK-ve
- Informatorët

Tabela 5 ilustron aktivitetet promovuese të BNK-së në 4 qeveritë rajonale të Italisë.

Tabela 5. Itali – Aktivitetet për promovim të BNK-ve në 4 rajonet e Italisë (Emilia-Romana, Lombardi, Pjemont dhe Veneto)

Informatat, doracakët dhe formularët	Përkrahje ekspertësh	Seminare dhe publikime	Shpërndarja
<ul style="list-style-type: none"> - Udhëzuesi i BNK - Doracaku i Studimit të Fizibilitetit - Forumi për Pyetjet më të Shpeshta - Formularët për kërkesat për alokim të fondeve - Draftet e statuteve, rregulloreve dhe akteve kushtetuese 	<ul style="list-style-type: none"> - Vendimi mbi partneritetin dhe përkrahja në implementim - Përkrahje në studimet e fizibilitetit - Përkrahje në riorganizim <p>Vërejtje: përkrahja e ekspertëve ofrohet nga stafi i administratës rajonale, anëtarët e këshillit të qytetit apo rajonit (ndonjëherë në bashkëpunim me universitete rajonale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Publikime - Raporte - Seminare - Takime 	<ul style="list-style-type: none"> - Faqe të Internetit - Shënjim i përvojave - Regjistri i përvojave - Baza rajonale e të dhënave - Difuzioni i praktikave më të mira

Burimi: Adaptuar nga Elena Zuffada dhe Eugenio Caperchione (2003)

Interneti në të gjitha vendet paraqet vegël kyçe për vënien në dispozicion dhe shpërndarje të informatave mbi BNK-të. Rubrika 10 ofron një përmbledhje të përbërjes së faqes së internetit të rajonit Emilia-Romana.

Rubrika 10. Itali – Faqja e internetit e Rajonit Emilia-Romagna

Faqja e internetit është mjet operativ për komunat të cilat vendosin të zgjerojnë përvojën e tyre të partneritetit. Ballina ofron qasje për bazën e të dhënave që përmban informata mbi metodat e nisjes së funksioneve dhe shërbimeve të përbashkëta të menaxhimit, shoqëruar me disa partneritete si dhe tregon rrugën që duhet ndjekur për të gjitha format e partneriteteve. Veç kësaj, ajo përmban një udhëzues për krijimin e partneriteteve, duke ilustruar të gjitha procedurat dhe urdhëresat e këshillave lokalë të domosdoshëm për të nisur procedurat apo për të dorëzuar kërkesa për financim, si dhe një shërbim të këshillave ligjore dhe një dritare informuese që tregon projektet që kanë gjeneruar përmirësime në shërbime apo modele menaxhimi të zbatueshme ekonomikisht, d.m.th. shembuj të praktikave më të mira. Kjo faqe interneti me qasje të lirë ofron mundësinë për të përcjellë rugëtimet specifike, dhe në këtë mënyrë është e ndarë në tri fusha.

Fusha e parë – dokumentacioni – tregon rregulloret vendore dhe rajonale, rolin e Rajonit për sa i përket kontributeve financiare, stafin mbështetës dhe komitetin për zhvillim të partneriteteve, si dhe paraqet vegëzat për studimet dhe anketimet mbi çështjen e partneriteteve.

Fusha qendrore, që merret me procedurat, ofron opinione dhe këshilla dhe ilustron projektet më të rëndësishme, si dhe ofron kopje të formularëve dhe raporteve. Afro 250 statute dhe kontrata mund të shkarkohen.

Fusha e fundit i referohet përvojave. Ajo raporton të dhënat dhe dokumentet që kanë të bëjnë me

partneritet që ekzistojnë në Rajon; kërkimi mund të kryhet sipas formës ligjore të partneritetit apo funksionit menaxhues. Në fund, ajo përmban hartën e hollësishme të shtrirjes së territoreve të partneriteteve në Rajon, si dhe ofron qasje për të dhënat që kanë të bëjnë me çdo partneritet të vetëm.

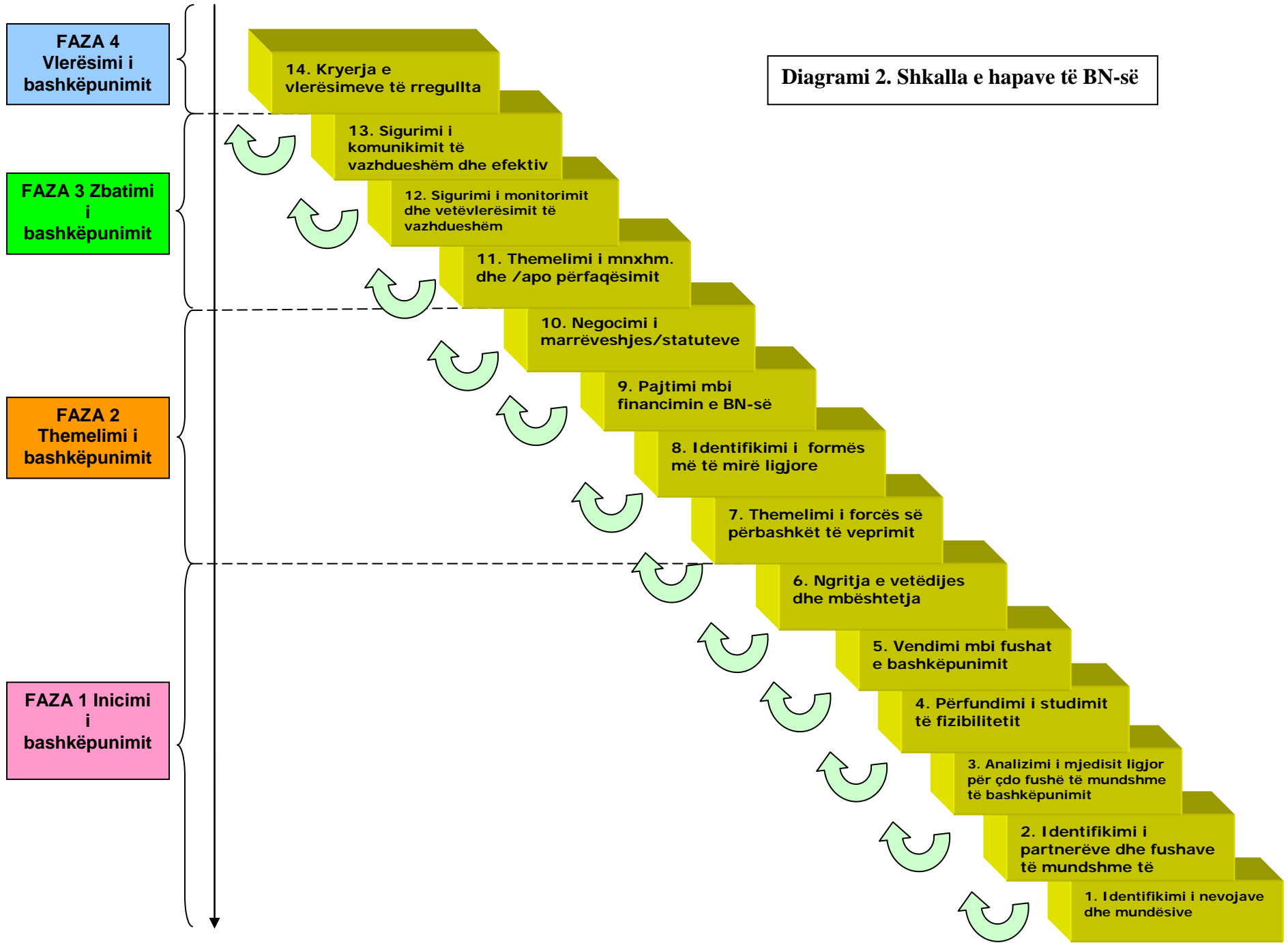
Krahas këtyre fushave kryesore, faqja e internetit përmban edhe butonat dhe vegëzat shërbyese ; buletini informativ dërgohet rregullisht te të gjithë përdoruesit e regjistruar.

Burimi: Elena Zuffada dhe Eugenio Caperchione (2003)

PJESA III – THEMELIMI I BNK

Kjo Pjesë paraqet qasjen e përgjithshme që duhet ndjekur për të themeluar, zbatuar dhe monitoruar dhe vlerësuar BNK-në. Katër faza dhe katërbëdhjetë hapa paraqesin elementet dhe aspektet më të rëndësishëm që duhet marrë në konsideratë gjatë procesit.

Diagrami 2. Shkalla e hapave të BN-së



Faza 1: Inicimi i bashkëpunimit

Hapi 1 – Identifikimi i nevojave dhe mundësive

BNK-të duhet të bazohen në trajtimin e nevojave të komunës dhe/apo qytetarëve të saj si dhe në shfrytëzimin e mundësive për mobilizimin e financimit të jashtëm qoftë nga qeveria qendrore qoftë nga donatorët.

Komuna mund të kuptojë se përballet me kosto të larta të kryerjes së disa detyrave të caktuara komunale, gjatë ofrimit të shërbimeve të caktuara për qytetarët apo se nuk ka personel dhe/apo mjete të mjaftueshme financiare për të zbatuar iniciativat të cilat mund të kontribuojnë në zhvillimin e saj socio-ekonomik. Një gjë e tillë mund të kuptohet nga vështirësitë financiare me të cilat përballet komuna, ndjenja e pakënaqësisë nga ana e qytetarëve mbi koston apo cilësinë e ofrimit të një shërbimi të caktuar, rritja e papunësisë apo nevoja për të krijuar një shërbim të ri të kërkuar nga qytetarët.

Në situata të tilla, dikush të ndërmerr iniciativën për të hulumtuar opsione për trajtimin e çështjeve ekzistuese. Ky person mund të jetë Kryetari i komunës, anëtarët e këshillit komunal apo përfaqësuesit e organizatave të shoqërisë civile. Rëndësia e lidërshiptit në BNK të suksesshme nuk duhet të nënvlerësohet (shih Rubrikën 11). Përfundimi i “vlerësimit të nevojave” mund të jetë hapi i parë praktik në përcaktimin e gamës së gjerë të çështjeve me të cilat përballet komuna si dhe zgjidhjet e mundshme. Përmes vlerësimit të nevojave, komuna duhet t’i identifikojë fushat e funksioneve apo shërbimeve të cilat mund të kryhen më mirë dhe më lirë përmes BNK-së.

Rubrika 11. Rëndësia e lidërshiptit

Përkundër faktit që BNK ka të bëjë me marrëdhëniet horizontale, jo-hierarkike ndërmjet komunave, përvoja empirike sugjeron se ajo që është e dobishme për të ndërtuar një institucion të BNK-së është një udhëheqës i fuqishëm, person me karizëm i cili ka aftësitë për të bindur të tjerët dhe për t’i mobilizuar për të punuar së bashku. Një udhëheqës i tillë nuk duhet të jetë autoritet hierarkik mbi partnerët e tjerë, por ai/ajo duhet të demonstrojë autoritet të fuqishëm për të mobilizuar njerëzit në arritjen e synimeve të formuluar. Udhëheqësi i fuqishëm nuk është parakusht i domosdoshëm për themelimin e institucionit të BNK-së por është faktor tejet i dobishëm.

Iniciativa e BNK-së mund të jetë edhe rrjedhojë e faktorëve (mundësive) të cilat nuk janë brenda komunës. Për shembull, grantet e qeverisë qendrore apo fondet e institucioneve siç janë BE-ja apo Banka Botërore mund të financojnë projekte madhore në fushën e energjisë apo furnizimit me ujë, që kërkon bashkëpunim ndërmjet disa komunave. Mund të ketë kompani private e cila është e interesuar në sigurimin e koncesionit dhe në investim në modernizimin e sistemit të furnizimit me ujë në territorin e disa komunave. Kompania mund të provojë t’i bindë komunat që të angazhohen në partneritete publike-private.

Në vlerësimin e nevojave dhe mundësive, duhet të përgjigjen pyetjet në vijim:

- A do të jetë bashkëpunimi ndërkomunal adekuat dhe i duhur për të zgjidhur problemin/përmbushur synimin?
- A janë partnerët (komunat) e motivuar për të bashkëpunuar?

- Cilat janë barrierat që mund të pengojnë bashkëpunimin ndërkomunal (mungesa e resurseve, konsideratat politike) dhe çka mund të bëhet për t'i tejkaluar ato?

Hapi 2 – Identifikimi i partnerëve dhe fushave të mundshme të bashkëpunimit

Pasi që komuna të ketë identifikuar nevojat dhe mundësitë që mund të trajtohen/shfrytëzohen përmes BNK-së, hapi i radhës është gjetja e partnerit(ve) përmes kontaktimit të komunave fqinje që mund të përballen me çështje të ngjashme apo që mund të jenë të interesuara në kapjen e mundësive të financimit të jashtëm. Janë të domosdoshme takimet fillestare informuese ndërmjet shërbyesve të lartë civilë dhe përfaqësuesve të lartë të zgjedhur të komunave fqinje. Objektivi i tyre është hulumtimi i qëndrimeve të përgjithshme karshi idesë së themelimit të BNK-së.

Si pjesë e planifikimit paraprak, komuna duhet të përgatitë një propozim ku theksohen përfitimet e pritura për çdo pjesëmarrës potencial. Propozimi duhet të ofrohet për partnerin(ët) potencial para takimit në mënyrë që të ju ofrohet mundësia e shqyrtimi të opsioneve të tyre. Diskutimet gjatë takimit duhet të tentojnë të qartësojnë pikët në vijim:

- A i kanë komunat fqinje problemet e njëjta në lidhje me performancën e disa funksioneve komunale?
- A janë këto shërbime të nevojshme por të pasiguruara nga komunat?
- Cilët janë shkaqet e problemeve/mungesës së shërbimit?
- A është BNK zgjidhje e mundshme?
- A ka mundësi financuese të cilat komunat fqinje mund t'i kapin përmes BNK-së?
- Cila është lista e fushave në të cilat BNK mund të përfshihet me seriozitet nga komunat?
- A do të jenë qeveria qendrore/autoritetet komunale në favor/mbështetje të fushave të bashkëpunimit të identifikuar të BNK-së?

Me kusht që faza informuese e cekur më lart dëshmohej të jetë pozitive, zyrtarët ekzekutivë të komunave në fjalë duhet të organizojnë një takim formal ndërmjet zyrtarëve të lartë komunalë (kryetarëve të komunave dhe/apo zëvendësve të tyre). Takimi duhet të përbëhet nga një diskutim i përfitimeve të mundshme dhe kostove të bashkëpunimit në fushat e BNK-së të diskutuara në takimin joformal të cekur më lart.

Përfundimi i këtij takimi duhet të jetë:

- Identifikimi i objektivave të bashkëpunimit
- Përzgjedhja tentative e një apo disa fushave të mundshme të bashkëpunimit për arritjen e objektivave të sipërpërmendur;
- Vendimi për të hulumtuar mundësinë/zbatueshmërinë e themelimit të BNK-së në këto fusha;
- Identifikimi i hapave të ardhshëm.

Rubrika 12. Objektivat e qartë dhe pritjet reale janë çelës të suksesit

Bashkëpunimi i suksesshëm ndërkomunal dhe qëndrueshmëria e tij përfundimisht vare nga miratimi dhe përkushtimi i të gjitha palëve relevante të përfshira. Prandaj, është me rëndësi që të gjitha palët e interesuara të pajtohen mbi objektivat dhe synimet kryesore të projektit të tyre specifik të bashkëpunimit ndërkomunal. Pritjet dhe interesat e ndryshme të partnerëve duhet të qartësohen në mënyrë që të shmangët frustrimi dhe keqkuptimi i mëvonshëm. Veç kësaj, një synim kryesor mund të ndihmojë në unifikimin dhe motivimin e partnerëve të ndryshëm dhe në tejkalimin e konflikteve të mundshme. Në këtë kuptim, komunikimi efektiv në procesin negocues do të kontribuojë në masë të madhe në arritjen e marrëveshjes së bashkëpunimit me përfitime të dyanshme me role dhe përgjegjësi të qarta. Gjatë këtij procesi, partnerët potencialë duhet të jenë të gatshëm që të pranojnë qëndrimet e palës tjetër dhe të bëjnë koncesione bazuar në ato nevoja dhe pritje.

Burimi: Unioni i Komunave të Nova Skocia (2002)

Hapi 3 – Analiza e mjedisit ligjor

Komunat, sikurse çdo autoritet tjetër administrativ, mund të vendosin mbi çështjet ligjore vetëm me mbulesë ligjore. BNK ka nevojë për bazë solide ligjore për të siguruar vlefshmërinë e vendimeve të menaxheriale (kontratat, themelimi i subjekteve ligjore) apo vendimeve financiare (harxhimeve, faturimeve, tatimit).

Çdo kryetar i komunës duhet të caktojë zyrtarë relevantë komunalë në hulumtimin e mundësive ligjore për themelimin e BNK-së. Nëse legjislacioni nuk lejon BNK-në, atëherë është e qartë se duhet hequr dorë nga përpjekjet për bashkëpunim apo aktivitetet e BNK-së do të kufizohen në marrëveshje të “shtrëngimit të dorës”, gjë që limiton fushat e mundshme të bashkëpunimit.

Nëse legjislacioni lejon BNK-të atëherë ekzistojnë dy opsione:

1. Legjislacioni lejon por nuk është specifik për sa i përket formave dhe modaliteteve të BNK
2. Legjislacioni ka dispozita specifike mbi BNK

Nëse BNK lejohet ligjërisht, por nuk ka legjislacion specifik për BNK-në, atëherë ai duhet të zbatohet sipas së drejtës private. Nëse zgjidhet opsioni i themelimit të BNK-së sipas ligjit mbi organizatat private (asociacionet, kompani komerciale) nuk do të ketë kërkesa specifike për hartimin e statuteve të institucioneve (përveç nëse ligji përcakton se pjesëmarrja e subjekteve publike në asociacionet e së drejtës private apo ndërmarrjet i nënshtrohet rregullave speciale). Nuk ka nevojë për legjislacion të veçantë për krijimin e BNK-së nëse ka vullnet të fortë politik dhe liri për përdorimin e mjeteve të rëndomta ligjore.

Nëse BNK lejohet me ligj dhe rregullohet me dispozita ligjore specifike, atëherë ato duhet të konsiderohen me kujdes. Në disa shtete, këto dispozita specifike janë pjesë e ligjit për vetëqeverisje lokale. Në disa të tjera, ligji për vetëqeverisje lokale lejon ndërsa legjislacioni specifik rregullon BNK-në. Disa herë ky legjislacion specifik përmban hollësi të konsiderueshme në lidhje me modalitetet kontraktuese për BNK-në dhe statutet e institucioneve të BNK-së.

Zyrtarët e caktuar komunalë duhet të studiojnë dispozitat legjislative të BNK-së në hollësi dhe të jenë në pozitë që në mënyrë të saktë t’u japin llogari zyrtarëve të lartë komunalë me që disa dispozita mund të mos jenë të pranueshme për palët dhe në fakt mund të komprometojnë iniciativën e BNK-së. Duhet të theksohet se dispozitat legjislative shpeshherë varen nga një

fushë e shërbimit me tjetrën dhe për të pasur BNK të suksesshme është e domosdoshme të njohuria e mirë e kornizës ligjore për çdo fushë të shërbimit.

Rubrika 13. Shembuj të fushave të trajtuara me legjislacion të BNK-së në Evropën Perëndimore

Kushtet e mundshme ligjore për themelimin e BNK

- A ka nevojë për referendum të obligueshëm ligjor?
- A ka kritere për perimetrin racional/optimal për BNK: gjeografia, numri i banorëve, buxheti minimal?
- A ka kërkesë për miratim zyrtar të BNK-së nga ana e institucionit të qeverisë qendrore?
- A ka listë të kompetencave minimale të obligueshme për forma të caktuara të BNK-së (posaçërisht për ato më të integruarat: zhvillimi ekonomik, planifikimi i qytetit, transporti publik, etj.)?
- A është e ndaluar bartja e funksioneve të caktuara komunale te autoriteti i BNK-së (për shembull statusi civil dhe regjistrat zgjedhor)?

Kushtet e mundshme ligjore lidhur me kontratat, statusin ligjor dhe organizimin

- A përcakton ligji elementet kryesore të një kontrate të BNK-së?
- A përcakton ligji statusin ligjore për fushat e caktuara të BNK-së, duke përfshirë elementet e statuteve të institucionit?
- A janë anëtarët e këshillit të BNK-së të zgjedhur nga qytetarët apo nga këshillat komunale?
- Sa përfaqësues i kanë secila komunë? Numër të barabartë proporcional me popullatën e komunës partnere apo kritere tjera?
- Cili është statuti i anëtarëve të këshillit të BNK-së? A vijnë ata nga komunat partnere?
- A është ekzekutivi i BNK-së i zgjedhur nga këshilli? A mund jetë ai/ajo kryetar komune, apo mbajtja e dy mandateve ndalohet me ligj? A marrin këta persona rrogë apo kompensim shtesë për punën në BNK?
- Cila gjykatë – administrative nëse ekziston një e tillë, civile apo komerciale – do të ketë kompetenca në rast të ngritjes së padisë mbi vendimet e marra nga autoritetet e BNK-së apo në emër të BNK-së?
- Çfarë mund të jenë detyrimet e menaxherëve të subjektit të BNK-së: civile, penale?

Kushtet e mundshme ligjore lidhur me buxhetin dhe sistemin financiar

- A është subjekti buxheti i subjektit të BNK-së transpozim i rregullave dhe nomenklaturës së buxhetit komunal apo është buxhet publik me rregulla të veçanta?
- A zbatohet legjislacioni i prokurimit publik apo jo?
- Si përcaktohen kontributet komunale financiare në BNK-në? A janë ato në proporcion me popullatën, përdoruesit e sistemi, kapacitetet fiskale, apo të bazuara në bazë të kriterëve fizike (si për shembull kilometra rrugë)?
- A mund të zbatohet subjekti i BNK-së taksa komunale shtesë apo do të mbështetet në transferimet nga anëtarët?
- A mund të huazojë subjekti i BNK-së mjete nga sistemi bankar?

Hapi 4 – Përfundimi i studimit të fizibilitetit

Nëse mjedisi ligjor lejon iniciimin e BNK-së në fushat e identifikuar nga partnerët potencial të BNK-së, detyra e radhës është përfundimi i studimit të fizibilitetit. Studimi i fizibilitetit është hap i nevojshëm për zyrtarët për të përcaktuar nëse fushat e bashkëpunimit të identifikuar nga komunat “kanë kuptim” në aspekt ekonomik, operativ dhe administrativ. Nuk është i domosdoshëm ndonjë studim i sofistikuar i fizibilitetit, mirëpo ai duhet të trajtojë një varg çështjesh të nënvizuara në Rubrikën 14, të cilat ofrojnë një përmbajtje tipike të një studimi i të fizibilitetit të BNK-së.

Studimi i fizibilitetit mund të kryhet nga:

- a) Një ekspert i jashtëm: në këtë rast cilësia mund të jetë e mirë por përfshirja dhe pronësia komunale do të jetë e kufizuar (kostot mund të jenë të larta);
- b) Zyrtarët ekzekutivë të komunave në fjalë: në këtë rast ata të cilët duhet të zbatojnë BNK-në janë drejtpërsëdrejti të përfshirë por mund të ketë mungesë të njohurive profesionale (kostot janë të ulëta);
- c) Zyrtarët ekzekutivë të komunave në fjalë me mbështetjen e një eksperti të jashtëm: kjo është me siguri qasja më e mirë, meqë kombinohet ekspertiza me përfshirjen dhe pronësinë komunale.

Kostot e ekspertit duhet të ndahen nga të gjitha komunat e përfshira sipas një rregulli fiks. Hisja e çdo komune mund të jetë e barabartë apo në proporcion me madhësinë e popullatës. Në shume vende, qeveria qendrore apo autoritetet komunale ofrojnë financim të granteve për studime të fizibilitetit të BNK-së. Komunat duhet të hulumtojnë për mundësinë e qasjes në fonde të tilla.

Rubrika 14. Përmbajtja tipike e studimit të fizibilitetit

Për fushën(at) e identifikuar si potencial për BNK dhe të lejuar me ligj, studimi i fizibilitetit duhet të:

- a) Përshkruajë se si kryhet shërbimi nga secila komunë
- b) Identifikojë nivelin aktual të shërbimit në çdo komunë, me përcaktim sasior, si dhe përparësitë dhe mangësitë e tij
- c) Vlerësojë kostot e përafërta që aktualisht barten nga çdo komunë për kryerjen e shërbimit
- d) Identifikojë nivelin dhe cilësinë e shërbimit të duhur gjatë dy deri pesë vitet e ardhshme
- e) Vlerësojë mundësinë e përmirësimit të nivelit/cilësisë dhe/apo zvogëlimit të kostove të ofrimit të shërbimit gjatë dy deri pesë vitet e ardhshme duke:
 - i. ndarë pajisjet ekzistuese të përbashkëta
 - ii. ndarë burimet njerëzore
 - iii. investuar bashkërisht në pajisje më të shtrenjta
 - iv. angazhuar burime njerëzore më të kualifikuara
 - v. koordinuar më mirë shërbimet kufitare
 - vi. të tjera
- f) Vlerësojë kostot e arritjes së objektivit të sipërpërmendur – Duhet të bëhet llogaritja vjetore e kostos bazuar në nivelet e planifikuara të shërbimit për çdo pjesëmarrës
- g) Rishikojë se çka kanë bërë komunat tjera në fushat e ngjashme të shërbimit
- h) Ofrojnë përmbledhje të gjetjeve të vlerësimit ligjore dhe dispozitave ligjore përkitazi me fushën e shërbimit
- i) Ofrojnë rekomandime përfundimtare në lidhje me:
 - i. sa burime financiare do të kursehen
 - ii. cilët do të jenë përmirësimet e nivelit të shërbimit/cilësisë
 - iii. cilët do të jenë përfitimet tjera të mundshme
 - iv. kush do të preket pozitivisht dhe kush negativisht
 - v. çfarë pajisje, objekte, burime njerëzore dhe financiare do të kërkohen nga çdo komunë
 - vi. cilat burime të jashtme mund të mobilizohen (financim në formë granti nga qeveria, investim privat apo donacion)
 - vii. cilat dispozita ligjore duhet të konsiderohen
 - viii. cilat forma ligjor mund të jenë më të përshtatshmet (dorështrëngimet, marrëveshjet kontraktuese, krijimi i personi juridik *ad hoc*)
 - ix. cilat janë implikimet e financimit të BNK-së
 - x. rreziqet e përfshira

BNK mund të përfshijë ofrimin e një shërbimi tërësisht të ri. Në këtë rast zbatohen vetëm pikat d), f) dhe i).

Hapi 5 – Vendimi mbi fushat e bashkëpunimit

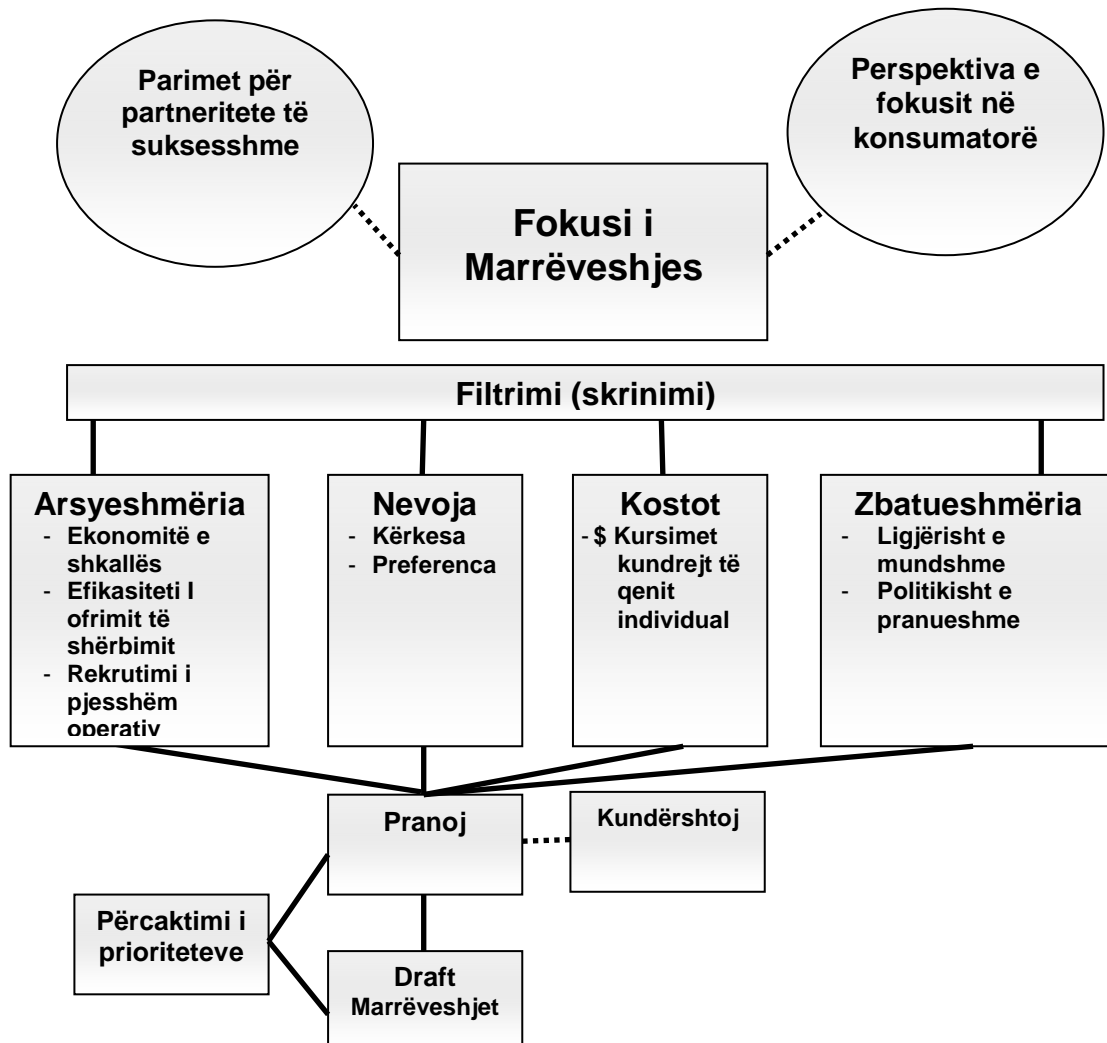
Studimet e fizibilitetit mund të zbulojnë se BNK është dëshirueshme dhe e zbatueshme në një varg të gjerë fushash. Pyetjet që duhet parashtruar janë:

- Cilat fusha të mundshme të BNK-së duhet të përzgjidhen për bashkëpunim?
- Sa fusha të mundshme të BNK-së duhet të përzgjidhen për bashkëpunim (BNK me një qëllim apo BNK me shumë qëllime)?

Me fjalë tjera, sa ambicioze duhet të jetë BNK-ja?

Përgjigja në këtë pyetje përfshin një varg vendimesh politike dhe menaxheriale që mund të merren vetëm nga ana e zyrtarëve të zgjedhur komunalë dhe stafi i lartë komunal. Për këtë arsye është thelbësore që çdo komunë të organizojë një takim dhe të prezantojë për diskutim gjetjet e studimit të fizibilitetit para zyrtarëve të lartë komunalë, duke përfshirë kryetarin e komunës, krerët e drejtorive dhe veçanërisht drejtorive të përfshira në BNK. Përzgjedhja e fushave të bashkëpunimit përfshin një rishikim të një varg parametrash siç janë ato të parashtruara në Diagramin 3, d.m.th. arsyeshmëria, nevoja, kursimet e kostove dhe zbatueshmëria.

Diagrami 3. Matrica vlerësuese e marrëveshjes së bashkëpunimit ndërkomunal



Është me rëndësi që gjatë hulumtimit të fushave të shërbimit të mbani në mend se fushat e bashkëpunimit në masë të madhe përcaktojnë edhe parametra tjerë të rëndësishëm të BNK-së: formën ligjore dhe financimin. Për shembull, ndarja e shërbimeve administrative me siguri ka nevojë vetëm për një kontratë apo marrëveshje dhe jo themelimin e një subjekti ligjor të BNK-së. Por ofrimi i përbashkët i një shërbimi komunal mund të kërkojë themelimin e një subjekti të tillë. Është më e kushtueshme të themelohet një institucion i ri sesa të nënshkruhet një kontratë apo një marrëveshje.

Ka fusha të BNK-së të cilat janë më të lehta dhe më të lira për t'u zbatuar sesa të tjerat. Krijimi i qartë i një ofrimi të përbashkët të licencave për taksi është teknikisht dhe financiarisht më i lehtë sesa krijimi i një partneriteti publik-privat për grumbullimin e mbeturinave. BNK-të me një objektiv janë më të lehta sesa angazhimi në një iniciativë të madhe me objektiva të shumtë. Konsideratat e efikasitetit të kostove janë shtytës për krijimin e organizatave me qëllime të shumta para atyre me një qëllim. Por hulumtimet kanë dëshmuar se pasi që këto organizata të kenë hyrë në operim të plotë, ngrihen çështje të menaxhimit dhe kontrollit të cilat mund të mënjanojnë të gjitha kursimet e kostove të arritura nga ekonomitë e shkallës.

Megjithatë, mund të ketë stimulim financiarë qeveritarë që zëvendësojnë kostot fillestare dhe operative të BNK-ve më komplekse apo arter me shumë qëllime. Qeveria mund të ketë krijuar skema të granteve që e bëjnë angazhimin në një fushë të BNK-së më joshës sesa në tjerët. Stimulimet financiarë dhe grantet mund të jenë më të qasshme me format ligjore të së drejtës publike sesa me format ligjore të së drejtës private.

Ka fusha të BNK-së që janë më “politike” sesa tjerat dhe që kërkojnë besim. Angazhimi në planifikimin e përbashkët të zhvillimit lokal është dukshëm më i ndjeshëm politik (veçanërisht nëse kryetarët e komunave janë nga parti konkurruese politike) sesa ndarja e përbashkët stafit administrativ për lëshimin e lejeve të ndërtimit. Niveli në të cilin një formë e BNK-së është e zbatueshme varet nga burimet komunale, kapacitetet komunale, përvoja e mëhershme e komunave në punë të përbashkët dhe besimi. Besimi është kusht thelbësor për një BNK të suksesshme, por merr kohë për t'u ndërtuar.

Përzgjedhja e fushave me të cilat do të fillojë BNK-ja është kritik për zhvillimin e ardhshëm të BNK-së. Përvoja ka treguar se komunat që kanë kapacitete dhe burime të kufizuara dhe papërvojë në punë të përbashkët duhet të jenë pragmatike dhe të fillojnë nga më e vogla, duke u përqendruar vetëm në një apo pak fusha të thjeshta të BNK-së. Pastaj, ato me siguri gradualisht mund të shtrihen në fusha tjera më komplekse, gjersa ndërtohet përvoja dhe besimi ndërmjet akterëve. Një projekt më pak i kompleks shfaq konsensus në mes të komunave pjesëmarrëse, zakonisht përfshin rrezik më të ulët financiar dhe mund të ketë potencial më të madh për sukses. Zyrtarët komunalë mund të shohin në radhë të parë përfitimet e përpjekjeve të suksesshme dhe të ndërtojnë përpjekjet e ardhshme bashkëpunuese mbi këtë themel të fortë. Rubrika 15 ilustron një sekuencë të mundshme për zhvillimin gradual të BNK-së.

Rubrika 15. Sekuenca e mundshme për zhvillimin gradual të BNK-së

1. Filloni me menaxhimin e përbashkët të disa funksioneve të tërthorta, siç janë listat e pagave të

punonjësve, inkasimi i taksave, procedimi elektronik i dokumenteve, etj., duke përdorur vetëm një kontratë.

2. Kaloni në funksione të drejtpërdrejta, me kërkesa specifike teknike, për shembull grumbullimi i mbeturinave, furnizimi me ushqim për shkolla, transportimi i nxënësve me autobusë, edhe më tej duke përdorur kontratat.
3. Rritni numrin e funksioneve të tërthorta dhe të drejtpërdrejta dhe kaloni nga kontratat në themelimin e personit juridik (asociacion apo kompani komerciale) e cila do të kryej një varg shërbimesh komunale.
4. Eventualisht bartni te një subjekt i BNK-së funksionet e zhvillimit strategjik siç janë planifikimi urban, promovimi i zhvillimit ekonomik, politikat mjedisore, etj.

Hapi 6 – Ngritja e vetëdijes dhe mbështetja

Një numër i kufizuar i zyrtarëve relevantë komunalë janë të përfshirë në detyrat kërkimore dhe diskutimet mbi gjetjet e studimit të fizibilitetit. Nuk këshillohet të palë tjera të interesuara dhe të rriten pritjet para se të dihen rezultatet e vlerësimit ligjor dhe studimit të fizibilitetit. Por, pasi të arrihet marrëveshja mbi fushat e BNK-së, është thelbësore që të identifikohen të gjithë “palë të interesuara” (të gjithë individët apo grupet që ndikohen dhe që mund të ndikojnë drejtpërsëdrejti apo në mënyrë të tërthortë në zbatimin e rekomandimeve të studimit) dhe të kenë mundësi për të diskutuar dhe komentuar mbi iniciativën.

Në veçanti, është thelbësore që studimi i fizibilitetit të ndahet me këshillat përkatës komunalë. Diskutimet dhe miratimi nga ana e këshillave komunalë janë thelbësorë meqë këta të fundit do të kërkojnë të aprovojnë kontratat, marrëveshjet apo statutet, por edhe të lëshojnë financimet. Po ashtu, është thelbësore që iniciativa të prezantohet dhe të diskutohet me qytetarët, OJQ-të dhe bizneset. Është me rëndësi që të sigurohet se këta të fundit e kuptojnë qëllimin për ndërmarrjen e iniciativës, synimet përfundimtare të saj dhe përfitimet që mund të nxirren nga ajo. Kjo mund të bëhet përmes komunikatave për shtyp, intervistave në radio lokale dhe televizion, internet apo punëtori. Kryetarët e komunave në fjalë mund të shpallin formalisht vendimet për nismën e BNK-së në një konferencë të përbashkët shtypi ku mund të paraqesin një deklaratë të përbashkët parimore duke shpjeguar synimet përfundimtare të bashkëpunimit dhe përfitimeve të saj.

Faza 2: Themelimi i bashkëpunimit

Hapi 7 – Themelimi i një Force të përbashkët të veprimit (Task Force)

Pasi që të jetë vendosur se BNK-ja do të shkojë përpara, kryetarët e komunave duhet të themelojnë një *Task Force*, e cila do të jetë përgjegjëse për:

- Identifikimin e formës më të mirë ligjore (Hapi 8 më poshtë)
- Pajtimin mbi ndarjen e kostove (Hapi 9 më poshtë)
- Negocimin e marrëveshjes/statuteve (Hapi 10 më poshtë)

Task Forca nuk duhet të jetë shumë e madhe, por duhet të përfshijë njerëzit kyçë me autoritet të nevojshëm për të negociuar në emër të kryetarit të komunës. Udhëheqësia e lartë komunale duhet të vendosë mbi përbërjen optimale të *Task Forcës* dhe kryesimit të saj. Kryesuesi i Forcës së përbashkët të veprimit duhet të jetë pjesëtar i stafit të lartë komunal, si dhe duhet të miratohet parimi i rotacionit në mënyrë që çdo komunë të ketë mundësinë për të kryesuar me *Task Forcës*. Përbërja e saktë e *Task Forcës* varet nga fusha(t) e BNK-së. Duke pasur parasysh natyrën e shumëllojshme të detyrave që do të kryhen, mund të jetë e domosdoshme

që disa anëtarë të *Task Forcës* të jenë të ndryshëm varësisht nga tema që duhet trajtuar (forma ligjore, financimi). Krahas mbështetjes në njohuritë dhe aftësitë e zyrtarëve të ndryshëm lokalë, mund të bëhet e domosdoshme që të angazhohet asistenca e konsulentëve të jashtëm siç janë ekspertët ligjorë dhe financiarë. Mund të kërkohet edhe asistenca nga institucioni relevant i qeverisë qendrore dhe/apo asociacioni vendor i qeverisë lokale për identifikimin e ekspertëve të përshtatshëm.

Hapi 8 – Identifikimi i formës më të mirë ligjore

Ka shumë forma të mundshme ligjore për BNK-të të cilat do të duhet t'i shqyrtonte *Task Forca* në mënyrë që të përzgjedhë atë që i përshtatet më së miri me objektivat e komunave partnere. Sikurse u theksua tanimë, forma më e përshtatshme ligjore për BNK-në varet në një masë nga fusha e BNK-së. Ajo formohet edhe nga dispozitat e legjislacionit kombëtar si dhe nga mundësia për të mobilizuar subvencione dhe grante nga qeveria qendrore. Mund të dallohen gjashtë forma ligjore të BNK-ve që ekzistojnë në Evropën Perëndimore. Rubrika 16 përcakton një përshkrim të shkurtër të secilës nga to.

Natyrisht se bashkëpunimi joformal përmes marrëveshjes së shtrëngimit të dorës gjithmonë qëndron si opsion dhe është praktikë shumë e rëndomtë. Por ajo është e përshtatshme vetëm nëse bashkëpunimi nuk ka si rrjedhojë vendime të obligueshme dhe nuk përfshin menaxhimin e përbashkët të resurseve. Kjo formë kufizon bashkëpunimin kryesisht në *ad hoc* ngjarje siç janë festivalet muzikore, ekspozitat artistike apo garat sportive. Bashkëpunimi joformal ka përparësi sepse është i lehtë për t'u nisur dhe për t'u ndërprerë, nëse gjërat nuk funksionojnë ashtu si është pritur. Kjo formë shpeshherë është hap fillestar para BNK-së më formale.

Rubrika 16. Format ligjore të BNK-së (bazuar në përvojat e Evropës perëndimore)

BNK-ja e bazuar në të drejtën private

BNK-ja e bazuar në kontratën mbi të drejtën private është mjaft e shpeshtë në praktikë. Kontratat në mes të komunave për qëllime të BNK-së duhet zakonisht të miratohen nga këshillat përkatës komunal. Kjo është një formë shumë fleksibile e BNK-së, pasi që nga vet komunat varet negociimi i dispozitave të tyre dhe kohëzgjatja e kontratës. Ndoshta është forma më e përshtatshme për një numër më të vogël partnerësh. Kjo formë është e përshtatshme për blerjen dhe shitjen e shërbimeve në mes të komunave.

BNK-të e bazuara në marrëveshje sipas të drejtës publike

Legjislacioni për BNK-të shpesh rregullon marrëdhëniet në mes të komunave (Francë, Itali). Forma kontraktuese është e specifikuar në të drejtën publike e po ashtu edhe forma dhe përmbajtja e kontratës. Dispozitat ligjore shpesh parashohin krijimin e organeve mbikëqyrëse të BNK-ve për të vëzhguar zbatimin e marrëveshjes. Marrëveshja sipas të drejtës publike veçanërisht përdoret për integrimin e veprimtarive përmes shpërndarjes së personelit dhe delegimin e funksioneve në njërin nga qeveritë lokale të përfshira.

BNK-të përmes asociacioneve komunale të themeluara sipas të drejtës private

Shoqatat dhe format tjera të organizatave joqeveritare të udhëhequra nga e drejta private janë shumë të zakonshme. Themeluesit dhe anëtarët e shoqatave janë vet komunat. Përveç nëse ka ndonjë dispozitë që thotë të kundërtën, zbatohet legjislacioni i përgjithshëm mbi shoqatat. Kjo ofron një përparësi reale sa i përket fleksibilitetit në menaxhim dhe mundësisë për të rekrutuar profesionistë të kualifikuar duke u paguar rroga tërheqëse. Shoqatat janë të themeluara me kontributet e anëtarëve si dhe tarifatat që ata vendosin. Shpesh organizatat përfitojnë nga grante të ndryshme të ofruara nga vet komunat, ministritë e sektorit ose donatorët. Shoqatat mund të shërbejnë për një qëllim ose për shumë qëllime. Në rastin e të dytës, buxheti mund të ketë disa ndarje të ndryshme sipas burimeve të dedikuara për çdo funksion; shërbimet e paguara nga tarifatat e shfrytëzuesve dhe aktivitetet e paguara nga kontributet e çdo komune anëtare.

BNK-të përmes kompanive komerciale private

BNK-të përmes kompanive private komerciale përfshijnë krijimin e një ndërmarrjeje dhe të bërit aksionarë të tyre. Kjo duhet lejuar – ose mos të ndalohet – si me të drejtën publike ashtu dhe me të drejtën private. Funksionimi i këtyre kompanive është subjekt i dispozitave të të drejtës private. Nëse nuk ndalohet me ligj, disa

komuna mund të një krijojnë “kompani të kombinuar” me një firmë private për ofrimin e njërit ose disa shërbimeve publike. Këto partneritete publiko-private nuk janë të pazakonshme në Evropën perëndimore. Përparësitë e këtyre formave të menaxhimit privat janë të ndërlidhura me aktivitetet komerciale: fleksibiliteti, menaxhimi efikas, personeli i kualifikuar, futja e teknologjive të përparuara, etj.

BNK-të përmes shoqatave komunale publike

Kjo mundësi e krijimit të BNK-ve përmes një shoqate publike varet nga legjislacioni nacional. Kur ekzistojnë legjislacione të tilla, ato i konturojnë statutet e shoqatave, forma dhe përmbajtja e saktë e të cilave është specifike për çdo vend. Komunitat transferojnë një ose më shumë funksione të tyre në këtë entitet për të cilat ato më nuk kanë autoritet pasi që menaxhohen me përgjegjësi të plotë nga personi i ri juridik. Kontrolli komunal është akoma i mundur për shkak se këshillat përkatëse komunale i zgjedhin përfaqësuesit në këshillin e BNK-së. Presidenti dhe zëvendës presidenti i shoqatës zgjidhen nga këshilli i BNK-së. Ata mund të jenë kryetarë ose jo, varësisht nga dispozitat ligjore të shtetit. Burimet e BNK-ve përmes shoqatave publike varen nga shërbimet që ato i drejtojnë. Ato përfshijnë tarifa, grante, kontribute nga anëtarët si dhe transferet dhe kreditë shtetërore. Këto entitete mund të shërbejnë për një qëllim ose shumë qëllime. Shpesh ato kanë disa kompetenca “teknike” kryesisht për shërbimet publike, por këto ndryshojnë shumë nga vendi në vend.

BNK-të përmes institucionit publik territorial

Ky modalitet i përgjigjet *Communautes* (komunave) franceze (shih Rubrikën 4). Ajo dallon nga format paraprake për shkak se përfshinë jo vetëm kompetenca teknike por po ashtu edhe strategjike. Objektivi është të rritet gara në zonat metropolitane në nivel nacional dhe ndërkombëtar. Kjo formë e BNK-ve lejon më shumë solidaritet në mes të komunave dhe planifikim ekonomik koherent. Është forma më e institucionalizuar e BNK-së dhe përfshinë lidhje të fuqishme permanente në fushat kryesore të kompetencave komunale përmes organit të BNK-së. legjislacioni nacional ofron një listë minimale të kompetencave të domosdoshme dhe lejon komunitat të transferojnë kompetenca shtesë. Anëtarët e këshillit të BNK-së janë të zgjedhur nga këshillat përkatëse komunale. Çdo komunë ka një numër të përfaqësuesve i cili i përgjigjet pjesës së popullsisë së saj. Presidenti dhe zëvendës presidenti zgjidhen nga këshilli i BNK-së. Buxheti dhe financat e institucioneve publike kanë të njëjtin regjim sikurse ato komunale. Burimet në dispozicion duhet të garantojnë autonominë e institucionit. Ato përfshijnë taksat e përgjithshme lokale, tarifat për shfrytëzim, taksat e biznesit, grantet dhe transferet tjera nga shteti, përfshirë lirinë për të huazuar.

Duhet përmendur që vendet e Evropës qendrore dhe lindore karakterizohen me ekzistencën e ndërmarrjeve komunale për ofrimin e shërbimeve publike të cilat janë trashëguar nga sistemi paraprak. Trendi në zhvillimin e BNK-ve në këto vende është bashkimi i ndërmarrjeve komunale nga komunitat fqinje në një ndërmarrje të vetme.

Tabela 6 përmbledhë veçoritë e çdonjërës nga gjashtë format ligjore që ekzistojnë në Evropën perëndimore sa i përket statuteve dhe organeve, burimeve njerëzore, financimit dhe kontrollit. Tabela po ashtu tregon shërbimet më relevante për çdonjërën formë ligjore.

Tabela 6. Përmbledhje e veçorive kyçe të çdo forme ligjore për BNK-të

Forma ligjore	Kompetencat më relevante	Statutet dhe organet	Burimet njerëzore	Financimi	Kontrolli
Marrëveshja private	<u>Shitja dhe blerja e shërbimeve mes të qeverive lokale:</u> mirëmbajtja e rrugëve, shërbimet e shpëtimit, etj. <u>Administrimi i përbashkët siç janë:</u> menaxhimi burimeve njerëzore, prokurimi, kontrolli i brendshëm, etj. <u>Koment:</u> Veçanërisht e përshtatshme për blerje dhe shitje të shërbimeve. Mund të përdoret për administrim të përbashkët nëse BNK-ja nuk është e rregulluar.	Rregullat e zakonshme për kontratat e qeverive lokale	-Ndarja e punëtorëve - Punëtorët e një komune kryejnë shërbime për tjetrën - Statusi publik	Buxheti i komunave kontraktuese	Kontrolli i zakonshëm ligjor i kontratës dhe aktet pasuese të komunave
Marrëveshja publike	<u>Shitja dhe blerja e shërbimeve në mesin e qeverive lokale:</u> mirëmbajtja e rrugëve, shërbimet e shpëtimit, etj. <u>Administrimi i përbashkët sikurse:</u> menaxhimi burimeve njerëzore, prokurimi, kontrolli i brendshëm, etj.	- E rregulluar me ligj publik - Mund të përfshijë krijimin e një trupi mbikëqyrës të	-Ndarja e punëtorëve - Punëtorët e një komune kryejnë shërbime për tjetrën	Buxheti i komunave kontraktuese	Kontrolli i zakonshëm ligjor i kontratës dhe aktet pasuese të komunave

	<u>Koment:</u> Veçanërisht e përshtatshme për administrim të përbashkët (ndarja e personelit dhe delegimi i funksioneve)	BNK-së	- Statusi publik		
Shoqata - OJQ me “një qëllim” ose “me shumë qëllime”	<u>Planifikim dhe zhvillim i përbashkët:</u> zhvillim ekonomik, zhvillim i turizmit, mbrojtje e mjedisit, etj. <u>Financim i përbashkët:</u> qendrat e biznesit, zyrat turistike, kopshte për fëmijë, shtëpitë për pleq, festivalet muzikore, ngjarjet kulturore, etj. <u>Koment:</u> Një numër i madh i aktiviteteve të mundshme, shumica prej tyre të natyrës “jo administrative”	- Statutet e kompanive private - Statutet e shoqatave përcaktojnë organet dhe aktivitetet	Punëtorët me kontrata të zakonshme pune	Çmimet e tarifave, kontributeve nga komunat, granteve nga buxhetet tjera publike dhe donatorë, mbajtja e llogarive sipas legjislacionit	Kontroll i zakonshëm i anëtarëve; qytetarët kanë mundësinë për të paditur.
Kompanitë komerciale me “një qëllim” ose “me shumë qëllime”	<u>Produktet e shërbimeve të përbashkëta:</u> Uji dhe ujërat e zeza, transporti publik, portet dhe aeroportet, menaxhimi i mbeturinave, objekte të nxehtësie qendrore, menaxhim i qarqeve komerciale ose industriale, ski-liftet, etj. <u>Koment:</u> E mundshme vetëm për aktivitete specifike komerciale që ngarkojnë çmime ose tarifa për konsumatorët dhe u nevojiten vetëm grante të vogla nga komunat	- Statutet e kompanisë private - Komunat janë drejtpërdrejtë të ndërlidhura në kapital dhe menaxhim - Kompani të përziera në mes të disa komunave dhe firmave private	Punëtorët me kontrata të zakonshme mbi punësimin	Çmimet ose tarifat, mbajtja e llogarive komerciale	Kontrolli ligjor i vendimit për të krijuar firmën dhe për të marrë aksione, kontrolli i firmës sipas të drejtës komerciale
Shoqata publike e komunave “me një qëllim” ose “me shumë qëllime”	Transferi i të gjitha kompetencave të mundshme <u>Komentet:</u> Shpesh e përqendruar në shërbime publike teknike por jo vetëm në to, që varen nga shteti. Mundësia për transfer të detyrueshëm të disa kompetencave, ligji mund të ndaloj transferimin e disa kompetencave	- Statutet e shoqatave si entitet legal publik - Këshilli i BNK-së i zgjedhur nga këshillat komunale - Niveli zbatues i zgjedhur nga këshillat e BNK-ve (por mund të zgjidhet nga qytetarët)	Punëtorë me status publik ose privat varësisht nga natyra e shërbimit	Burime të ndryshme financimi dhe mbajtje llogarish që varen nga natyra e shërbimeve: Çmimet ose tarifat, Kontributet nga komunat, grantet nga buxhetet tjera publike	Kontroll nga komunat të cilat zgjedhin përfaqësuesit në këshillin e BNK-së; Kontroll i përgjithshëm nga administrata shtetërore e akteve dhe buxheteve: kontrolli ligjor dhe financiar
Entiteti publik territorial	Transferi i të gjitha kompetencave të mundshme <u>Komentet:</u> Mundësia për transfer të detyrueshëm të disa kompetencave. Dimension i fuqishëm territorial. Shpesh një numër minimal i kompetencave.	Si më lartë	Si më lartë	Si më lartë	Si më lartë

Ka dallime të konsiderueshme në mes të vendeve varësisht se cila formë ligjore përdoret më shumë. Siç u shpreh më lartë, forma e entitetit juridik publik mbizotëron në Francë dhe Spanjë. Qasja private favorizohet më shumë në Suedi dhe Norvegji. Për shembull në Zvicër, sipas një hulumtimi komunal të raportuar në Reno Steiner (2001), forma e shoqatave komunale publike me një qëllim të vetëm është forma më e shpeshtë ligjore e BNK-ve. Ajo përdoret më shpesh në fushat e ujërave të zeze, mirëqenies, hedhjen e mbeturinave ose mbrojtjes civile (shih tabelën 7). Forma e dytë më e shpeshtë është forma kontraktuale publike ose private për policinë komunale, brigadën e zjarrfikësve ose teknologjisë informative. Forma ligjore e institucioneve private më pak përdoret në Zvicër.

Tabela 7. Zvicra – forma ligjore dhe fushat e shërbimeve

Forma ligjore/fushat e shërbimeve	% e BNK-ve IMC për çdonjërën formë, për fushën e shërbimit
<i>Shoqatat publike me një qëllim</i>	
Ujërat e zeza	82.0
Mirëqenia	68.1
Hedhja e mbeturinave	67.8
Mbrojtja civile	63.3
Shkollat	57.4
<i>Kontrata</i>	
Policia komunale	47.5
Teknologjia informative	43.6
Mbajtja e llogarive	38.3
Brigada e zjarfikësve	36.7
Menaxhimi i burimeve njerëzore	35.6
<i>Institucionet private</i>	
Furnizimi me rrymë	39.0
Kujdesi shëndetësor	29.2
Kujdesi për pleqtë	22.1

Përzgjedhja e formës më të përshtatshme ligjore përfshinë vështrimin e një numri kriteresh. Çdo formë ligjore ka përparësitë dhe mangësitë dhe *Task Forca* duhet të peshoj me kujdes këto për të marrë vendimin më të mirë. Disa përparësi janë reciprokisht ekskluzive. Për shembull, zakonisht është e vështirë të kombinohen vendimmarrja e shpejtë dhe fleksibiliteti me një kontroll të fortë demokratik. Çfarë konsiderohet si përparësi në një kontekst të caktuar, mund të konsiderohet si pengesë në tjetrin. Kontrolli i fortë demokratik mund të rezultojë në vendimmarrje të ngadalshme dhe më pak fleksibile, që mund të konsiderohet si një pengesë serioze në një mjedis dinamik. Duhet peshuar po ashtu dhe kostot afatshkurtra kundrejt përfitimeve afatmesme dhe afatgjate. A është themelimi i një entiteti publik në pajtim me të drejtën publike mund të jetë i kushtueshëm tani; ky institucion mund të mobilizojë financim të konsiderueshëm që nga fillimi i aktiviteteve të tij në të ardhmen.

Forma kontraktuale kundrejt asaj institucionale

Kostoja e themelimit: Themelimi një institucioni të përbashkët të BNK-së mund të jetë mjaft i kushtueshëm. Kjo kërkon hartimin e statuteve të cilat përmbajnë dispozita lidhur me qëllimin e bashkëpunimit ndërkomunal, autoritetin për vendimmarrje të dhënë nga komunat, organet qeverisëse, financimi, ndryshimet e statuteve dhe shpërbërja e organizatës. Sidoqoftë, mund të ketë raste kur qeveria qendrore ose lokale subvencionon krijimin dhe veprimin e institucioneve publike, dhe mund të jetë që të njëjtat ta kenë më të lehtë qasjen në grante qeveritare të financimit për fusha specifike. Për disa fusha të shërbimeve, duke përdorur kontrata dhe marrëveshje, komunat mund të shmangin koston e ngritjes së organizatës së përbashkët dhe prapë të krijojnë të njëjtat nivele ekonomike. Por ato mund të heqin dorë nga mundësitë e financimit të përmendura më lartë.

Kostoja e veprimit: Ka po ashtu shpenzime të lidhura me qeverisjen dhe menaxhimin e një institucioni të BNK-së. Po ashtu, krijimi i një institucioni të ri gjithmonë përfshinë kosto që ndërlidhen me ngritjen e njohurive, aftësive dhe rutinës organizative. Karakteri i përbashkët i organizatës përgjithësisht përfshinë praninë e bordeve të përgjithshme që përbëhen nga anëtarët e deleguar të këshillave nga këshillat lokale dhe organet ekzekutive me tre ose më shumë anëtarë. Prandaj, vendimmarrja potencialisht përfshin respektivisht konsultime të

kohëpaskohshme të shtrenjta dhe raportim tek këshillat lokale. Përkundër kësaj, komunat në Holandë preferojnë bashkëpunim institucional me marrëveshje të thjeshta bashkëpunimi, për shkak të kontrollit më të fortë demokratik që të njëjtat ofrojnë.

Fleksibiliteti: Forma ligjore institucionale për BNK-të duket të jetë më fleksibile se forma kontraktuale. Organizatat kërkojnë procedura formale të vendimmarrjes të cilat përfshijnë të gjithë partnerët. Për më tepër, shumëllojshmëria, zgjerimi ose zvogëlimi i shërbimeve nuk mund të arrihet pa intervenime përmbajtjesore në strukturën e organizatës. Nga ana tjetër, marrëveshjet kontraktuale janë relativisht fleksibile. Përshtatja është zakonisht çështje e thjeshtë e pajtimit në mes të palëve të përfshira. Ky fleksibilitet i bën ato instrumente më të përshtatshme kur duhet ofruar shërbimet në një mjedis dinamik. Sidoqoftë, një hulumtim i fundit i kryer në Holandë nuk ka vënë në pah që format kontraktuale të BNK-ve japin rezultate më të mira se format institucionale të cilat përfshijnë një menaxhim të thjeshtë politik dhe profesional. Faktorët sikurse cilësia e personelit, udhëheqësit politik dhe faktorët që varen nga konteksti, është dëshmuar të jenë faktorë më shpjegues lidhur me dallimet në performansë.

Forma publike kundrejt asaj private

Shpejtësia e proceseve të vendimmarrjes: BNK-të si institucione private ofrojnë procesin më fleksibil të vendimmarrjes. Veçanërisht është e përshtatshme në një mjedis dinamik dhe shumë konkurrues. Por organet publike shpesh preferohen për shkak të legjitimitetit më të madh demokratik si pasojë e ekzistencës së këshillave të BNK-ve ndaj të cilave organi i BNK-së është drejtpërdrejtë përgjegjës.

Implikimet lidhur me financimin e BNK-ve: Qeveria mund të ofroj stimuj financiar (subvencione) të cilat mbulojnë shpenzimet e ngritjes dhe shpenzimet e operimit për krijimin e disa llojeve të entiteteve publike. Këto stimulime mund të mbulojnë të paktën një pjesë të koston së krijimit të një entiteti të BNK-së dhe “shpenzimet e mësimit” të përfshira për vitet e para të veprimtarisë (siç referohet më lartë). Veç kësaj, siç paraqitet më lartë, miratimi i formulës së entitetit publik mund të lehtësoj qasjen në subvencionet e qeverisë ose grantet për projekte. Këto përfitime financiare duhet peshuar në krahasim me koston e krijimit të institucioneve të BNK-ve publike dhe procesin e tyre vendimmarrës që mund të jetë i ngadaltë.

Politika e burimeve njerëzore: Mund të jetë rasti që një nga arsytet për të iniciuar BNK-të është mundësia për të rekrutuar personel më të kualifikuar dhe më kompetent. Forma e institucionit publik mund të mos ofroj mundësinë për rekrutim të personelit me paga konkurruese në treg, pasi që legjislacioni mbi BNK-të mund të lejoj rekrutim vetëm të shërbyesve civil. Nga ana tjetër, forma private do të lejonte rekrutim të personelit të kualifikuar sipas ligjit të zakonshëm të punës, dhe pagesë të rrogave tërheqëse.

Përgjegjësia ndaj komunave: Mekanizmat e përgjegjësisë ndaj komunave janë më të mëdha nën formën institucionale publike. Organet ekzekutive dhe mbikëqyrëse të kompanisë ose fondacionit, edhe pse janë përfaqësues komunal mund të priren për të vepruar në interes të institucionit privat, më parë t’iu përgjigjen prioriteteve të këshillit komunal. Po ashtu, sipas formës private, mekanizmat për raportim tek këshillat komunale janë më të ndërlikuara për shkak të ekzistimit të kuvendit të aksionarëve dhe bordit mbikëqyrës. Sipas entitetit publik, këshilli i BNK-së përbëhet nga përfaqësues të këshillave partnere komunale të cilët kanë kontroll të drejtpërdrejtë mbi vendimmarrje. Prapë, kjo përfshinë një kosto sa i përket shpejtësisë dhe fleksibilitetit të procesit vendimmarrës. Në Holandë, autoritetet publike i

dekurajojnë BNK-të private. Akti i dispozitave të përbashkëta parasheh që BNK-të private lejohen vetëm nëse ka motive urgjente për të vepruar kështu.

Kontrolli: Kontrollat ligjore mbi BNK-të varen nga format ligjore të BNK-ve dhe dispozitat e legjislacionit përkatës. Themeluesit e BNK-së mund të vendosin për formën publike për shkak se ajo përfshinë kontrolle ligjore dhe ofron garanci të mira ligjore për komunat partnere. BNK-të publike shpesh nënkuptojnë kontroll shtetëror mbi ligjshmërinë e vendimeve, si dhe kontroll financiar nga ana e institucionit nacional të auditimit. Nga ana tjetër, komunat themeluese mund të preferojnë formën private që minimizon kontrollet ligjore.

Faktorët tjerë

- **Siguria ligjore:** Sa janë të mëdha rreziqet për një komunë pjesëmarrëse në BNK, kur partnerët nuk i përmbushin detyrimet e tyre?
- **Rregullat buxhetore:** A duhet ndryshuar sistemi i mbajtjes së llogarive të BNK-ve ose të jetë në përputhje me kërkesat specifike të cilat janë të ndryshme nga mbajtja standarde e llogarive komunale?
- **Pasojat tatimore:** Cilat janë pasojat për komunat që kanë aranzhime të BNK-ve? Për shembull, a duhet paguar TVSH-ja për kontratat në mes të komunave? A ka mënyra për të gjetur format më të përshtatshme të tatimeve dhe tarifave për komunat partnere?

Në vitin 2005 Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka administruar që rregulloret nacionale, të cilat përgjithësisht përjashtojnë nga legjislacioni mbi prokurimin kontratat në mes të autoriteteve lokale, janë të paligjshme sipas legjislacionit të BE-së. Ky vendim ka nxitur reagime të fuqishme nga komunat e shteteve anëtarë të BE-së. Kjo temë akoma mbetet e diskutueshme. Komunat e shteteve anëtare të BE-së të cilat dëshirojnë të lidhin kontratë bazuar në BNK, duhet të rishikojnë me kujdes zhvillimet e fundit në këtë çështje.

BNK dhe partneritetet publiko-private

Forma ligjore e kompanisë komerciale për BNK-të përgjithësisht ofron mundësinë për të krijuar një partneritet në mes të disa komunave dhe një kompanie private. Kjo është praktikë e zakonshme në Evropën perëndimore. Rubrika 17 ofron një ilustrim vetë shpjegues për një rast të tillë nga Portugalia.

Rubrika 17. BNK dhe PPP (partneritetet private-publike) në Portugali – Rasti i komunitetit urban të Leziria do Tejo

Komuniteti urban i Leziria do Tejo, një nën-rajon (niveli NUTS III) i rajonit të nivelit Alentejo NUTS II 1 (më parë pjesë e Lisbonës dhe rajonit të luginës Tagus), mbulon të gjitha komunat e mbledhura në shoqatën e komunave të Leziria do Tejo – 11 komuna dhe 240,000 banorë. Këto 11 komuna janë: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos dhe Santarém.

Komuniteti urban i Leziria do Tejo ka vendosur të krijoj një kompani me një grup privat të përzgjedhur përmes një procesi ndërkombëtar tenderimi. Aksionarët publik të kompanisë së re janë 9 qeveri lokale dhe vet komuniteti urban. Ata mbajnë 51% të kapitalit të kompanisë së re e cila është duke drejtuar gjithë furnizimin me ujë dhe sistemet e ujërave të zeza, p.sh., pjesët kryesore dhe sistemet lokale (përfshirë pajisjet për nxjerrjen e ujit, impianteve për trajtimin e ujit dhe tubacioneve) në një formë të integruar.

BNK dhe nën-kontraktimi i shërbimeve (ofrimi nga palët e treta)

Disa komuna në vend se të krijojnë kompanitë e tyre komerciale ose shoqata publike për ofrimin e disa shërbimeve publike (ato të cilat mund të krijojnë të hyra komerciale), mund të zgjedhin që ofrimin e tyre t'ia nën-kontraktojnë një kompanie private. Kjo mund të mos jetë zgjidhje për komunat në formë individuale për shkak të përmasave të vogla të tyre. Me bashkimin e forcave për të kontraktuar një firmë private, komunat krijojnë treg të mjaftueshëm për një kompani private që të ketë aktivitete fitimprurëse dhe ndoshta edhe të investojë në teknologji të reja që rezultojnë me përmirësim të cilësisë së shërbimeve. Në mënyrë tipike, ky lloj i bashkëpunimit për nën-kontraktim ndodhë në sektorët ku prodhimi i një shkalle të gjerë jep efikasitet, siç është; furnizimi me rrymë, furnizimi me ujë dhe transporti publik. Kjo formë përdoret shpesh në Evropën perëndimore dhe mund të shmangë disa shqetësime ligjore të ngritjes së entiteteve të reja ligjore.

Hapi 9 – Pajtimi për financimin e BNK-ve

Financimi i BNK-ve përcaktohet kryesisht me zgjidhjen e fushës së BNK-së, llojin e financimit që më së mirë i përshtatet shërbimit dhe formën ligjore të bashkëpunimit. Praktikant e Evropës perëndimore nxjerrin në pah se krijimi dhe operimi i BNK-së shpesh subvencionohet nga qeveria qendrore, dhe se BNK-ja shpesh ka qasje të privilegjuar në grantet e financimit në fushën e shërbimeve specifike. Forma ligjore e institucionit publik duket se tërheq më shumë këto grante dhe subvencione. Aktualisht, edhe pse tema e financimit të BNK-së paraqitet këtu si hap i veçantë, treguesit duhet të marrin parasysh më tepër këtë çështje kur diskutojnë fushat e BNK-së dhe formën ligjore të saj.

Shërbimet komunale, qofshin ato të ofruara nga komuna ose jo, mbështeten në një varg të zakonshëm të burimeve të të hyrave:

- Ngarkesat ose tarifatat e shfrytëzimit që u ngarkohen konsumatorëve për shërbime,
- Taksat lokale të vëna nga komunat dhe që u shtohen buxheteve të tyre,
- Transferet ndër-qeveritare që përbëhen nga grantet për qëllime të përgjithshme, grante të ose aksione të tatimeve specifike nacionale,
- Taksat e paguara për leje, licenca dhe procese tjera administrative, dhe
- Kreditë afatgjate/afatmesme për financimin e investimeve kapitale.

Thënë gjerësisht, ka dy kategori të shërbimeve që ofrohen nga BNK-të:

1. Shërbimet për të cilat konsumatorët paguajnë përmes tarifave për shfrytëzim, që zakonisht sillen në një nivel në pajtim me vlerën që ata konsumojnë
2. Shërbimet të cilat financohen nga taksat nacionale ose lokale bazat e të cilave (të hyrat, TVSH-ja, tatimi në pronë, etj.) nuk ndërliken drejtpërdrejtë me konsumin e tyre personal të një shërbimi specifik.

Shërbimet e financuara nga tarifatat e shfrytëzimit

Shërbimet komunale janë shërbime tipike për të cilat konsumatorët paguajnë përmes tarifave të shfrytëzimit. Kjo në një formë thjeshtëzon financimin pasi që tarifatat e konsumit mund të kreditohen drejtpërdrejtë tek institucioni i BNK-së i cili kryen këtë shërbim (një kompani

komerciale ose shoqatë e komunave). Pushteti për të përcaktuar tarifën zakonisht u lihet komunave bashkëpunuese. Marrëveshja e bashkëpunimit mund të delegoj këtë të drejtë tek institucioni i BNK-së. Nëse nuk e bën këtë, ndryshimet tarifore duhet pajtuar nga të gjitha këshillat komunale, nga shumica e tyre ose nga këshillat të cilat përfaqësojnë shumicën e njerëzve të cilëve u ofrohen shërbimet, cila prej tyre të jetë më e përshtatshme.

Rubrika 18. Tarifat e shfrytëzuesve

Tarifat e shfrytëzuesve janë të përshtatshme për financimin e shërbimeve komunale në ato raste ku përdoruesit specifik mund të identifikohen dhe ata që nuk paguajnë të mund të përjashtohen. Pjesa më e madhe e shërbimeve publike siç janë ujësjellësi, ngrohja dhe energjia financohen nga pagesat e pagesat e tilla. Rekreacioni është një lëmi tjetër e cila mund të aplikojë tarifa (biletat për not, anëtarësimi dhe trajnimi). Ekzistojnë disa shërbime të cilat nuk janë të përshtatshme për përdoruesit e shërbimeve dhe të cilat duhet të financohen nga tatimet e përgjithshme. Këto shërbime kanë karakteristikat e 'të mirave publike'. Shembujt përfshijnë mirëmbajtjen e rrugëve lokale, zjarrfikësit dhe shërbimet policore. Mbledhja e mbeturinave të ngurta dhe largimi i tyre zakonisht janë të përfshira në tarifën themelore të taksës.

Koncepti i tarifave të shfrytëzuesve është i lehtë për t'u kuptuar por shpesh i vështirë për t'u zbatuar. Për shembull, mund të ketë kundërshtime për shkak se pretendohet se tarifat e shfrytëzuesve janë regresive meqë absorbojnë përqindje më të lartë të individëve me të hyra më të ulëta apo të ekonomive familjare kur krahasohen me individët dhe ekonomitë familjare me të hyra më të larta. Tarifa efikase për shfrytëzuesit mund të dizajnohen në rrethana të ndryshme – kur ekonomitë e shkallës nuk janë të pranishme, kur ekzistojnë shtrëngime në kapacitet, kur kërkesat dallojnë në kohën e pikut dhe jashtë tij, kur merren parasysh mundësitë e dyta më të mira dhe ekzistojnë eksternalitete. Qasja e vendosur është për të aplikuar caktimin e çmimit marginal apo mesatar. Përcaktimi i çmimit të një shërbimi po ashtu mund të përqendrohet në ekonomitë e shkallës.

Burimi: Nova Skocia (2006)

Konsumatorët duhet të ngarkohen me koston e plotë të ofrimit të shërbimeve përfshirë edhe shpenzimet kapitale dhe operative (pagesën e huave të përdorura për financimin e investimeve fillestare dhe zhvlerësimin). Aty ku një subjekt i BNK-së merr përsipër shërbimin me asetet ekzistuese, pronësia e tyre duhet t'u transferohet atyre me obligimin për të paguar çfarëdo borxhi të papaguar, duke pasur parasysh zhvlerësimin. Një alternativë për këtë është që pronari origjinal të jep me qira asetet entitetit të BNK-së i cili do të paguante një qira e cila përdoret për të mbuluar borxhin dhe zhvlerësimin.

Në praktikë, shpesh ndodh që kostoja e investimit nuk mbulohet përmes tarifave që u ngarkohen konsumatorëve. Me fjalë të tjera, ofrimi i shërbimeve subvencionohet. Kjo mund të jetë për shkak se konsumatorët nuk kanë kapacitetin për të mbuluar shpenzimet kapitale, konsumimi nga shfrytëzuesit me të hyra të ulëta inkurajohet apo nëse përfitimet publike nga konsumimi i atij shërbimi konsiderohen shumë lart. Prandaj subvencioni mbulohet nga paratë e tatimpaguesve prej të hyrave të qeverisë lokale apo qendrore.

Rubrika 19. Financimi kreditor

Në rastin e shërbimeve të mëdha publike siç janë; furnizimi me ujë, trajtimi i ujërave të zeza dhe groposja e tyre, financimi kreditor mund të jetë i rëndësishëm në ofrimin e kapitalit fillestar, që ushtrohet përmes tarifave për konsumatorë. Sidoqoftë, mund të jetë një çështje se kush huazon, varësisht nëse është:

- Entiteti i BNK-së i cili menaxhon shërbimin
- Entiteti i BNK-së përmes garancive komunale
- Komunitatet themeluese.

Siç duket faktori përcaktues është se kush ka fuqinë ligjore për të huazuar. Çështje tjetër është pronësia ligjore e aseteve (pasurive) të financuara me kredi. Forma e sigurimit është po ashtu e rëndësishme; nëse kreditë janë të siguruara nga vet asetet, atëherë pritet që vet pronari i tyre të garantojë kredinë, por mund të jetë edhe operatori, po që se sigurimi përbëhet nga pengu si garanci pagese e cila vihet mbi tarifën e konsumatorëve. Një mundësi tjetër është që shpenzimet e investimit të mbulohen nga kredia, por huadhënësit të insistojnë që komunitatet themeluese të garantojnë pagesën. Përfundimisht, organi ndërkomunal mund të mos ketë fuqinë për të huazuar dhe këtë duhet ta bëjnë komunitatet.

A duhet që tarifën për shfrytëzim të jenë të njëjta përgjatë gjithë vendit ku ato ofrohen nga BNK-ja? Shpenzimet e ofrimit të shërbimeve mund të ndryshojnë në mes të lokaliteteve të ndryshme. Linjat e transportit publik do të kushtojnë më shumë për pasagjer për një milje në zonat e caktuara nëse autobusi udhëton gjysmë i zbrastet. Uji do të kushtoj më shumë për t'u pompuar në zonat e larta. Argumentet e drejtësisë sociale ose kompromisi politik mund të kërkojnë që çdokush të paguaj njëjtë, por arsyeshmëria ekonomike kërkon tarifën për përdorim që të paktën të sigurojë mbulim të shpenzimeve. Këto janë vendime politike të cilat duhet t'i marrin entiteti i BNK-së ose këshillat individuale të komuniteteve.

Një fushë tjetër tipike e BNK-së është ofrimi i shërbimeve administrative përmes zyrave të BNK-së. Në këtë rast, financimi i aktiviteteve vjen drejtpërdrejtë nga publiku përmes ngarkesave lidhur me lëshimin e lejeve për ndërtim, licencave të biznesit, regjistrimi civil, etj. Nëse këto shërbime subvencionohen, atëherë një pjesë e financimit do të bëhet nga buxhetet e përgjithshme të partnerëve të BNK-së, siç paraqitet e detajuar më poshtë.

Shërbimet e financuara nga taksapaguesit nga të hyrat e qeverive lokale dhe qendrore

Në rastet kur disa ose të gjitha shpenzimet e një shërbimi komunal nuk mund të mbështeten nga tarifën e shfrytëzimit, burimet për BNK-në përgjithësisht vijnë nga të hyrat e qeverisë qendrore (transferet ndërqeveritare tek komunitatet në formë të granteve). Aranzhimet e financimit për ofrimin e shërbimeve arsimore dhe shëndetësore siç janë shkollat ose spitalet tërheqin financim të konsiderueshëm nga të hyrat lokale dhe të hyrat e përgjithshme nacionale. Institucionet e BNK-së të vendosura për të bashkërenduar planifikimin e zhvillimit ekonomik lokal, zhvillimin e turizmit ose mbrojtjen e mjedisit normalisht mund të financohen nga kontributet nga buxhetet e komuniteteve.

Në disa vende, agjencive të BNK-së u lejohet me ligj që ato vet të mbledhin taksat komunale. Veçanërisht në Francë, *Commaunates Urbaines* (komunitatet urbane) mund të vendosin vlerë shtesë në taksat standarde komunale për biznese dhe pronë. Shembulli francez i transferimit të taksës kryesore komunale për biznese në të gjithë qytetin tek *Commaunate Urbaine*, është një formë e rishpërndarjes së të hyrave nga komunitatet, ku kompanitë janë kryesisht të vendosura në ekonominë e gjera urbane, nga të cilat ato i gjenerojnë të hyrat e veta.

Pyetja madhore për BNK-në është se si shpërndahen kontributet nga taksat lokale dhe qendrore në mes të komunave themeluese. Kur një program financohet bashkërisht, komunat duhet të vendosin se cila nga zgjidhjet në vijim është më e drejta. Shpesh zgjidhet një kombinim për të balancuar në mendimet e ndryshme se çka është e drejtë.

Ndarja e barabartë: Mund të themelohet një program i përbashkët ku çdo komunë paguan një pjesë të barabartë. Kjo qasje më së miri i përshtatet situatave ku komunat pjesëmarrëse janë afërsisht të madhësisë së njëjtë dhe pranojnë mesatarisht përfitime të barabarta nga programi i përbashkët. Ndarjet e barabarta shpesh përdoren si mënyrë për alokimin e shpenzimeve që u ngarkohen programeve sikurse shpenzimet e reklamimit, për blerje të përbashkëta ose shpenzime administrative.

Popullsia: Ndarja e shpenzimeve për çdo komunë për një aktivitet të përbashkët mund të bëhet bazuar në popullsi. Pjesa e komunës është e barabartë me përqindjen e popullsisë së përgjithshme të komunave pjesëmarrëse. Kjo qasje është më e përshtatshme kur popullsia e përgjithshme e çdo komune shërbehet në mënyrë të barabartë nga programi. Me fjalë të tjera, nëse përfitojnë të gjithë qytetarët, atëherë të gjithë qytetarët duhet të marrin pjesë në ndarjen e kostos përmes taksave të tyre.

Kapaciteti fiskal: Kapaciteti fiskal mund të përdoret si bazë për alokimin e pjesës së kostos të BNK-së për çdo komunë. Ndarjet janë të alokuara në mënyrë të drejtë nëse ato janë të përafërta me burimet përkatëse fiskale për çdo komunë. Sa i përket popullsisë, ndarjet në këtë formë kanë prirje të jenë më të mëdha për komunat më të zhvilluara dhe më të vogla për ato rurale.

Përdorimi: Në programet ku mund të identifikohen përfituesit e drejtpërdrejtë të programeve të përbashkëta, hiset komunale mund të alokohen në proporcion me numrin e këtyre shfrytëzuesve të cilët banojnë në çdonjërin juridiksion. Në çdonjërin nga këto raste, numri i përdoruesve të shërbimeve mund të identifikohet për çdonjërin komunë pjesëmarrëse dhe hiset komunale të kostos së programit të alokohen në baza të njëjta. Pagesa në bazë të përdorimit është një qasje popullore, por është e kufizuar në programet ku përdoruesit e drejtpërdrejtë mund të identifikohen nga komuna ku ata banojnë.

Edhe në këtë rast, komunat individuale mund të argumentojnë që kostoja për kokë banori nuk është e njëtrajtshme. Shpenzimet e furnizimit me shërbime tek popullsitë periferike ose të jo të dendura mund të jenë më të mëdha. Zonat më të pasura mund të jenë në pozitë më të mirë për të kontribuar më shumë, gjë që çon tek disa dallime bazuar në të hyrat për kokë banori. Këto janë prapë vendime politike të cilat duhet të merren nga partnerët e BNK-së. Shpërndarja e shpenzimeve mund të definohet në marrëveshjen për BNK-në ose në legjislacionin i cili i rregullon aranzhimet e BNK-ve. Në disa vende sikurse Franca, pushtetin për të vendosur e ka shteti (Prefekti).

Hapi 10 – Negocimi i marrëveshjeve/kontratave/statuteve

Në çastin kur të kryhen me sukses të gjitha studimet paraprake dhe negociatat, BNK-së duhet dhënë baza ligjore, përveç nëse ajo merr formën e një marrëveshjeje si rezultat i shtrëngimit të duarve. Është përgjegjësi e *Task Forcës* për të negociuar dhe përgatitur dokumentet ligjore për krijimin e BNK-së. Ka katër dokumente të mundshme ligjore të cilat duhet përgatitur: 1) kontrata private; 2) marrëveshja publike; 3) statutet e institucionit privat; 4) statutet e entitetit

ligjor publik. Krijimi i një entiteti ligjor të BNK-së shpesh përfshinë nënshkrimin paraprak të një marrëveshjeje në mes të komunave partnere që rregullon të drejtat dhe detyrimet e tyre reciproke, përfshirë aktivitetet, përgjegjësitë dhe financimin, të cilat çojnë tek krijimi formal i entitetit ligjor të BNK-së.

Negocimi i marrëveshjeve, kontratave dhe statuteve duket si një aspekt teknik i procesit, por mund të jetë shumë delikat dhe kërkon vëmendje të anëtarëve të *Task Forcës* (shih Rubrikën 20). Marrëveshja, kontrata ose statuti i institucionit të ardhshëm të BNK-së, do të ofron një rregull të përbashkët permanente për funksionimin e BNK-së. Ato duhet të ofrojnë përgjigje të qarta dhe solide për të gjitha pyetjet të cilat mund të dalin gjatë ekzistencës së BNK-së, pasi që me kalimin e kohës askush nuk do të mbajë në mend negociatat fillestare. Zyrtarët publik, qytetarët, kontraktuesit dhe autoritetet e kontrollit shtetëror, duhet të gjejnë në formën e shkruar përmbajtje të saktë dhe komplete të marrëveshjes themeluese në mes të palëve. Rubrika 21 ofron përmbajtjen tipike të një marrëveshje/kontrate.

Rubrika 20. Negocimi i bashkëpunimit/kontratës

Gjatë përpunimit të detajeve të marrëveshjes, të artikulohej qartë se cilat janë pritjet. Të përfshihet definimi i problemit, nevoja ose mundësia për t'u adresuar duke përdorur gjuhë të thjeshtë dhe të qartë. Të identifikohen të gjithë bartësit të cilët mund të jenë të prekur nga kjo marrëveshje, dhe të tregojnë se çka pritet nga çdonjëri pjesëmarrës ashtu që më vonë të mos ketë konfuzion ose mungesë qartësie. Të sigurohet që marrësit e vendimit në çdo komunë të jenë të vetëdijshëm mbi implikimet qoftë ato pozitive ose negative të hyrjes në këtë marrëveshje, dhe të jenë të qartë lidhur me kostot dhe detyrimet për çdonjërin partner sa i përket përkushtimeve financiare, materiale, me pajisje, infrastrukturë, burime njerëzore. Të sigurohet që të gjithë partnerët potencial ndajnë mendim të njëjtë mbi gjendjen, dhe se partneriteti do të përmbushë të gjitha nevojat e të gjithëve përmes diskutimit.

Ndoshta më e rëndësishmja është të negociohet me ndershmëri, hapur dhe drejtë. Po ashtu duhet të njihni pozicionin tuaj dhe të jeni të vetëdijshëm se çfarë mund të paraqitni për zgjidhje e çfarë nuk mundeni. Sigurohuni që partneri juaj është po ashtu i vetëdijshëm për këto gjëra. Bëhuni fleksibil, një dhënie dhe ofrim nga të dyja anët do të rezultojnë në një aranzhim më të kënaqshëm për të gjitha palët e përfshira.

Burimi: Unioni i komunave të Nova Skocia (2002)

Mund të jetë e dobishme për *Task Forcën* që të merr këshilla nga juristë të specializuar ose ekspertë nga qeveria qendrore dhe po ashtu të ndërmerret një hulumtim rreth aranzhimeve të ngjashme të cilat mund të jenë bërë në nivel lokal, nacional ose në nivele ndërkombëtare, dhe të përfitohet nga përvoja e fituar nga të tjerët. Shoqatat vendore të qeverive komunale mund të ndihmojnë në këtë drejtim. Një shikim në vendimet e gjykatave në këtë fushë mund të jetë i dobishëm për të zbuluar dhe parandaluar vështirësi të mëdha në zbatimin e BNK-ve të ngjashme. Këshillat komunale të çdo komune do të duhet të miratojnë kontrata ose statute, përgjithësisht përmes një votimi i cili e autorizon kryetarin të nënshkruajë kontratën ose të ndërmerret hapat e nevojshëm për të krijuar një entitet të ri ligjor.

Rubrika 21. Përmbajtja tipike e një marrëveshje/kontrate

- Identifikimi i palëve
- Ligjet e zbatueshme për bashkëpunim
- Qëllimi i marrëveshjes
- Kohëzgjatja e marrëveshjes
- Fusha dhe gjerësia e marrëveshjes
- Të drejtat dhe detyrimet e çdonjërit palë
- Rregulloret të cilat rregullojnë Bordet Menaxhuese (nëse është e zbatueshme)
- Rregulloret të cilat rregullojnë Organet Mbikëqyrëse (nëse është e zbatueshme)

- Zgjedhja e drejtorit (nëse është e zbatueshme)
- Organizimi/menaxhimi i aktiviteteve
- Buxheti, llogari mbajtja dhe auditimi (nëse është e zbatueshme)
- Kontributi i çdo komune (financat dhe pronat)
- Të drejtat e pronësisë, përdorimit, shpërndarjes dhe dukshmërisë (për shërbimet e kryera nga BNK-ja)
- Përgjegjësitë e palëve për çdo detyrim
- Ndryshimet e marrëveshjes
- Pranimi dhe tërheqja e partnerëve
- Shpërbërja
- Zgjidha e mosmarrëveshjeve
- Mbikëqyrja/kontrolli
- Mekanizmat e monitorimit dhe vlerësimit
- Plani i punës dhe orari i aktiviteteve (nëse është e zbatueshme)

Rubrika 22. Nevoja për aranzhime të qarta dhe të drejta të menaxhimit

Të arrihet pajtim rreth aranzhimeve menaxhuese dhe të krijohet një zinxhir i autoritetit. Të skicohet se çka duhet të bëhet për të arritur objektivat e paraqitura. Kjo përfshinë identifikimin dhe regjistrimin e të gjitha detyrave, nën-detyrave dhe aktiviteteve tjera të cilat duhet kryer për të përmbushur kushtet e partneritetit të parashikuar, dhe kush do të jetë përgjegjës për çdonjërin prej tyre. Është e rëndësishme që çdonjëri partner të kuptoj autoritetin e vet vendimmarrës dhe se rolet dhe përgjegjësitë janë të caktuara bazuar në njohuritë (jo sipas kapaciteti financiar ose pushtetit).

Rolet dhe përgjegjësitë duhet caktuar në mënyrë të barabartë në mesin e partnerëve ashtu që asnjëri partner të mos jetë ose të duket sikur është i aftë për të kontrolluar të tjerët. Të specifikohen fushat e autonomisë dhe ndërvlerësimit të çdonjërit. Kjo do të përfshinë definimin e kufijve se çfarë mund të bëjë çdonjëri partner pa miratimin ose dënimin e partnerëve tjerë. Do të kërkohet një përpjekje e ndërgjegjshme për të konsultuar çdonjërin mbi çështjet të cilat kërkojnë pajtimin e të gjithë partnerëve, si buxheti, afatet, dhe zëvendësimin e personelit kyç.

Të përcaktohen procedurat për vendimmarrje. Në fushën e partneritet me shumë partnerë, është edhe më e rëndësishme të vendoset paraprakisht mënyra se si do të merren vendimet – me konsensus, shumicë votash, votim të hapur ose sekret, ose ndonjë mënyrë tjetër. Nganjëherë ka procese të ndryshme të vendimmarrjes për lloje të ndryshme të pyetjeve. Për shembull, a duhet të kthehen prapa vendimet financiare tek çdonjëri partner për nënshkrim? Në rastin e mosmarrëveshjes ose konfliktit në mes të partnerëve individual, është e dobishme të sigurohet një pajtim ose proces për zgjidhjen e konfliktit.

Komunikimi është esencial në çdo marrëdhënie pune. Identifikoni mjetet e ndryshme të cilat do të përdoren për shkëmbimin dhe shpërndarjen e informatave. Duhet krijuar një proces i cili siguron që të gjithë partnerët të kenë mjete të shpejta, efikase të komunikimit në mes tyre. Përveç kësaj, çdonjëri partner duhet të ketë mekanizma të krijuar brenda organizatave të tyre për të mbajtur vendimmarrësit të informuar nga brenda lidhur me çështjet ose zhvillimet të cilat mund të kenë ndikim në partneritet.

Të përcaktohen të drejtat e pronësisë, përdorimit, shpërndarjes dhe dukshmërisë, të çdo teknologjie ose shërbimi që mund të bëhet përmes mjeteve të partneritetit. Varësisht nga lloji i shërbimit i cili do të rezultoj nga partneriteti, duhet kushtuar vëmendje se kush do të mbajë pronësinë e çdo aseti të caktuar, dhe këto çështje të pronësisë duhet definuar qartë në marrëveshjen formale.

Të specifikohen kushtet të cilat rregullojnë futjen ose tërheqjen nga partneriteti. Procedura që duhet ndjekur kur pranohet një partner i ri në marrëveshje, ose kompensimi i duhur që duhet paguar nëse tërhiqet njëri nga partnerët, duhet definuar në marrëveshje ashtu që të gjithë bartësit të jenë të vetëdijshëm për lidhur me aranzhimet.

Burimi: Unioni i komunave të Nova Scotia (2002)

Faza 3: Zbatimi i BNK-së

Hapi 11 – Krijimi i menaxhmentit dhe/ose strukturave përfaqësuese

Zbatimi i kontratës private zakonisht mund të iniciohet shpejtë. Ndërsa i marrëveshjes publike mund të kërkoj miratimin e autoriteteve përkatëse qendrore dhe rajonale. Krijimi i një entiteti juridik privat mund të bëhet lehtësisht në çdo kohë. Sa i përket entiteteve publike, mund të preferohet krijimi i tyre në fillim të vitit të ri fiskal, e cili është më i përshtatshëm për përgatitjen e buxhetit, alokimin e subvencioneve shtetërore ose futjen e taksave, nëse kjo është e përshtatshme. Në disa legjislacione mbi BNK-të, në fakt kjo është e vetmja mundësi.

Nëse parashihet krijimi i një këshilli të BNK-së, këshillat komunale duhet të propozojnë delegatët e tyre në këtë këshill para datës zyrtare të fillimit të entitetit të BNK-së. Në mesin e detyrave të para të këshillit të BNK-së, është miratimi i statuteve të tij dhe zgjedhja e presidentit të institucionit të BNK-së, zëvendës presidentit(ve) dhe zyrtarëve tjerë.

Zgjedhja e personelit për të menaxhuar aktivitetet e BNK-së është shumë e rëndësishme. Idealja do të ishte po që se zgjidhen njerëzit me aftësi përkatëse dhe aftësi për të komunikuar dhe ndërtuar besim në mesin e partnerëve. Rekrutimi i personelit të tillë mund të kërkoj kohë. Nëse detyrat e BNK-së përmbushen nga punëtorët e njëres prej komunave, tranzicioni mund të jetë shumë i shkurtër. Por edhe në këtë rast komunat partnere duhet të pajtohen se si do të punojnë praktikisht këto aranzhime dhe si do të ndahen shpenzimet. Po ashtu mund të nevojitet kohë për të harmonizuar rregulloret ekzistuese, të arrihet pajtimi për procedurat e përbashkëta, të gjenden dhe pajisen zyrat për administratën e BNK-së, të konceptohen dhe diskutohen projektet, të ndërmerren studime teknike ose të shtjellohen planifikimet financiare.

Me fjalë të tjera, nuk mund të ndodhë asgjë e dukshme për popullsinë për disa muaj. Kjo është për të treguar se pse është e rëndësishme për të mbajtur qytetarët e informuar mbi procesin e krijimit të institucionit dhe kushteve për operimin e BNK-së. Po ashtu, në çastin kur të nisë funksionimi i BNK-së, nuk do të sjellë menjëherë përfitime. Ngritja e njohurive, aftësive dhe regjimit organizativ të personelit të BNK-së mund po ashtu të kërkoj kohë dhe të kalojnë disa vite para se BNK-ja të prodhoj kursimet në shpenzime që priten nga ajo.

Rubrika 23. Si të mbahet fryma bashkëpunuese

Shpesh çelës drejt suksesit është një qëndrim mbështetës ndaj bashkëpunimit.

- **Bëhuni proaktiv.** Bashkëpunimi përgjithësisht nuk ndodh tek komunitetet të cilat nuk janë proaktive. Fryma proaktive i udhëheq zyrtarët komunal për të kërkuar mundësitë për bashkëpunim. Kur identifikohen programet potenciale për bashkëpunim, komuniteti proaktiv gjurmon mundësitë me fqinjët e vet dhe punon aktivisht për të zhvilluar programet drejt tregimeve të suksesshme.
- **Bëhuni fleksibil.** Ekziston një formë absolutisht e drejtë për të organizuar një program për një aktivitet. Nëse komunat nuk janë fleksibile në këtë drejtim, programi mund të mos nisë ose mund të jetë më pak efikas. Bashkëpunimi mbështetet në dhënie dhe marrje. Zyrtarët komunal duhet të mbahen të hapur ndaj zgjidhjeve të ndryshme për probleme të ndryshme, dhe mund të kenë nevojë për

kompromis përgjatë rrugës. Pasi që komunat do të jenë fqinjë për shumë vite që do të pasojnë, mund të ketë mundësi të shumta për të arritur përfitime të përbashkëta nëse investohet në pak fleksibilitet në këtë çast.

- **Bëhuni të durueshëm.** Përkundër presioneve të ndryshme për veprim të shpejtë, përpjekjet për bashkëpunim zakonisht marrin kohë dhe duhet qasur me durim. Siç kemi shikuar më parë, shpesh është më mirë të fillohet me një aktivitet bazik se të futet drejtpërdrejtë në impiant të madh për ujëra të zeza ose program për konsolidim të departamentit. Një program bashkëpunues po ashtu shpesh kërkon më shumë për të organizuar në krahasim me ndonjë program komunal individual, thjeshtë sepse ka më shumë njerëz të përfshirë dhe kërkohen më shumë miratime. Një qaje me durim dhe hap pas hapi, me shumë kohë për çdo hap, do të çojë tek suksesi afatgjatë.

- **Mendoni si rajon.** Zyrtarët komunal shpesh ballafaqohen me vendime rreth shërbimeve të reja komunale, për zgjerim ose ndryshim të tyre. Nëse pyesni veten, “A ka një zgjidhje rajonale për këtë problem?” për çdo çështje të ngritur në qeverinë komunale ju do të mbeten i befasuar nga numri i përgjigjeve me “Po.” Mbani mend që të mbani frymë bashkëpunuese dhe që të mendoni në mënyrë rajonale për problemet me të cilat ballafaqohet komuna juaj.

- **Informoni zyrtarët e sapo zgjedhur.** Fryma e bashkëpunimit duhet t’i përcjellët trashëguesit të organit qeverisës. Zyrtarët të cilët iniciojnë përpjekje për bashkëpunim shpesh janë mbështetës entuziast të programeve rajonale dhe kanë një frymë bashkëpunimi. Sidoqoftë, në çastin kur këta zyrtarë e lëshojnë zyrën, zëvendësit e tyre kanë pak njohuri për programet e bashkëpunimit ose për frymën e nevojshme për të vazhduar mbështetjen dhe pjesëmarrjen. Këta zyrtarë të sapo zgjedhur duhet informuar mbi programet e bashkëpunimit dhe frymën e bashkëpunimit në të cilën bazohen ato. Këta zyrtarë mund të sjellin perspektiva dhe pyetje të reja.

Burimi: Shteti i Nju Jorkut, zyra e kontrollorit (2003b)

Hapi 12 – Të sigurohet vëzhgim dhe vlerësim i vazhdueshëm

BNK-ja është më e vështirë për t’u zbatuar se aktivitetet komunale. Në të janë të përfshirë më shumë akterë si nga niveli politik ashtu dhe ai thjeshtë administrativ. Potenciali për mendime të kundërta dhe rreziku nga bashkërendimi i dobët të cilat mund të pengojnë zbatimin e aktivitetëve, janë të larta. Po ashtu, BNK-ja në shumë raste është një modalitet i ri dhe partnerët duhet të mësojnë me kohë se si të punojnë së bashku dhe të zgjedhin format më të përshtatshme të bashkëpunimit. Kjo është arsyeja pse në BNK duhet kushtuar vëmendje në veçanti vëzhgimit dhe vlerësimit.

Çdo entitet i BNK-së duhet të paraqet raporte të rregullta mbi aktivitetet e veta kryetarit dhe këshillit komunal. Çdo komunë mund të emërojë një personel të nivelit më të lartë (pikë referues për BNK) i cili mundet të vëzhgojë individualisht aktivitetet e BNK-së në emër të kryetarit dhe këshillit komunal. Mund të jetë e përshtatshme, varësisht nga natyra dhe sfera e aktivitetëve të BNK-së, që të krijohet një komitet vëzhgues i BNK-së. Ky komitet vëzhgues duhet të përbëhet nga përfaqësues të komunave partnere të cilat nuk janë të përfshira drejtpërdrejtë në menaxhimin e aktivitetëve të BNK-së. Do të ishte ideale nëse anëtarët e *Task Forcës* të cilët kanë kontribuar në krijimin e BNK-së, të marrin pjesë në komitet. Ky komitet do të drejtohej në baza rrotulluese (rotative) nga komunat partnere dhe do të takohej rregullisht.

Detyra e komitetit vëzhgues të BNK-së është të veprojë si një organ i “pavarur” i cili ndjek progresin në zbatimin e aktivitetëve dhe arritjen e objektivave. Një detyrë kritike për komitetin vëzhgues është të rishikojë raportet e zbatimit të përgatitura nga personeli i BNK-së, të identifikojë dhe adresojë çështjet që kanë të bëjnë me zbatimin si dhe të propozojë masa për të zgjedhur në mënyrën më të përshtatshme format e menaxhimit. Këto raporte duhet të mbulojnë një numër shërbimesh, nivelin e kënaqësisë së konsumatorëve dhe të dhëna financiare.

Komiteti vëzhgues i BNK-së mund të kërkoj vlerësime të pavarura të rregullta ose *ad hoc* (aty për aty) të aktiviteteve të BNK-së për të identifikuar pengesat dhe propozuar veprime për të ndrequr ato.

Hapi 13 – Sigurimi i komunikimit të vazhdueshëm dhe efikas

Shërbimet e ofruara nga BNK-të, pa dallim të formës ligjore të bashkëpunimit (private ose publike), prapë janë shërbime të cilat duhet drejtuar me të njëjtin përkushtim ndaj demokracisë, interesave të qytetarëve dhe vlerësimit të parasë.

BNK-ja kërkon përpjekje të posaçme për komunikim për të siguruar transparencë dhe përgjegjësi, pasi që është veçanërisht e prirur për mosbesim. Arsyet janë si më poshtë:

- Menaxherët e BNK-ve nuk mbajnë përgjegjësi të drejtpërdrejtë politike të njëjtë ndaj popullatës sikurse në komunat ku kryetarët dhe këshillat komunale janë të njohura mirë nga zgjedhësit.
- Antagonizmat politike dhe/ose gara në mes komunave nganjëherë vazhdon përkundër ekzistimit të BNK-ve
- Mbizotëron frika që burimet shpenzohen më së për avantazhin e një partneri sesa tjetrit
- Kontrolli i BNK-ve është veçanërisht i ndërlikuar për shkak të përfshirjes së akterëve të shumëfishtë, që do të thotë vet komunave, autoriteteve shtetërore (administrata, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm) dhe natyrisht qytetarëve ose konsumatorëve të shërbimeve specifike të BNK-ve të cilët mund të referojnë në gjykatë ose tek autoritetet shtetërore sikurse është rasti me Omudspersonin (Avokatin e Popullit).

Përpjekjet për komunikim nga ana e komunave duhet të kenë për qëllim ndërtimin e besimit në mesin e partnerëve bashkëpunues dhe qytetarëve. Këto përpjekje para së gjithash duhet të kenë në shënjestër tre grupe:

- Administratat e vet komunave partnere
- Këshillat komunale të komunave partnere
- Komunitetin lokal, përfshirë qytetarët, organizatat e shoqërisë civile dhe sektorin privat

Të gjithë partnerët e përfshirë duhet të ndjejnë që ata njoftohen se çfarë dhe si është duke funksionuar në përgjithësi BNK-ja, dhe si kjo u sjell përfitime çdo komune partnere. Shumë nisma për BNK dështojnë për shkak të komunikimit të dobët. Buletinet informative, buxhet të dokumentuara mirë, procesverbalet e takimeve dhe raportet e rregullta nga përfaqësuesit e komunave janë formë e mirë për të komunikuar. Më së mirë është të përdoren më shumë se një metodë e komunikimit ashtu që të fuqizohet mesazhi. Raportet e rregullta nga përfaqësuesit e komunave janë shumë të rëndësishme, por nuk duhet mbështetur në to si mjet i vetëm i informatave.

Faza 4: Vlerësim i BNK-ve

Hapi 14 – Ndërmarrja e vlerësimeve të plota

BNK-ja duhet të jetë subjekt i vlerësimeve të plota për të vlerësuar nëse objektivat janë duke u arritur në formën më efikase dhe efektive dhe të propozojnë veprime përmirësuese, nëse kjo është e përshtatshme. Rekomandohet që vlerësimet të ndërmerren të paktën çdo dy vite.

Vlerësimet duhet të përqendrohen në tre aspekte (teksti i këtij hapi është i marrë nga Unioni i komunave të Nova Scotia, 2002):

- *Vlerësimi konceptual* për të vlerësuar se si ka funksionuar për komunën bashkëpunimi/partneriteti. Duhet dhënë përgjigje në pyetjet si më poshtë:
 - A kanë qenë objektivat reale, relevante, dhe a janë plotësuar ato ashtu që të kënaqin çdonjërin partner?
 - A ka aspekte të cilat nuk kanë plotësuar pritjet e çdonjërit partner?
 - Çfarë do të ishte bërë ndryshe për të përmirësuar efikasitetin e përgjithshëm të bashkëpunimit?
 - Çfarë mund të bëhet në këtë pikë për të përmirësuar efikasitetin dhe efektshmërinë?
 - Cilat mund të jenë disa nga mësimet e mësuara për bashkëpunimin e ardhshëm?
 - A i ka shtuar marrëveshja aktivitetet, programet, shërbimet ose produktet për çdo partner?

- *Vlerësimi financiar* për të vlerësuar koston dhe përfitimet dhe analizën e rrezikut. Duhet dhënë përgjigje në pyetjet si më poshtë:
 - A ka pasur ndonjë të papritur që ka mund të zgjidhet në mënyrë më efikase dhe të efektshme?
 - A i ka përmbushur bashkëpunimi pritjet financiare?
 - A ka ofruar bashkëpunimi/partneriteti përfitimet e pritura brenda buxhetit?
 - Nëse ka pasur tejkalim buxheti, identifikoni pse ka ndodhur kjo, dhe si ka mund të shmanget një gjë e tillë.
 - A do të realizoj çdonjëri partner kthimin e pritur të investimeve të tyre?

- *Vlerësimi administrativ* për të rishikuar administrimin e projektit për të siguruar se është menaxhuar në mënyrë efikase. Duhet dhënë përgjigje në pyetjet si më poshtë:
 - A ka qenë plani i punës i saktë në pikëpamje të afateve të parapara, buxhetit, zbatimit, etj.?
 - A i ka përmbushur çdo partner detyrimet e veta?
 - A kanë qenë masat e kontrollit të përshtatshme dhe të mjaftueshme?
 - A ka qenë efikas plani i veprimit dhe a kanë qenë të kënaqur të gjithë pjesëmarrësit me informatat e ofruara?
 - A janë ndërmarrë hapa për të komunikuar dhe përcjellë njohuritë dhe praktikat të cilat janë dëshmuar si të suksesshme?

Vlerësimi duhet të ndjekë një zgjedhje të përshtatshme të organizimit të BNK-së. Po ashtu një vlerësim pozitiv mund të çon tek një ngritje e numrit të shërbimeve të ofruara në bazë të BNK-ve ose në një evoluim të ndonjë forme tjetër ligjore.

BIBLIOGRAFIA

- VNG-International (2004), “Raport për statusin e bashkëpunimit ndërkomunal”, i përgatitur për Misionin e OSBE-së në Shkup.
- Elena Zuffada, Eugenio Caperchione (2003), “Rolet e ndërlidhura të qeverisë rajonale dhe lokale në zhvillimin e partneriteteve lokale në Itali”, Dokument pune N. 94/03.
- Këshilli i Evropës (2007), “Përvojat e mira në bashkëpunimin ndërkomunal në Evropë”, raport i Komisionit Evropian për demokracinë lokale dhe rajonale, i përgatitur me bashkëpunimin e Clothilde Deffigier.
- Unioni i komunave të Nova Skocisë (2002), “Udhëzues për partneritetet ndërkomunale dhe bashkëpunimin për qeverisje komunale”.
- Nova Skocia (2006) “Udhëzues për qeverinë komunale”.
- UNDP (2006) “Bashkimi i forcave dhe burimeve për zhvillim të qëndrueshëm, Bashkëpunimi në mes të komunave – Udhëzues për profesionistë të kësaj lëmie” përgatitur nga Holger Osterrieder, Hachemi Bahloul, Glendal Wright, Kathryn Shaffner dhe Mark Mozur.
- Federata e Pensilvanisë, Departamenti për zhvillim të komunitetit dhe zhvillim ekonomik (2006), “Udhëzues për bashkëpunim ndërqeveritar”, përgatitur nga Thomas S. Kurtz.
- FLGR Consult EOOD (2004), “Akti për bashkëpunim ndërkomunal: Kornizë teorike”.
- Shteti i Nju Jorkut, Zyra e kontrollorit shtetëror, Divizioni i shërbimeve të qeverisë lokale dhe zhvillimit ekonomik (2003a), “Bashkëpunimi dhe konsolidimi ndërkomunal. Shqyrtimi i mundësive për kursim dhe përmirësim të ofrimit të shërbimeve”.
- Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) (1999), “Partneritetet ndërqeveritare në nivel lokal në Spanjë: *MANCOMUNIDADES dhe CONSORTIA në perspektivë krahasuese*” përgatitur nga Javier Font, Rafael Gutiérrez Suárez dhe Salvador Parrado-Díez.

- Shteti i Nju Jorkut, Zyra e kontrollorit shtetëror, Divizioni i shërbimeve të qeverisë lokale dhe zhvillimit ekonomik (2003b), “Udhëzues për menaxhimin e qeverisë lokale”.
- Nova Skocia (2006) “Udhëzues për qeverinë komunale”.
- Qendra për kompetencë të menaxhimit publik (2001), “Shkaqet, shtrirja dhe efektet e bashkëpunimit ndërkomunal dhe bashkimit të komunave në Zvicër” përgatitur nga Reto Steiner.