



EC
MA NDRYSHE

HULUMTIM

Reforma ligjore e
planifikimit hapësinor të
Kosovës në qorrsoak?!



HULUMTIM

Reforma ligjore e
planifikimit hapësinor të
Kosovës në qorrsokak?!

Nëntor 2021

Botues:

EC Ma Ndryshe

Autor:

Qendra Kosovare për hulumtime urbane PRO-Planning

Fotografia e ballinës:

Arben Llapashtica

Adresa:

Fehmi Lladrovci 94, 20000 Prizren,

Bulevardi Nënë Tereza, H 30 B1 Nr.5, 10000 Prishtinë

Kontakti:

www.ecmandryshe.org & info@ecmandryshe.org

Ky dokument është realizuar nga EC Ma Ndryshe në kuadër të projektit "Qytetet Gjithëpërfshirëse - promovimi dhe përhapja e metodologjisë së planifikimit urban me pjesëmarrje", financuar nga Olof Palme International Center mbështetur nga Qeveria e Suedisë.



PËRMBAJTJA

1. KONTEKSTI

2. REFORMIMI I LEGJISLACIONIT DHE SISTEMIT TË PLANIFIKIMIT HAPËSINOR

2.1. Legjislacioni gjatë viteve 2003-2013

2.2. Legjislacioni që nga 2013-aktualisht

3. RASTET E ANALIZËS

3.1. Plani Zhvillimor i Pejës 2020-2028

3.2. Harta Zonale e Fushë Kosovës

4. ZHVILLIMET NË KOMUNA

4.1. Zhvillimet në komuna nga përceptimi i qytetarëve

4.2. Zhvillimet në komuna nga përceptimi i zyrtarëve komunalë

5. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

6. REFERENCAT

LISTA E SHKURTESAVE

HZKos- Harta Zonale e Kosovës

HZKom- Harta Zonale e komunës

LPH- Ligji për planifikim hapësinor

MMPH- Ministria e mjedisit dhe planifikimit hapësinor

NTPH- Normat Teknike në Planifikimin Hapësinor

PHK- Plani Hapësinor i Kosovës

PHZV- Plani Hapësinor i Zonës së Veçantë

PZHK- Plani Zhvillimor Komunal

PZHU- Plani Zhvillimor Urban

PRrU- Plani Rregullues Urban

PRrH- Plani Rregullues i Hollësishëm

UA- Udhëzim Administrativ

1. KONTEKSTI

Në përpjekjen për të adresuar dhe menaxhuar sfidat e zhvillimit hapësinor, gjatë viteve 2003-2013, rregullimi hapësinor në Kosovë kaloi nëpër dy cikle ndryshimesh ligjore.

Pas themelimit të Ministrisë së Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH) në vitin 2002, në vitin pasues u miratua Ligji për planifikimin hapësinor (LPH) Nr. 2003/14. Në krahasim me legjislacionin e mëparshëm, atij nga ish-sistemi i Jugosllavisë, risitë kryesore të këtij ligji ishin:

- përshtatja e sistemit të planifikimit në kontekstin e ri politik dhe ekonomik të vendit;
- qasja e planifikimit strategjik hapësinor;
- pjesëmarrja publike dhe gjithëpërfshirja e palëve të interesit gjatë hartimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor;
- delegimi i kompetencave në fushën e planifikimit hapësinor tek autoritetet lokale (komuna);
- përshtatja/harmonizimi me parimet dhe politikat evropiane në planifikimin hapësinor etj.

Në zhvillimin e këtij legjislacioni, Ministria kishte mbështetje dhe lehtësim nga donatorë të jashtëm që mirreshin me këtë fushëveprimtari. Natyrisht që një ndryshim i tillë kërkonte edhe ngritje të kapaciteteve institucionale dhe sidomos atyre njerëzore prandaj paralelisht me kompletimin e kornizës ligjore, ishte themeluar Instituti për planifikim hapësinor me ç'rast ishte trajnuar edhe stafi i punësuar, ishin hapur zyret regionale për të monitoruar punën në komuna dhe ofruar mbështetje atyre si dhe ishte zhvilluar trajnimi për zyrtarët komunalë përgjegjës për planifikim dhe

urbanizëm për të kuptuar qasjen e re dhe mënyrën e hartimit të planeve sipas kësaj qasjeje. Ky aktivizim institucional për të përparuar fushën e planifikimit hapësinor, zgjati poaq kohë sa pati mbështetje politike përbrenda Ministrisë dhe përkrahje nga donatorët për ngritjen e kapaciteteve në të dy nivelet e qeverisjes.

Pas këtij përparimi të dukshëm në fushën e planifikimit hapësinor, falë interesit të vendim-marrësëve për të shtyer proceset përpara, në vitet vijuese (që nga viti 2005-2006) ky përparim filloj të venitej. Ndryshimet e shpeshta të qeverive në pushtet dhe emërimi i vendim-marrësve (ministrave dhe sekretarëve permanent) jo të përshtatshëm, bëri që fusha e planifikimit hapësinor gradualisht të humb rëndësinë që e kishte në fillim të themelimit të Ministrisë.

Sfidat në zbatimin e sistemit të ri të planifikimit të vendosur me Ligjin Nr.2003/14 ishin identifikuar vet nga MMPH gjatë procesit të krijimit të gjeneratës së parë të planeve dhe janë përmbledhur në një raport të publikuar në vitin 2006¹. Ato i atribuoheshin kryesisht kualitetit të dobët të dokumenteve nga radhët e disa kompanive hartuese por sidomos më shumë mungesës së kapaciteteve komunale për të kontrolluar kualitetin e tyre por edhe për të menaxhuar procesin në tërësi.

Për dallim nga niveli qendror, kapacitetet e ndërtuara për zyrtarët komunalë nuk rezultuan të mjaftueshme për hartimin e planeve me kapacitete vetanake, prandaj praktika e përgjithshme ishte që ato

¹ Ministria e mjedisit dhe planifikimit hapësinor (2006), Gjendja në planifikimin dhe menaxhimin hapësinor e urban në komunat e Kosovës

zhvilloheshin nga kompanitë private të angazhuara përmes procesit të tenderimit. Raporti i MMPH-së (2006), evidentoi mangësinë kur komuna përpos hartimit, i lë në dorë kompanisë hartuese edhe menaxhimin e procesin të hartimit të planit, një praktikë që vazhdon ende. Duke qenë se sektori privat nuk ishte i trajnuar në aplikimin e qasjes së re, si rezultat kualiteti i planeve ishte i ulët (në disa raste edhe nën mesatare). Kjo mangësi është dëshmuar gjatë vlerësimit të kualitetit të dokumenteve të planifikimit për disa komuna në Kosovë, gjatë një projekti të zhvilluar me GIZ². Në rastet kur kualiteti i planeve ishte i konsiderueshëm, është vërejtur mungesë e kapaciteteve njerëzore dhe organizative për zbatimin e tyre.

Në vitin 2012, Qeveria e Kosovës mori vendim të bëjë reformimin e një mori ligjesh për të përmirësuar mjedisin e "të bërit biznes në Kosovë" dhe thjeshtimin e procedurave për të mundësuar një procedurë më të shpejtë të lëshimit të lejes së ndërtimit. Krahas shumë ligjeve tjera edhe ligji për planifikimin hapësinor kaloi nëpër këtë proces reformimi, me ç'rast në vitin 2013 u soll ligji I ri Nr. 04/L-174.

Ky reformim preku edhe sistemin e planifikimit. Për dallim nga sistemi i mëparshëm i planifikimit të vitit 2003, që përcaktonte në nivelin qendror hartimin e Planit Hapësinor të Kosovës (PHK) dhe Planet hapësinore për Zonat e veçanta (PHZV), kurse në nivelin lokal, Planin Zhvillimor Komunal (PZHK), Planin Zhvillimor Urban (PZHU) dhe Planet Rregulluese Urbane (PRrU), me ligjin e ri prezantohet Harta Zonale në nivel të Kosovës dhe Harta Zonale e komunës-një instrument i ri i planifikimit i cili mendohej

se do ta zvogëlonte kohën e procesit të planifikimit. Një instrument si ky në vendet evropiane ishte i tejkaluar. Në sistemin e ridefinuar të planifikimit nuk ka PZHU, i cili trajtonte zonën urbane në veçanti, kurse Planet rregulluese nuk janë të detyrueshme.

Se sistemi i reformuar do të jetë edhe më sfidues, paralajmërimet nga disa ekspertë të fushës kishin ardhur qysh në kohën e përgaditjes së Koncept-dokumentit të ligjit për planifikim hapësinor në vitin 2012. Këto shqetësime i ishin përcjellur MMPH-së gjatë gjithë kohës së zhvillimit të drafteve të tij dhe meqë ato nuk u morën parasysh, nga "sponzorizuesi" i ligjit të cilët kishin përkrahjen e menaxhmentit të MMPH-së, shqetësimet u adresuan edhe në Komisionin respektiv Parlamentar. U morën parasysh vetëm sygjerimet më kozmetike por jo edhe ato substanciale që ndërlihdeshin me sistemin e ri të planifikimit. Pjesa dërmuese e komunitetit të profesionistëve qofshin të pavarur por edhe atyre që punojnë në institucione zgjedhën të heshtin për sjelljen e ligjit të ri, sepse ishin zhgënjyer më herët me mospërfilljen e komenteve të tyre në ligjin e ndërtimit, hartimi i të cilit çuditërisht u bë para këtij për planifikim hapësinor. Kërkesa ishte të bëhet ristrukturim, konsolidim, azhurnim dhe qartësim i ligjit ekzistues përmes ndryshimit/plotësimit të tij. Sipas tyre pjesët kryesore të ligjit Nr.2003/14 mund të ishin ende relevante për t'u zbatuar dhe për të udhëhequr planifikimin dhe zhvillimin në Kosovë kurse mangësitë, që kryesisht ndërlihdeshin me zbatimin e ligjit dhe të instrumenteve të planifikimit, vareshin më shumë prej faktorëve të tjerë se sa prej vetë prej LPH-së.

Përkundër gjithë këtyre rekomandimeve, Qeveria, respektivisht Kuvendi I Kosovës, aprovoi ligjin e ri me reformim të sistemit

² "Fuqizimi i Planifikimit Hapësinor dhe Menaxhimit të Tokës".

të planifikimit. Sfidat e para në zbatim filluan të shfaqen qysh në fillim në hartimin e akteve nënligjore që pasojnë ligjin, duke bërë që për sjelljen e tyre të duhen 6 vite, përkundër afatit prej 1 viti të paraparë me ligj.

Në vitin 2016, përmes publikimit të raportit të hartuar nga dy organizata jo-qeveritare Qendra Kosovare për hulumtime Kosovare-PRO-Planning dhe EC Ma Ndryshe “*Sfidat në planifikimin dhe menaxhimin hapësinor në Kosovë: Roli i shoqërisë civile për të tejkaluar këto sfida*” u dhanë rekomandime për tejkalimin e sfidave në zbatimin e ligjit të ri. Të gjeturat e raportit të cilat bazoheshin në intervistat me zyrtarë komunalë në 14 komuna të ndryshme, dhe rekomandimet e tij u prezantuan në një tryezë diskutimi të organizuar me profesionistë të pavarur dhe institucional të të dy niveleve (qendror dhe komunal). Deri më sot nuk është vërejtur ndonjë progres i theksuar në marrjen parasysh të rekomandimeve të dala nga ky raport.

Tani kur ka filluar “prodhimi” i Hartave Zonale Komunale të para, vështirësitë në hartimin e këtyre dokumenteve dhe menaxhimin e procesit veçse kanë filluar të shpërfaqen. Konfuzioni, mos-definimi i qartë i përmbajtjes sidomos zonimit dhe dualizmi me përmbajtjen e planit të nivelit më të lartë (Plani Zhvillimor Komunal), kontradiktat ndërmjet akteve nënligjore

etj. janë vetëm disa sosh. Të gjitha këto do ta vënë në pikëpyetje kualitetin e këtyre dokumenteve, e më sfidues do të jetë zbatimi i tyre në praktikë, kur dihet se ka edhe mungesë të kapaciteteve organizative dhe njerëzore në të dy nivelet e qeverisjes për zbatimin dhe monitorimin e zhvillimeve në terren.

Prandaj përmes kësaj analize, synohet të jipet një përshkrim i sistemit të planifikimit hapësinor sipas Ligjit Nr.2003/14 dhe sistemit të reformuar me ligjin Nr.04/L-1 të aprovuar në vitin 2012-2013, përparësitë dhe mangësitë e këtyre dy sistemeve si dhe efektet e krijuara si pasojë e tyre gjatë hartimit dhe zbatimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor me theks të veçantë në nivel lokal (**kapitulli II-të**). Në **kapitullin e III-të** është dhënë rasti i analizës së Planit Zhvillimor Komunal të Pejës për të reflektuar në sfidat që janë hasur gjatë procesit të hartimit të tij me ligjin e ri dhe i Hartës Zonale Komunale të Fushë Kosovës. Në **kapitullin e IV-ët** reflektohen të gjeturat nga hulumtimi me qytetarë i zhvilluar nga organizata EC Ma Ndryshe në lidhje me përfshirjen e tyre gjatë procesit të hartimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor dhe përceptimin e tyre në zbatimin e kornizës ligjore në planifikimin hapësinor. **Kapitulli V** jep rekomandimet për veprimet e nevojshme që duhet të ndërmerren nga institucionet për përmirësimin e sistemit të planifikimit hapësinor në Kosovë.

2. REFORMIMI I LEGJISLACIONIT DHE SISTEMIT TË PLANIFIKIMIT HAPËSINOR

2.1 Legjislacioni gjatë viteve 2003-13

Me Ligjin e planifikimit Nr.2003/14, synohet promovimi i zhvillimit të planifikimit racional hapësinor, arritja e drejtpeshimit në mes të zhvillimit dhe ruajtjes së sipërfaqeve të hapura dhe mbrojtjes së mjedisit, si dhe sjellja e regjimit të planifikimit hapësinor të Kosovës në përputhje me standardet evropiane dhe ndërkombëtare. Sipas tij në Kosovë ishin dy nivele të planifikimit:

- Planifikimi në nivel qendror dhe
- Planifikimi në nivel lokal

Planifikimi në nivel qendror ishte përgjegjësi e MMPH-së, e cila duhet të përgadiste dokumentet si: Planin Hapësinor të Kosovës (PHK) dhe Planet Hapësinore për Zonat me interes të veçantë (PHZV).

Për planifikimin në nivelin lokal ishin përgjegjëse komunat të cilat obligoheshin të hartonin dokumentet për territorin e tyre si: Plani Zhvillimor Komunal (PZHK), Plani Zhvillimor Urban (PZHU) dhe Planet Rregulluese Urbane (PRRU). Përmbajtja e planeve është dhënë në kutinë vijuese.

▪ Instrumentet e planifikimit sipas LPH Nr.2003/14

Plani Hapësinor i Kosovës (PHK) është plan strategjik multi-sektorial i cili bazohet në vizioni dhe caqet strategjike të propozuara nga Ministria nëpërmes pjesëmarrje publike. PHK përcakton parimet dhe qëllimet afatgjata të planifikimit hapësinor për tërë territorin e Kosovës për një periudhë më së paku 10 vjeçare si dhe afatet kohore dhe implikimet buxhetore të zbatimit. PHK promovon kushtet e mira të jetës, mundësi të barabarta ekonomike dhe mbrojtje të mjedisit si dhe trashëgimisë natyrore, kulturore dhe arkeologjike. Bazohet në parimet ndërkombëtare të planifikimit hapësinor, zhvillimit të qëndrueshëm dhe qeverisjes së mirë me qëllim të harmonizimit me standardet evropiane. Bazohet në raportet e sektorëve të rëndësishëm të përgaditura nga Ministritë kompetente të Qeverisë në bashkëpunim me MMPH-në, merr parasysh strategjitë zhvillimore për sektorë të ndryshëm dhe përshkruan ndikimet e mundshme kulturore, sociale, ekonomike dhe mjedisore që rrjedhin nga zbatimi i tij.

Planet Hapësinore për Zonat e Veçanta (PHZV) hartohen për zonat e identifikuar në PHK që janë me karakteristike të veçanta të cilat kërkojnë një regjim të veçantë të organizimit, zhvillimit, shfrytëzimit dhe mbrojtjes. Këto zona mund të përfshijnë: parqe nacionale, zona me vlerë të veçantë natyrore, ekonomike, bujqësore, kulturore ose historike. PHZV duhet të jenë në përputhje me parimet dhe qëllimet afatgjata të PHK-së dhe hartohen për një periudhë të paktën 10 vjeçare.

Plani Zhvillimor Komunal (PZHK) është plan strategjik multisektorial që përcakton caqet afatgjata të zhvillimit ekonomik, shoqëror dhe hapësinor duke përfshirë të paktën periudhën

5 vjeçare. Ky plan mbulon territorin e brendshëm të komunës. PZHK duhet të jetë në përputhje me PH të Kosovës. Dy apo më shumë komuna mund të përgadisnin një PZHK të përbashkët.

Plani Zhvillimor Urban (PZHU) është plan multisektoral i cili përcakton synimet afatgjata për zhvillim dhe menaxhim të zonave urbane për periudhën prej së paku 5 vitesh. Plani përfshin territorin urban brenda territorit të komunës. PZHU mund të përgatitet si pjesë e PZHK ose si dokument i ndarë.

Planet Rregulluese Urbane caktojnë kushtet për rregullimin e hapësirës si dhe rregullat e lokacionit të objekteve dhe ngastrat e tokësore urbane. Këto plane definojnë zonat e ndërtimit, linjat e rregullimit dhe të ndërtimit, normat teknike urbanistike dhe kushtet tjera lidhur me lokacionin e ndërtesave dhe ndërtesat tjera në ngastrat tokësore urbane.

Roli dhe përgjegjësitë e entiteteve për planifikim në të dy nivelet nuk ishin të përcaktuara qartë, ishin shumë të përgjithësuara.

Ligji parashihte Këshillat e ekspertëve, si trup konsultativ, të cilët do të përfshinin ekspertë të pavarur, përfaqësues nga fusha e akademisë, shoqërisë civile etj. roli i të cilëve ishte të ofronin këshilla profesionale në procesin e hartimit të planeve për të siguruar kualitetin e dokumenteve të planifikimit dhe zbatimit të tyre. Këshillat ishin paraparë në dy nivelet e qeverisjes. Anëtarë të Këshillit nuk guxonin të ishin zyrtarët, menaxherët, pronarët ose të punësuarit te personat juridik të cilët kryenin punë profesionale të planifikimit hapësinor. Komunitat mund të krijonin një këshill të përbashkët në rastet kur ato mund të ballafaqohen me mungesë të kapaciteteve të tilla.

Ligji kishte përcaktuar minimumin e ekspertëve të kualifikuar në kuadër të subjekteve hartuese për hartimin e planeve si dhe përcaktimin për organizimin e provimit profesional dhe licencimit të personave dhe subjekteve të planifikimit hapësinor, një proces i cili pavarësisht tentimeve nuk arriti të konkretizohej.

Kushtet ndërtimore përcaktoheshin tek kapitulli: Dispozitat për zbatim në kuadër të PZHK-së/PZHU-së, por që në praktikë nuk i kushtohej vëmendje e duhur shtjellimit të këtij përcaktimi, por më në hollësi në kuadër të PRrU-ve,

Ligji nuk kishte udhëzime të qarta mbi procedurat për revidimin e planeve. Një përcaktim i tillë bëhej në kuadër të dispozitave për zbatimin e PZHK-së dhe PZHU-së, përderisa për PRrU-të ligji parashihte rishikimin çdo pesë vjet.

Ligji e as ndonjë akt nënligjor nuk kishte ndonjë përcaktim për mënyrën e zbatimit dhe monitorimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor, përpos një paragrafi në kuadër të kapitullit: Dispozitat për zbatim, ndaj gjatë hartimit nuk i kushtohej vëmendja e duhur.

Gjatë krijimit të gjeneratës së parë të planeve, në periudhën 2003-2013, filluan të dalin në pah sfidat në zbatimin e këtij sistemi dhe ato kryesisht ndërldheshin me:

- Mungesën e vullnetit politik lidhur me zhvillimin e qëndrueshëm dhe të barabartë. Për kryetarët e komunave ende më prioritet kishin projektet e prekshme si asfaltimi i rrugëve, ndërtimi i shkollave kudo, që shpesh

realizoheshin në mënyrë ad-hoc dhe jo të bazuara në projeksione dhe nevoja reale, përderisa dokumentet e planifikimit që orientonin zhvillimin shiheshin jo më shumë se sa një obligim ligjor që duhet përmbushur;

- Mungesë e kapaciteteve njerëzore profesionale për kontroll të kualitetit të planeve dhe zbatimin e tyre. Si rrjedhojë mund të hasej mos-përputhshmëri ndërmjet përcaktimeve të planeve të ndryshme (PZHK-së me PZHU, dhe PZHU-së me PRU);
- Komunat hartonin PZHU-të pa hartuar ende PZHK-në (rasti i Prishtinës, Prizrenit, Fushë Kosovës dhe Malishevës);
- Dokumentet e hartuara ishin voluminoze, të pastrukturuara mirë dhe pa konsistencë ndërmjet elementeve përmbajtësore të planit (p.sh. mos-ndërlidhja e sfidave me qëllimeve e objektiva, objektivave me veprime e të ngjashme)
- Problemet më të mëdha ishin në kualitetin e planeve, p.sh. në shumë plane komuale kopjoheshin sfidat e dala nga Plani Hapësinor i Kosovës, ka pasur plane që rezultonin me hartën e shfrytëzimit të planifikuar të tokës ndërsa i mungonte pjesa e analizës së gjendjes aktuale dhe trendi i zhvillimit, ju mungonte strategji për realizimin e qëllimeve të planit e të ngjashme. Nuk kishte trajtim të duhur të temave të rëndësishme, sidomos asaj të banimit, mbrojtjes së mjedisit e në veçanti mbrojtjes nga fatkeqësitë natyrore. Veprimet me prioritet më së shumti konsideroheshin ato të infrastrukturës rrugore dhe teknike. Probleme të mëdha kishte tek përcaktimi i projeksioneve të popullsisë së planifikuar për 10 vitet e ardhshme (aq sa ishte kohëzgjatja e planit), të cilat zakonisht ishin të tej-zmadhuara, gjë që

në praktikë rezultonte me shndërrim shumë më të madh të tokës bujqësore në atë ndërtimore, rritje të dendësisë së banimit sidomos në lagjet në qendër dhe periferi, zgjerim të banimit në zona të reja periferike apo edhe rurale duke krijuar kështu planifikimin e lagjeve të reja kryesisht të stilit “geto”. P.sh. komuna e Prishtinës me PZHU-në e vitit 2004 kishte përcaktuar që deri në vitin 2020 Prishtina të ketë 600 mijë banorë. Regjistrimi i vitit 2011 rezultoi se në kryeqytet kishte më pak se 200 mijë banorë rezident. Popullsia e planifikuar prej 600 mijë banorë ishte premisë për densifikimin e lagjeve si Dodona, Pejton, Tophane, si dhe zgjerimin e njësive të reja të banimit në lagjet periferike si Mati 1, Ajvali, Sofali, pa bazë të mirë të analizës;

- Përmbajtja PZHK-së ishte tërësisht e njëjtë e me atë të PZHU-së, pa ndonjë dallim për veçoritë e zonës urbane, gjë që bënte që ajo të mos-trajtohet si duhet gjatë hartimit të PZHU-së dhe rrjedhimisht me lëshime të shumta edhe në PrrU-të që e pasonin;
- Punimi i hartave në një mori rastesh të trajtuara përmes Coreldraë e jo softëereve adekuat (si ai i GIS-it) për krijimin e databazës dhe punimit të pjesës grafike të planeve;
- Adaptimi i normave nga vendet e ndryshme duke rezultuar me mos-uniformitet ndërmjet planeve;
- Mungesa e tokës komunale për ofrimin e infrastrukturës së nevojshme për shërbime publike;
- Mos-përfshirja e palëve caktuara të interesit gjatë hartimit të planeve dhe mungesa e përdorimit të teknikave të duhura për përfshirjen e publikut, përtej atyre obligative me ligj;
- Mungesë e buxhetit për hartimin e planeve. Edhe pse ligji jepte mundësinë që dy apo më shumë komuna të

përgatisin PZHK-në e përbashkët, mundësi kjo që do të reduktonte shpenzimet e komunave në përgatitjen e planeve si dhe ofronte mundësinë e shfrytëzimit të kapaciteteve njerëzore (sidomos në ato komuna ku ndihet mungesë e ekspertëve në lëmin e planifikimit urban), një mundësi e tillë nuk shfrytëzohej;

- Mungesë e buxhetit për zbatimin e planeve, që në shumë raste i atribuohet mos-përfshirjes së projekteve të planifikuara me plane me kornizën afatmesme buxhetore;
- Mungesa e monitorimit të zbatimit të planeve duke lejuar “me” apo “pa” qëllim tejkalimin e dispozitave të planeve (sidomos në etazhitet dhe shfrytëzim të parcelës). Ky problem kryesisht ndërlidhet me mungesën e një sistemi për monitorimin e zbatimit të planeve, me mungesën e mekanizmave adekuat e sidomos stafit të pamjaftueshëm në komuna, në veçanti të inspektorëve të ndërtimit për të përcjelluar gjendjen në terren;
- Mos-bashkëpunim ndërmjet dy niveleve të qeverisjes (p.sh. pëlqimet urbanistike për objektet për të cilat ishte e ngarkuar MMPH jipeshin pa konsultimin paraprak me Drejtoritë komunale për urbanizëm). Një veprim i tillë vazhdon të jetë edhe sot prezent. Komunat kanë nevojë këshilla dhe përkrahje, përderisa MMPH nuk kishte një strategji apo plan veprimi për ofrimin e mbështetjes për to në menaxhimin e aktiviteteve të planifikimit hapësinor dhe urban.

- **Instrumentet e planifikimit sipas Ligjit të ri Nr.04/L-174**

Plani Hapësinor i Kosovës (PHK) është një dokument multi-sektorial i cili identifikon në aspektin hapësinor politikat zhvillimore sociale, ekonomike dhe mjedisore me qëllim të krijimit të zhvillimit të qëndrueshëm dhe të balancuar në tërë territorin e Kosovës. PHK shqyrton dhe vlerëson gjendjen ekzistuese për sektorët e planifikimit hapësinor, përcakton

2.2 Legjislacioni që nga 2013-aktualisht

Siç u tha më sipër, ndryshimi i LPH-së u inicua në vitin 2012, si përgjigje ndaj kërkesave për lehtësim të procedurave në dhënieve e lejeve të ndërtimit në funksion të nxitjes së zhvillimit përmes investimeve vendore dhe atyre të huaja. LPH pason reformimin pas ligjit të ndërtimit, që parimisht do duhej të jetë e kundërta, ndaj dhe dispozita të caktuara të ligjit të ndërtimit (siç janë kushtet ndërtimore, propozimi i kushteve në perimetër 50m' nga vet investitori në rastet kur nuk ka plan rregullues) kanë qenë imponuese dhe ndonjëherë edhe pengesë gjatë hartimit të planeve të mirëfillta. Argumente tjera për hartimin e ligjit të ri, sipas Koncept-dokumentit të hartimit të ligjit ishin edhe: qartësimi i rolit dhe përgjegjësi të entiteteve të ndryshme të planifikimit, përmirësimi i elementeve themelore të Planeve sidomos atyre në nivel lokal me qëllim trajtimi më të mirë të planifikimit të fshatit me theks të veçantë në ruajtjen e tokës bujqësore, procedurat e konsultimit dhe shqyrtimit publik të planeve hapësinore dhe urbanistike etj.

Ndryshe nga sistemi i mëparshëm i planifikimit i vitit 2003, ligji i ri për të dy nivelet e qeverisjes prezantoi një instrument të ri për kontroll të zhvillimit hapësinor: Hartën Zonale. Në sistemin e ri të planifikimit hiqet instrumenti i planifikimit që trajtonte zonën urbane në veçanti dhe Planet rregulluese nuk janë më të detyrueshme.

vizionin, parimet, objektivat dhe prioritetet e zhvillimit strategjik mbi të cilat bazohet hartimi i Hartës Zonale të Kosovës. Objektivat e PHK-së bazohen në objektivat e planeve zhvillimore strategjike të sektorëve të ndryshëm të Qeverisë. PHK hartohet nga MMPHI dhe rishikohet dhe miratohet nga Qeveria e Kosovës para miratimit përfundimtar nga Kuvendi i Kosovës.

Harta Zonale e Kosovës (HZKos) është një dokument multi-sektorial që përmes grafikoneve, hartave dhe tekstit përcakton hollësisht llojin, destinimin, shfrytëzimin e planifikuar të hapësirës dhe masat e veprimit të cilat bazohen në kohëzgjatje dhe projeksione të arritshme të investimeve publike dhe private për tërë territorin e Kosovës, për një periudhë së paku tetë (8) vjeçare; HZK përcakton sipërfaqet dhe masat për zhvillimin e sektorëve të planifikimit hapësinor, bazohet në deklaratën e vizionit, parimeve dhe pikësnyimeve sektoriale të zhvillimit strategjik dhe krijimin e kushteve të mira të jetesës, mundësi të barabarta ekonomike dhe mbrojtje të mjedisit si dhe të trashëgimisë natyrore, kulturore dhe arkeologjike. HZKos duhet të përmbajnë kushtet e ndërtimit që janë kushte që shërbejnë si bazë për hartimin e dokumentacionit të ndërtimit për secilën parcelë kadastrale. HZKos hartohet nga MMPHI bazuar në PHK dhe rishikohet dhe miratohet nga Qeveria e Kosovës.

Planet Hapësinore për Zonat e Veçanta (PHZV) përgatiten për zonat e identikuara në PHK që janë me karakteristika të veçanta dhe kërkojnë regjim të posaçëm organizativ, zhvillimor, përdorues dhe mbrojtës. Zonat e tilla mund të përfshijnë parqe kombëtare dhe zona tjera me vlerë unike natyrore, ekonomike, minerale, bujqësore dhe të trashëgimisë kulturore. PHZV duhet të jetë në pajtim me PHK dhe HZKos dhe hartohet për një periudhë së paku 8 vjeçare. PHZV duhet të përmbajnë kushtet e ndërtimit për atë zone.

Plani Zhvillimor Komunal (PZHK) është një plan strategjik multi-sektorial i cili përcakton caqet afatgjata të zhvillimit ekonomik, social dhe hapësinor. PZHK duhet të përfshijë planin për zhvillimin e zonave urbane dhe rurale për një periudhë së paku 8 vjeçare. PZHK shqyrton dhe vlerëson gjendjen ekzistuese të sektorëve të planifikimit hapësinor, përcakton vizionin, parimet, objektivat dhe prioritetet strategjike për zhvillimin e përgjithshëm ekonomik, social dhe hapësinor të vendit respektivisht komunës mbi të cilat bazohet hartimi i Hartës Zonale të Komunës. PZHK hartohet nga Autoriteti komunal për planifikim hapësinor dhe aprovohet nga Asambleja Komunale pas marrjes paraprake të pëlqimit nga MMPHI për përputhshmërinë me dokumentet e nivelit qendror dhe strategjike sektoriale të Qeverisë.

Harta Zonale e Komunës (HZKom) është një dokument multi-sektorial që përmes grafikoneve, fotografive, hartave dhe tekstit përcakton hollësisht llojin, destinimin, shfrytëzimin e planifikuar të hapësirës dhe masat e veprimit të cilat bazohen në kohëzgjatje dhe projeksione të arritshme të investimeve publike dhe private për tërë territorin e Komunës, për një periudhë së paku tetë (8) vjeçare. HZKom hartohet nga Autoriteti komunal për planifikim hapësinor bazuar në HZKos, PZHK dhe Normat Teknike të Planifikimit Hapësinor (NTPH) dhe aprovohet nga Asambleja Komunale pas miratimit nga MMPHI. HZK-të mbulojnë një periudhë prej të paktën 8 vjet dhe i nënshtrohen një rishikimi pas 4 vjetësh në rast se më pak se 40% e masave të parashikuara për këtë periudhë janë zbatuar.

Planet Rregulluese të hollësishme (PRrH) përcaktojnë kushtet për rregullimin e hapësirave dhe kushtet e ndërtimit për zona urbane apo zona rurale siç është përcaktuar në PZHK dhe

HZK. Komunat, varësisht nga nevojat për zhvillim hapësinor mund të përgatisin PRrH për të gjitha ose për cilëndo nga zonat e përcaktuara me PZHK dhe HZK. PRrH-të aprovohen nga Asambleja Komunale. PRrH-ja mbulon një periudhë prej të paktën 8 vjet dhe i nënshtrohet një rishikimi / ndryshimi çdo 5 vjet.

Nivelet e planifikimit mbeten të njëjta:

- Planifikimi në nivel qendror për të cilin është përgjegjëse MMPH dhe
- Planifikimi në nivel lokal përgjegjësi e komunave.

Në këtë ligj vërehet një tentativë për të definuar përgjegjësitë e institucioneve vartëse të planifikimit, por edhe atyre vendim-marrëse, por jo me dallim të qartë dhe me gabime të llojit si p.sh. neni 11 ia atribuon komunës përgaditjen e propozim-vendimit për hartimin e PHZV, kur dihet se këto plane përgaditen nga niveli qendror.

Me ligj të ri nuk parashihen Këshillat e ekspertëve në asnjërin nivel të planifikimit dhe as jipet ndonjë përcaktim për organizimin e provimit profesional dhe licencimit të personave dhe subjekteve të planifikimit hapësinor.

Kushtet ndërtimore, sipas këtij ligji janë subjekt i trajtimit me HZKos, HZKom, PHZV dhe eventualisht me PRrH, nëse PZHK dhe HZKom përcakton nevojën e hartimit të tyre. Interpretimi ligjor nga MMPH ishte që komunat të mos hartojnë PRrU të bazuara në PZHK-të me sistemin e kaluar (debat shumë i përfolur sidomos në komunën e Prishtinës). Një përcaktim i tillë në praktikë u ka krijuar telashe të mëdha komunave, duke stopuar mundësinë e planifikimit më në hollësi të zonave të caktuara të qytetit dhe rrjedhimisht pengimin e zhvillimeve apo lejimin e tyre me kushte ndërtimore të përgjithësuara dhe jo shumë të qarta nga PZHK/PZHU në fuqi.

Ligji i ri nuk sqaroi procedurat për revidimin e planeve, përpos për HZKos,

HZKom (çdo katër vjet nëse 40% e planit nuk është zbatuar) dhe PRrH-ve (çdo pesë vjet). Mos-definimi i mundësisë për revidimin edhe të PZHK-ve, dhe interpretimi nga MMPH se ato hartohen për 8 vite dhe nuk mund të ndryshohen e bën edhe më sfidues zbatimin e tyre sidomos në rastet kur kualiteti i PZHK-së është jo i mirë apo ka mangësi. Thënë thjesht, nëse gjatë përcjelljes së zbatimit të HZK-së, pas katër vitesh evidentohet se projekte të caktuara nuk janë duke i arritur synimet e PZHK-së, komuna nuk ka mundësi të bëjë ndërhyrje në përmirësimin e PZHK-së. Këtë e bën edhe më konfuz mos-definimi i qartë ndërmjet asaj se ku përfundon PZHK dhe ku fillon HZK.

Në ligjin e ri, kërkohet shqyrtimi i Raporteve vjetore për monitorimin dhe zbatimin e qëllimeve dhe objektivave të deklaruara në dokumentet e planifikimit nga Kuvendi i Kosovës (për planet e nivelit qendror) dhe nga Kuvendet komunale (për planet e nivelit lokal), por nuk ka ndonjë përcaktim se kush është përgjegjës për monitorimin e zbatimit të tyre dhe përpilimin e këtyre raporteve si dhe mënyrën e monitorimit dhe vlerësimit të zbatimit të njërit dhe tjetrit lloj të planit kur dihet se PHK dhe PZHK kanë karaktere të ndryshme nga HZKos dhe HZKom.

Ky ridefinim i sistemit i gjeti institucionet e të dy niveleve të papërgaditura për vënien në funksion të tij, fillimisht me faktin që u deshën më shumë se 5 vjet që Ligji të plotësohej me të gjitha aktet nënligjore. Hulumtimi i PRO-Planning dhe EC në 14 komuna të Kosovës, evidentoi se zbatimi i këtij ligji shihet si mjaft sfidues nga

zyrtarët e komunave. Ligji i obligon ata (Autoritetin Përgjegjës Komunal për Planifikim dhe Menaxhim Hapësinor) që të hartojë PZHK-të përmes koordinimit të drejtorive sektoriale dhe burimeve njerëzore brenda komunës, përderisa jo të gjithë zyrtarët deklaruan se janë të përgatitur t'i përgjigjen kësaj në mënyrë të kënaqshme duke e parë të domosdoshme mbështetjen profesionale nga jashtë (konsulencë) gjatë këtij procesi. Edhe më sfidues shihet hartimi i HZK-ve si instrument i ri i planifikimit. Rreth 70% e komunave të intervistuar patën deklaruar se drejtoritë e planifikimit dhe urbanizmit nuk kanë numër të mjaftueshëm të zyrtarëve për t'i përmbushur kërkesat që dalin nga LPH, krahas obligimeve që kanë në raport edhe me ligjet tjera të ndërlidhura (Ligji i ndërtimit, Ligji për legalizimin e ndërtimeve pa leje,..). Komunitat e vogla kanë më tepër sfida sa i përket kapaciteteve njerëzore. Ka raste kur aktivitetet e planifikimit hapësinor mbulohen vetëm nga një zyrtar, i cili vepron në kuadër të një drejtorie ku ofrohen edhe shërbime tjera të ndërlidhura (pronësore-juridike, gjeodezike, shërbime publike,..). Kështu punët lidhur me planifikim hapësinor, reduktohen në përcaktimin e kushteve të ndërtimit dhe dhënien e lejeve për ndërtim. Për dallim, është vërejtur përparim i theksuar në ngritjen e kapaciteteve të kompanive konsultante në aplikimin e sistemit GIS për të mundësuar kështu krijimin e databazës së të dhënave hapësinore, por jo edhe kapaciteteve komunale për ta mirëmbajtur këtë dhe integruar në Databazën e konsoliduar të Kosovës.

Tetë vite pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri për planifikim, nuk shihet ndonjë përmirësim i theksuar i gjendjes në këtë sektor: deri më tani në nivelin qendror është hartuar Harta

Zonale e Kosovës dhe qëndron në draft-formë që nga viti 2018, kurse në komuna, vetëm 11 kanë arritur të kenë të aprovuara PZHK-të sipas ligjit të ri, ndërsa vetëm katër komuna kanë të aprovuara HZK-të.

Është ende herët të flitet për efektet që këto dokumente do të kenë në përmirësimin e kualitetit të jetesës së qytetarëve, pasi që ende nuk është arritur një cikël i kompletuar i planeve dhe zbatimit të tyre. Sidoqë të jetë, analizat dhe diskutimet nga debatet e ndryshme me praktikuesit e këtyre instrumenteve në nivel qendror dhe lokal, kanë filluar të vënë në pah mangësi të shumta të këtij sistemi të evidentuara gjatë hartimit të planeve si:

- Sigurimi i këtyre dokumenteve të planifikimit në veçanti Hartës Zonale për të gjithë territorin e Kosovës ose komunës. Përfshirja në sistem e një dokumenti të tillë, i pa-aplikueshëm në vendet e rajonit dhe i tejkaluar në vendet e BE-së, e bën edhe më sfidues procesin e hartimit të tyre por edhe harmonizimin me politikën e BE-së. Përmbajtja e Hartës Zonale është konfuze dhe nuk korespondon me emërtimin;
- Dispozitat për hartimin dhe harmonizimin e dokumenteve të planifikimit hapësinor deklarojnë që HZK-ja do të hartohet bazuar në PZHK-të ekzistuese, PZHU-të dhe PRRU-të e aprovuara në përputhje me legjislacionin e mëparshëm. Shumë nga këto plane janë tashmë të vjetruara dhe nuk kanë besueshmëri në të cilën do të mbështetej hartimi i HZK-së. P.sh. komuna e Podujevës ka hartuar HZK-në të bazuar në përcaktimet e PZHK-së e cila kishte filluar të hartohet në vitin 2009 (kur ende ishte në fuqi ligji i vjetër) dhe

- procesi i hartimit vazhdoi deri në vitin 2016 në kohën kur veç kishte hyrë në fuqi ligji i ri;
- Ka paqartësi se ku përfundon PZHK dhe ku fillon HZK, gjë që rezultoi me trajtim të dyfishtë të elementeve të caktuara të planeve. Si rrjedhojë e kësaj, gjatë zbatimit të planeve mund të paraqiten konteste se rregullat e cilit plan duhet të aplikohen;
 - Planet e lartpërmendura, megjithëse janë të ndërlidhura, janë dokumente të veçanta që zhvillohen dhe miratohen përmes procedurave të shkëputura dhe në një mënyrë të njëpasnjëshme. Nuk ka ndonjë lidhje të qartë midis përmbajtjes së planeve afatgjata dhe strategjive përkatëse dhe veprimeve konkrete për zbatimin e tyre. Prandaj, në vend të krijimit të procedurave të thjeshta, ligji i ri ka krijuar më shumë burokraci. Përvojat e komunave tregojnë se hartimi, marrja e pëlqimit nga Ministria dhe miratimi i të dy planeve në Kuvendet Komonale u merr së paku 2-3 vite;
 - Ka ende paqartësi të roleve dhe përgjegjësiëve sidomos ndërmjet entiteteve të planifikimit në nivel qendror, ku si rrjedhojë ka qëndrime kontradiktore ndërmjet tyre sa i përket vlerësimit të përputhshmërisë së planeve komunale me ato të nivelit qendror;
 - Ka kontradikta ndërmjet ligjit dhe akteve nën-ligjore (p.sh.për prëcaktimin e përmbajtjes së PZHK-së), dhe kontradikta ndërmjet akteve nënligjore (p.sh.të UA-së për NTPH dhe UA për bazën e të dhënave), si edhe përbrenda të njëjtit akt nënligjor (p.sh. prëcaktimi i zonave është kontradiktor përbrenda të njëjtit akt-nënligjor-UA për NTPH, e njëjta vlen edhe për dendësinë e banimit etj);
 - Në mungesë të instrumentit të planifikimit për zonën urbane, gjatë hartimit të PZHK-së dhe HZK-së, zona urbane nuk arrin të ketë trajtimin e duhur. U.A. për PZHK nuk ofron mundësi që për zonat urbane të hartohen politika të veçanta që do të shërbejnë si bazë e mirëfilltë për kontroll të zhvillimit nëpërmes HZK-së. Dihet se presioni për zhvillim dhe problemet në zonën urbane dallojnë substancialisht nga zona rurale dhe si e tillë nuk mund të trajtohet njëjtë. Rrjedhimisht rregullat për zhvillim duhet të dallojnë sa i përket nivelit të trajtimit për këto dy zona. Nga ana tjetër, procesi i gjatë i hartimit dhe procedurat e tejzgjatura të marrjes së pëlqimit dhe aprovimit të planeve ka bërë që shumë komuna të zgjedhin të mos hartojnë as Plane rregulluese për të trajtuar zonën urbane në hollësi. Dhe meqë ky instrument nuk është obligativ, nuk ka asnjë dispozitë ligjore që ta imponojë përdorimin e këtij instrumenti, siç ishte rasti me ligjin paraprak;
 - Nuk ka procedura standarde për vlerësimin e cilësisë së dokumenteve të planifikimit drejt përmbushjes së qëllimeve të zhvillimit të qëndrueshëm dhe parimeve të tjera të BE dhe planifikimit ndërkombëtar. Në praktikë, kontrolli i cilësisë së PZHK-ve dhe HZK-ve është një vlerësim subjektiv kryesisht për të vërtetuar nëse plani ka të gjithë kapitujt dhe seksionet nga kërkesat ligjore. Si rezultat i kësaj, nuk dihet nëse zhvillimet e parashikuara me plane i kontribuojnë zhvillimit të qëndrueshëm socio-ekonomik dhe mjedisor si dhe zhvillimit të balancuar territorial. Si rrjedhojë, planet, veçanërisht HZK-të po bëhen një instrument për të akomoduar kryesisht

interesin e investitorëve të ndërtimit dhe vendim-marrësve;

- Ligji përcakton që të përpilohen raporte të rregullta vjetore të Monitorimit mbi zbatimin e objektivave të PZHK-së, HZK-së dhe PRRH-ve, por nuk ka një ndarje të qartë në lidhje me monitorimin e zbatimit të veprimeve dhe monitorimin dhe vlerësimin e arritjes së objektivave të përcaktuara në dokumentet strategjike afatgjata. Deri më tani asnjë komunë nuk ka hartuar raporte të tilla, përderisa as nga Ministria nuk ka pasur ndonjë kërkesë specifike për përmbushjen e këtij obligimi ligjor. Kjo është gjithashtu e lidhur me faktin se monitorimi duhet të jetë i bazuar në Bazën e të Dhënave të Konsoliduara të Planifikimit Hapësinor, për të cilën UA për krijimin dhe organizimin e tij është hartuar tek në vitin 2019. Në veçanti për nivelin lokal, ku GIS nuk është vendosur si një sistem bazë i bazës së të dhënave, ekziston një sfidë në lidhje me përmbushjen e këtyre kërkesave;
- Pjesëmarrja e publikut dhe e palëve të ndryshme të interesit inkurajohet si gjatë hartimit ashtu edhe zbatimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor, por në praktikë nuk arrihet të realizohet

më shumë se kërkesat minimale të parapara me legjislacion.

Për më shumë, Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm (OZhQ) janë shumë pak, pothuajse aspak të trajtuara nga korniza ligjore për planifikim në mënyrë të mirëfilltë. Korniza ligjore përmban një mori të parimeve për planifikim të qëndrueshëm të cilat janë shumë të përgjithshme e që vështirë mund të përfillen dokumentet e planifikimit. Çështje si zhvillimi kompakt, qasja në banim të përballueshëm, qasja në modalitete të ndryshme të transportit përveç veturave, dhe shumë çështje tjera për zhvillim të qëndrueshëm janë të trajtuara në mënyrë sipërfaqësore në përmbajtjet e dokumenteve të planifikimit.

Të gjitha çështjet e lartpërmendura kanë implikime në kualitetin e planeve që po hartohen, ndaj është e pritshme të ketë sfida edhe gjatë zbatimit të tyre, sidomos të HZK-ve si instrument për dhënien e lejeve. Tejkalimi i tyre bëhet edhe më i vështirë kur dihet se kapacitetet njerëzore profesionale në të dy nivelet e qeverisjes janë akoma të dobëta për të siguruar që planifikimi dhe zhvillimet sipas planeve do të sjellin mirëqenie për jetesën e secilit qytetar.

3. RASTET E ANALIZËS

Në analizën e mëposhtme janë përzgjedhur që të analizohen PZHK-ja e komunës së Pejës dhe HZK e komunës së Fushë Kosovës si raste studimi. Analiza e mëposhtme tenton të sjell në pah përparësitë dhe mangësitë duke analizuar përmbajtjen e të dy dokumenteve në bazë të kërkesave ligjore, dhe sistemit të planifikimit (hierarkisë/niveleve të planeve) që ndikojnë direkt në cilësinë e tyre, dhe sidomos në cilësinë e dokumenteve pasardhëse. Për PZHK dokumenti pasardhës/zbatues është HZK, dhe për HZK dokumenti pasardhës është PRrH, në rastet kur komuna e përcakton nevojën për hartim të tij.

3.1 Plani Zhvillimor Komunal i Pejës 2020-2028

Udhëzimi administrativ MMPH Nr. 11-2015 për PZHK përcakton përmbajtjen e këtyre dokumenteve. Sipas UA, komunat duhet të hartojnë PZHK të cilat përbajnë pjesën tekstuale dhe grafike. Pjesa tekstuale përmban pjesët si në vijim:

- Hyrja;
- Profili i komunës, duke u bazuar në kërkesat e shtojcës së UA sipas fushave sektoriale: demografia, ekonomi, infrastrukturë teknike, infrastruktura e transportit, infrastruktura publike dhe sociale, mjedisi dhe sipërfaqet me rrezikshmëri, trashëgimia natyrore, kulturore dhe turistike, vendbanimet, banimi, vendbanimet joformale, dhe shfrytëzimi i tokës;
- Vlerësimi i gjendjes sipas fushave sektoriale si më lartë;
- Korniza e zhvillimit hapësinor: vizioni, qëllimet, objektivat dhe koncepti i zhvillimit; dhe

- Prioritetet strategjike zhvillimore dhe plani i veprimit.

Pjesa grafike duhet të përmbajë hartat të cilat përkojnë me analizën e gjendjes ekzistuese dhe zhvillimeve të planifikuara për çdo fushë sektoriale.

Bazuar në kërkesat e UA për PZHK, komuna e Pejës ka hartuar dhe miratuar këtë lloj të planit në vitin 2020. Plani identifikon çështjet aktuale të zhvillimit dhe ofron politika për çdo fushë sektoriale se si duhet të udhëhiqet zhvillimi në 8 vitet e ardhshme. Në fund të planit janë adresuar prioritetet strategjike dhe plani i veprimit.

Në krahasim me planin paraprak, PZHK e Pejës është i strukturuar më qartë dhe më pak voluminoz, për aq sa e lejojnë kërkesat e UA për PZHK.

Kërkesat e UA për PZHK janë shumë ambicioze dhe pothuajse të pamundura të plotësohen nga komunat. Një ndër sfidat më të mëdha të këtij UA-së Nr.11/2015 është neni 7 i cili i referohet mbledhjes së të dhënave sipas tabelave të shtojcës 1. Shumica e të dhënave të kërkuara me këtë shtojcë nuk kanë relevancë hapësinore, prandaj gjatë procesit të hartimit të PZHK, vetëm 20% të dhënave të kërkuara janë mbledhur nga zyrtarët e komunës. Bazuar në këtë fakt, hapet çështja shumë e debatueshme nëse komunat kanë nevojë që të mbledhin një numër kaq të madh të të dhënave për të hartuar një dokument të tillë të planifikimit. Kjo bën që koha për zhvillimin e fazës së parë të planit të merr $\frac{3}{4}$ e gjithë kohës në raport me 3 fazat tjera të planit.

Korniza e zhvillimit është mirë e strukturuar. Vizioni, qëllimet dhe objektivat e PZHK janë përcaktuar bazuar në sfidat e identifikuara nga SWOT analiza dhe

problemet ekzistuese. PZHK vazhdon të mbajë vizionin e njëjtë të planit paraprak. Koncepti i zhvillimit është përcaktuar nga skenari më i përshtatshëm i zhvillimit, mbi të cilin janë përcaktuar politikat për zhvillim për çdo fushë tematike. Harta e shfrytëzimit të tokës ka vendosur kërkesat për tokë ndërtimore për çdo vendbanim. PZHK ka përcaktuar se kufiri i tokës ndërtimore për zonë urbane nuk ka nevojë të ndryshohet pasi që analizat gjatë procesit të zhvillimit të projeksioneve ka rezultuar se nuk ka nevojë për të alokuar tokë shtesë në 8 vitet e ardhshme duke marrë parasysh rritjen e popullsisë dhe kërkesat e tregut. Kufinj të vendbanimeve tjera – fshatrave janë përcaktuar sipas trendit të rritjes së popullsisë, mirëpo edhe sipas gjendjes në terren – ndërtimeve të shpërndara. Kjo ka ndikuar që kufinj të ndërtimor të fshatrave të tejkalojnë kërkesat reale. Plani përfundon me prioritete strategjike dhe plan të veprimit duke e përcaktuar kornizën për zbatim të PZHK-së.

PZHK e Pejës ofron një kornizë të mirëfilltë për orientim të zhvillimit, mirëpo nuk trajton në masë të duhur zonën urbane. Kjo ndodh për shkak që UA për PZHK nuk kërkon që të trajtohet në mënyrë të veçantë zona urbane – qyteti. Pavarësisht kësaj, me iniciativë të ekipit hartues të planit, PZHK ka trajtuar sipërfaqësisht zonën urbane. Plani ka analizuar lagjet/bashkësitë lokale të zonës urbane në raport me disa parametra që janë konsideruar më të domosdoshëm si: funksioni, dendësia e banimit dhe intenziteti i zhvillimit, dhe ka dhënë rekomandime të përgjithshme për zhvillim.

PZHK e Pejës nuk ka mundur që të përcaktojë me detajisht shfrytëzimin e tokës për zonë urbane duke marrë parasysh përpjesën e madhe të hartës së shfrytëzimit të tokës për tërë komunën (shih figurën 1). Sidoqoftë, këto rekomandime nuk e zëvendësojnë nevojën për trajtim më të hollësishëm të zonës urbane. Pra përmbajtja e PZHK sipas kërkesave aktuale ligjore nuk ofron bazë të mirë për hartimin e HZK-së, si dokument pasardhës dhe zbatues i PZHK-së. Prandaj për hartimin e HZK-së (dokument ende i pamiruar në Kuvend komunal), komuna është bazuar në përmbajtjen e PRrU-të e hartuara sipas sistemit të kaluar të planifikimit hapësinor.

Zonat urbane / qytetet në komuna e kanë problem esencial kontrollin e zhvillimit, duke marrë parasysh që përballen me kërkesat e shtuara për banim dhe shërbime publike. Qytetet janë tërësisht hapësinore të cilat e bartin zhvillimin e një komune, kanë presion të madh për zhvillimin, dhe si të tilla kërkojnë trajtim të veçantë.

Mangësi tjetër që rrjedh nga kërkesat ligjore dhe reflektohet në dokument është se korniza ligjore nuk përcakton qartë deri në çfarë mase PZHK trajton zhvillimet në raport me dokumentin pasardhës - HZK. PZHK e Pejës përfundon me plan të veprimit - me projekte konkrete, derisa edhe UA për HZK kërkon plan të veprimit me projekte konkrete për zbatim, që krijon dualizëm dhe shkakton konfuzion në zbatim të dy planeve.

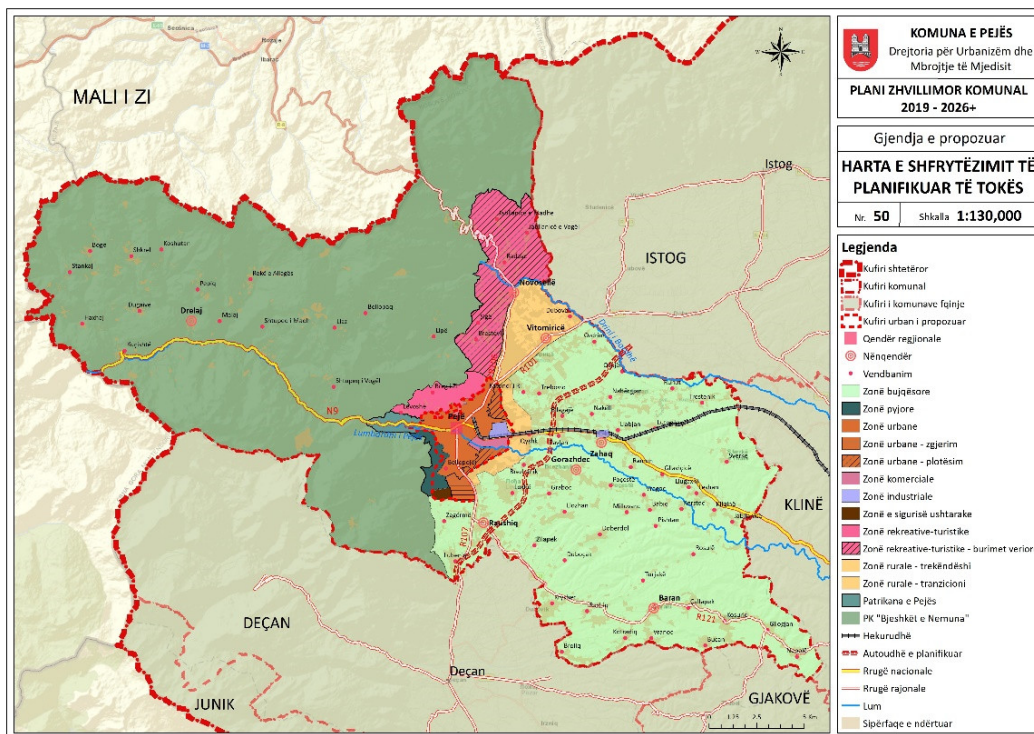


Figura 1: Harta e shfrytëzimit të planifikuar të tokës – PZHK Pejë

3.2 Harta zonale komunale e Fushë Kosovës

Udhëzimi administrativ MMPH Nr. 24-2015 për HZK përcakton përmbajtjen e këtyre dokumenteve me: pjesën tekstuale dhe grafike. Pjesa tekstuale përmban pjesët si në vijim:

- Hyrje;
- Arsyetim;
- Kushtet e përgjithshme për zhvillim për të gjitha zona;
- Lista e zonave dhe lista e zonave mbishtresore;
- Zonat e destinuar dhe kushtet zhvillimore përfshirë kushtet ndërtimore;
- Zonat mbishtresore dhe kushtet zhvillimore;
- Infrastruktura teknike, rrugore, publike dhe sociale;
- Arsyetim për nevojën e hartimit të planeve rregulluese të hollësishme të planifikuara;

- Plani i veprimit për zbatim;
- Administrimi, zbatimi dhe monitorimi i zbatimit;
- Ndryshim plotësimit dhe përjashtimet;

Për më shumë, përmbajtja e HZK duhet të bazohet edhe në ligje dhe akte tjera nënligjore, sidomos në UA për Normat teknike të planifikimit hapësinor (NTPH). Ndërsa pjesa grafike duhet të përmbajë hartat për çdo zonë, zonë mbishtresore dhe infrastrukturë teknike, rrugore, publike dhe sociale.

Bazuar në kërkesat e UA për PZHK, komuna e Fushë Kosovës ka hartuar dhe miratuar këtë lloj të planit në vitin 2020. Përmbajtja e HZK është bazuar në PZHK-në aktuale të komunës që është miratuar në vitin 2011, si dhe në PRrU për zonën urbane. HZK e komunës së Fushë Kosovës është një ndër dokumentet e para të këtij lloji të aprovuara në Kosovë. HZK është mjet që shërben për të zbatuar PZHK-në dhe për të kontrolluar zhvillimet

në të gjitha fushat sektoriale në 8 vitet e ardhshme. Si e tillë përdoret si mjet për të lëshuar kushte dhe leje të ndërtimit në të gjitha zonat e përcaktuara.

HZK e komunës së Fushë Kosovës është dokument i strukturuar mirë, mirëpo vëllimi i dokumentit me 320 faqe, e bën shumë të vështirë për tu lexuar dhe përcjellur rrjedhshëm. Ky fakt e bën edhe më të vështirë qasjen dhe të kuptuarit e lehtë të dokumentit edhe nga profesionistët e në veçanti për përdoruesit të cilët nuk kanë njohuri teknike të fushës. Vëllimi i madh i HZK-së është pasojë edhe e kërkesave të mëdha për përmbajtje të dokumentit që dalin nga UA për HZK.

Dokumenti fillon me kushte të përgjithshme të aplikueshme për të gjitha zonat. Kushtet zhvillimore të paraqitura në dokument janë mjaft të detajuara. Përveç elementeve të kërkuara nga UA, në dokument paraqiten modelet e projektimit duke përshtatur të dhëna nga literatura për të spjeguar ndarjen e sistemeve strukturore në: sisteme me mure, me rama rigjid etj. Detaje të tilla, se në çfarë sistemi strukturor mund të ndërtohet një objekt janë të panevojshme në një dokument të tillë.

Kaptina e ardhshme trajton zonat dhe kushtet zhvillimore të përcaktuara për çdo zonë në mënyrë të strukturuar. Mirëpo, shfrytëzimi i tokës dhe kushtet zhvillimore janë të paraqitura në mënyrë të paqartë. Sigurisht që kërkesat e UA për HZK bëjnë që përmbajtja e këtyre dokumenteve në të shumtën e rasteve të jetë e paqartë, dhe të jetë shumë e hapur për interpretime se çka duhet të përmbajnë shfrytëzimet e

tokës dhe kushtet zhvillimore. Çdo zonë përmbanë pjesën narrative për shfrytëzimet e lejuara, dytësore, të veçanta, të përkohshme dhe të ndaluara. Në të njëjtën kohë paraqitet tabela e përmbledhur me të gjitha shfrytëzimet e lartëpërmendura duke ju referuar si tabelë me kushte zhvillimore – gjë që e bën lexuesin konfuz. Tek kushtet ndërtimore janë paraqitur etazhiteti i lejuar, dhe lartësia e objekteve si dy tregues të veçantë. Lartësia e lejuar i referohet gjerësisë së rrugës në raport me lartësinë e objektit. Paraqitja e dy tregueseve për lartësi lejon hapësirë për interpretime (keqpërdorime) rreth lartësisë së saktë të objekteve të lejuara në zonë.

Më tutje paraqiten zonat mbishtresore të cilat ofrojnë kushte sipërfaqësore. Për shembull, në zonën mbishtresore të vërshimeve theksohet që duhet krijohet harta e rrezikshmërisë nga vërshimet për disa periudha. Detyrë e HZK sipas UA është që të identifikojë zonat e vërshimeve për të kontrolluar/ndaluar zhvillimin në këto zona.

Kaptina e infrastrukturës teknike dhe rrugore janë pjesët me më shumë detaje të dokumentit. Në të dyja pjesët, përveç kërkesave të ardhshme për ujë/kanalizim dhe rrugë, janë paraqitur detaje të ujëmatësve, pusetave, vendosjes së gypave në rrugë, elaborati i shqyrtimeve gjeoteknike, projekti i sinalizimit, elaborati i shpronësimit etj (shih figurën 3). Të gjitha këto detaje janë shumë të dobishme në projekte zbatuese, mirëpo janë të panevojshme në këtë lloj të dokumentit sepse vetëm sa e rrisin vëllimin e tij pa ndonjë vlerë të shtuar.

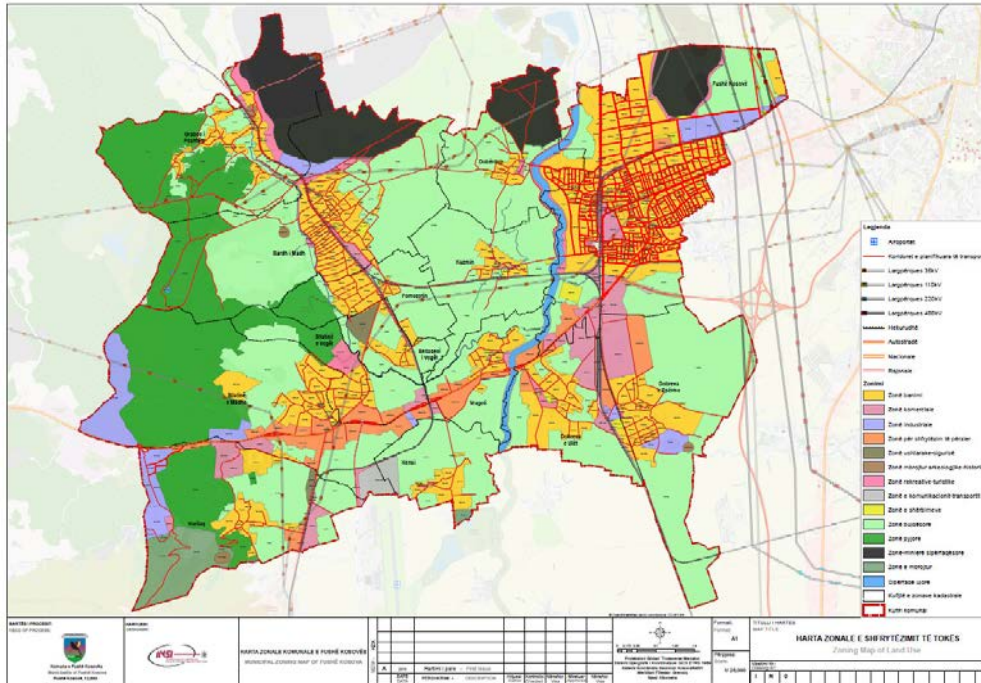


Figura 2: Harta zonale e shfrytëzimit të tokës, komuna e Fushë Kosovës

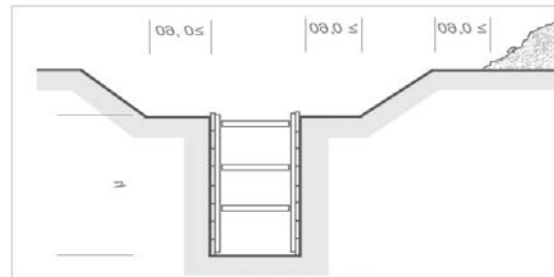
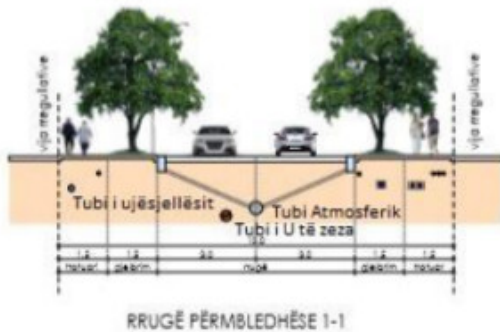


Figura 11 Mbroyftja e kavalit me pabli

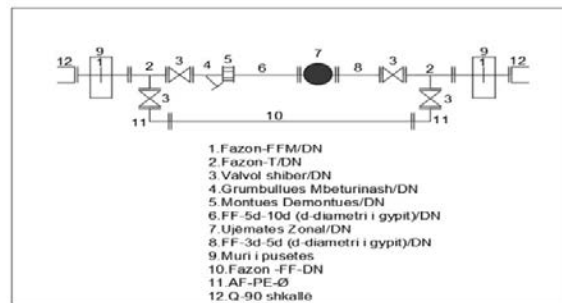
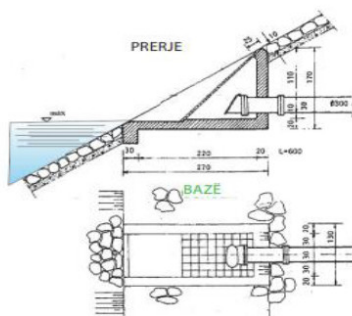


Figura 8 Detaj i Lidhjet Zonës me standard

Figura 3: Detajet e paraqitura në HZK – infrastruktura teknike

Pjesa e infrastrukturës përfundon me atë publike dhe sociale ku janë paraqitur investimet e planifikuara në territor të komunës dhe disa nga kushtet zhvillimore të aplikueshme për çdo projekt në veçanti.

Plani i aktiviteteve është paraqitur për 8 vitet në vijim, 2020 – 2028. Ashtu siç është cekur më lartë, kërkesat e UA për PZH dhe HZK që të dy dokumentet të përbajnë plan të veprimit me projekte

konkrete e bëjnë shumë konfuzë se çfarë lloji i veprimit/projektit duhet të vendoset në cilin plan.

Dokumenti përfundon më kaptinat e administrimit, ndryshim plotësimet, përjashtimet, jonkonformitetet dhe bonuset e zonimit.

UA për HZK është shumë kërkuar, i paqartë dhe ka probleme serioze në përmbajtje të saj. Për shkak të paqartësisë së UA-së, përmbajtja e HZK-ve të hartuara nga komunat dallon. Edhe pse kemi një UA që duhet të standardizojë përmbajtjen e HZK-ve, në realitet cikli i parë i HZK-ve të hartuara dallon shumë në përmbajtje. Të gjitha HZK-të e hartuara deri me tani dallojnë substancialisht në përcaktim të zonave dhe kushtetve zhvillimore. Disa prej tyre përmbajnë kushte zhvillimore gjenerike – të kopjuara nga UA për NTPH, kjo ndodh për shkak që është e pamundur që të trajtohet i tërë territori i komunës (të gjitha vendbanimet) në nivelin që e kërkon UA. Ndërsa, disa HZK tjera, si kjo Fushë Kosovës, hynë në detaje të panevojshme deri tek projektet zbatuese.

UA për HZK në formën siç është, e bën të shumë të vështirë të zbatohet nga komunat. HZK e trajton gjithë territorin e komunës përmes zonave që janë gjeografikisht të ndara, dhe të cilat kanë karakter të ndryshëm të zhvillimit, sidomos zona urbane dhe rurale. Ky lloji i trajtimit të komunës përmes zonave, nuk ofron mundësi që të trajtohen vendbanimet/lagjet si tërësi në bazë të funksionit. Nëse e krahasojme me sistemin e kaluar, PRrU-të kanë ofruar mundësi më të mirë që përmes rregullave

t'i jipet karakter i caktuar zhvillimit të një vendbanimi/lagjeje që përkon me kontekstin në të cilin hartohet. Me koncept të zonimit kjo qasje mungon. Koncepti i zonimit aktual trajton gjithë komunën duke i vendosur vendbanimet/lagjet/bashkësitë territoriale në zona me kushte respektive dhe jo në bazë të funksionit dhe karakterit zhvillimor.

Duke marrë parasysh që në sistemin tonë mungon një tip i planit, ashtu siç ka qenë PZHU, problemi i hartimit të HZK bëhet edhe më kompleks. Trajtimi i zonës urbane me një tip të veçantë të planit do të mundësonte që komunat të hartojnë më realisht kushte zhvillimore/kushte ndërtimore për HZK, apo për çfarëdo lloji tjetër të planeve. Ligji i planifikimit i vitit 2013 synon që përmes HZK të kontrollojë zhvillimet, komunat të lëshojnë leje të ndërtimit, derisa hartimi i PRrH-ve nuk është obligativ. Komunat mund të zgjedhin nëse dëshirojnë të hartojnë PRrH për vendbanimet apo lagjet e tyre. Bazuar në sfidat e identifikuara përgjatë raportit, trajtimi i tërë territorit të komunës përmes kushteve zhvillimore për çdo zonë po tregohet si mjet jo efikas, dhe në të shumtën e rasteve joreal. Tranzicioni nga një tip i planit për planifikim strategjik (siç është PZHK), në një plan për kontroll të zhvillimit (siç është HZK), pa pasur një plan që e trajton më thellë zonën urbane, është shumë i vështirë. Në anën tjetër, trajtimi i territorit të komunës vetëm me një plan si HZK pa trajtuar më në detaje vendbanimet/lagjet përmes një tipi tjetër të planeve, siç janë PRrH-të, poashtu është i paqëndrueshëm.

4. ZHVILLIMET NË KOMUNA

Komunat janë të obliguara që përmes planifikimit si mjet të krijojnë mirëqenie për qytetarët duke kontrolluar në mënyrë të baraspeshuar zhvillimet në fushën e banimit, transportit, ekonomisë, hapësirave të gjelbëra, publike dhe sportive, edukimit, shëndetësisë, mbrojtje të mjedisit etj. Në këtë kontekst, ligji për planifikim hapësinor dhe udhëzimet administrative rregullojnë sistemin e planifikimit dhe përmbajtjen e planeve si një ndër kushtet kryesore për t'u arritur mirëqenia. Duke marrë parasysh problemet e lartpërmendura të kornizës ligjore, jo gjithmonë zhvillimet fizike në komuna zbatohen konform prioritetëve të planeve. Në një anë kemi mangësitë e kornizës ligjore që ndikojnë në kualitetin e planeve, dhe në anën tjetër kemi mungesën e kapaciteteve profesionale të komunave në menaxhim të procesit të planifikimit dhe zhvillimeve.

Një ndër elementet kyçe për menaxhim të procesit të planifikimit është organizimi dhe mobilizimi i qytetarëve për të marrë pjesë gjatë hartimit të dokumenteve të planifikimit. Jo gjithmonë qytetarët janë pjesë aktive e procesit të hartimit të dokumenteve të planifikimit. Në të shumtën e rasteve, komunat dështojnë të identifikojnë kërkesat dhe nevojat reale të qytetarëve të tyre. Kjo ndodh për shkak të mos-përfshirjes së qytetarëve gjatë hartimit të fazave të rëndësishme të planit, ose për shkak të mos-përdorimit të teknikave të duhura të pjesëmarrjes të cilat sigurojnë përfshirjen e tyre. Korniza ligjore ka përcaktuar prezantimin e secilës fazë të planit para publikut, por kjo në praktikë ndodh për të përmbushur kërkesat ligjore pa ndonjë përpjekje më të madhe për të siguruar informim adekuat

dhe pjesëmarrjen e duhur. Kjo qasje ndikon që kërkesat dhe nevojat për qytetarë të mos përfillen nga planet dhe rrjedhimisht edhe identifikimi i projekteve zhvillimore të mos bëhet sipas prioritetëve të bazuar në analiza të mirëfillta dhe diskutimeve me qytetarë, mirëpo sipas vlerësimeve subjektive të zyrtarëve dhe vendimmarrësve të komunës.

4.1 Zhvillimet në komuna nga përceptimi i qytetarëve

Në shtator të vitit 2021, organizata jo-qeveritare EC Ma Ndryshe ka publikuar rezultatet e hulumtimit me temën “Sa janë qytetet tona gjithëpërfshirëse?” në disa komuna. Hulumtimi ka pasur për qëllim të marrë përshtypjet, perceptimet dhe sfidat e qytetarëve sa i përket funksionimit të qyteteve ku ata jetojnë si dhe të mësojë se sa qytetarët e Kosovës kanë qenë të përfshirë në procese të ndryshme të hartimit të planeve hapësinore dhe efektet që kanë gjeneruar planifikimi i qyteteve. Tri tema kyçe janë marrë parasysh: 1) Dokumentet e planifikimit hapësinor dhe pjesëmarrja publike, 2) Trajtimi i temave që kanë të bëjnë me kualitetin e jetës së tyre dhe hapësirave ku jetojnë dhe 3) Ligjet dhe institucionet.

1) Dokumentet e planifikimit hapësinor dhe pjesëmarrja publike

Gjatë trajtimit të temës për dokumentet e planifikimit hapësinor, qytetarët janë përgjigjur si në vijim:

- 83% kanë njohuri të kufizuara për PZHK dhe HZK;
- 10% kanë deklaruar që janë ftuar gjatë procesit të hartimit të dokumenteve;

- 90% e qytetarëve që kanë marrë pjesë në proces të planifikimit theksojnë që kërkesat dhe sygjërimet e tyre nuk janë marrë parasysh.
- 62% e respondentëve nuk kanë fare njohuri ose vetëm kanë dëgjuar për HZK si dokument i ri i planifikimit hapësinor;
- 90% e të anketuarve mendojnë se institucionet lokale e qendrore nuk i kanë njoftuar mjaftueshëm për procesin e HZK respektive;
- 95% e të anketuarve theksojnë se komuna e tyre nuk i ka ftuar në takime që kanë të bëjnë me proces të hartimit dhe konsultimit të HZK-ve respektive.

Ndërsa në pyetjen e veçantë se si PZHK-të e deritashme kanë ndikuar në jetën e tyre, përgjigjet e qytetarëve janë:

- 39% të qytetarëve theksojnë që PZHK ka ndikuar në degradim të mëtutjeshëm të qytetit/komunës;
- 38% theksojnë që PZHK kanë ndikuar për të mirë, mirëpo mbetën shumë sfida të patrajtuara;
- 4% kanë theksuar që qyteti/komuna duhet të ketë zhvillim më të mirë hapësinor; dhe
- 19% nuk kanë ndonjë mendim.

Në pyetjen nëse HZK do t'i adresojë çështjet e qytetarëve:

- 59% e të intervistuarve theksojnë që nuk janë të sigurtë;
- 28% theksojnë që HZK arrin t'i adresojnë çështjet e tyre; dhe
- 13% e të intervistuarve mendojnë se çështjet e qytetarëve nuk do të adresohen me HZK.

Rezultatet e hulumtimit vënë në pah mospërfshirjen e qytetarëve gjatë procesit të hartimit të dokumenteve, dhe njohurinë e pamjaftueshme të tyre rreth planeve dhe se si ato mund të përdoren si mjet për të adresuar çështjet e ndryshme në komuna.

Pjesëmarrja e qytetarëve është parakusht për proces të mirëfilltë dhe përmbajtje kualitative të planeve. Në të njëjtën kohë, ngritja e vetëdijës së qytetarëve rreth llojit të planeve dhe shfrytëzimit të tyre si mjet për të adresuar problemet e ndryshme ndikon që përfshirja e tyre të jetë më përmbajtësore gjatë hartimit të dokumenteve.

2) Trajtimi i temave që kanë të bëjnë me kualitetin e jetës së tyre dhe hapësirave ku jetojnë

Në temën e dytë, rreth trajtimit të temave që kanë të bëjnë me kualitetin e jetës dhe të hapësirave ku jetojnë, qytetarët janë përgjegjës:

- 58% mendojnë që në komunat e tyre ka mjaft tokë të alokuar për banim;
- 24% mendojnë që vendbanimi i tyre nuk ofron mundësi të mjaftueshme për punësim;
- 75% mendojnë që qytetet nuk kanë gjelbërim të mjaftueshëm;
- 72% mendojnë që transporti publik nuk është i organizuar mirë apo nuk ofrohet ky lloj i shërbimit;
- 75% mendojnë që ka mungesë të konsiderueshme të hapësirave publike, apo janë të pamirëmbajtura dhe të uzurpuara;
- 77% mendojnë që nuk ka hapësira të mjaftueshme për sport dhe rekreim; dhe
- 85% mendojnë që nuk ka infrastrukturë të nevojshme për personat me aftësi të veçanta.

Të gjitha mangësitë në fushat e hulumtuara tregojnë se një apo të gjitha elementet në vijim nuk janë adresuar si duhet, dhe arsyet për këto janë: procesi i hartimit të planeve në komunat respektive nuk është menaxhuar si duhet, përmbajtja e planeve nuk është e kualitetit të duhur,

apo identifikimi i projekteve për investim nuk është bërë sipas prioriteteve të planeve. Të gjitha këto mangësi ndikojnë që investimet publike përfundimisht mos të arrijnë ndikimin e duhur në përmirësimin e jetës për qytetarë.

3) Ligjet dhe institucionet

Sa i përket temës në lidhje me ligjet dhe institucionet përgjegjëse për planifikim hapësinor, të anketuarit janë përgjigjur si në vijim:

- Më shumë se gjysma e respondentëve (59%) janë shprehur se nuk kanë njohuri për ligjet që rregullojnë planifikimin hapësinor në vendin tonë;
- 94% mendojnë se ligji për planifikim hapësinor në Kosovë nuk zbatohet mjaftueshëm;
- 72% e qytetarëve nuk kanë njohuri rreth ndryshimeve që ka pësuar ligji për planifikim hapësinor;

Në përciptimin e qytetarëve, disa nga problemet kryesore që ndërlidhen me mos-zbatimin e ligjit për planifikim hapësinor janë: korrupsioni dhe ndikimi politik në fushën e planifikimit hapësinor, interesi privat i investitorëve (nga sektori i ndërtimit) i cili dominon interesin publik të komunitetit më të gjërë, mos-efikasiteti i gjykatave në trajtim të lëndëve që degradojnë qytetet tona. Edhe kur planet hapësinore janë profesionale, ato nuk kanë mekanizëm monitorues për zbatueshmëri të tyre. Konsultime publike janë formale «vetëm sa për sy e faqe» dhe për të plotësuar kërkesat ligjore, por nga ana tjetër ka edhe mungesa e vetëdijes tek qytetarët për rëndësinë e planeve përmes të cilave projekttohet zhvillimi i ardhshëm në vendbanimet ku jetojnë.

Të gjeturat e hulumtimit vënë në pah nevojën për ndërmarrjen e fushatave vetëdijësive për qytetarë për t'u njoftuar më mirë me kornizën legislative që e rregullon fushën e planifikimit hapësinor dhe institucionet përgjegjëse. Në veçanti qytetarët duhet të jenë në dijeni për të drejtat e tyre të garantuar me ligj për të marrë pjesë dhe kontribuar në faza të caktuara të dokumenteve të planifikimit hapësinor.

4.2 Zhvillimet në komuna nga përciptimi i zyrtarëve komunalë

Hulumtimi i zhvilluar nga EC Ma Ndryshe me temën “Planifikimi hapësinor dhe urban në komunat e Kosovës?” tenton të jap informacion për situatën aktuale në komuna sa i përket dokumenteve të planifikimit dhe sfidave me të cilat ballafaqohen zyrtarët komunalë gjatë punës së përditshme në zbatimin e legjislacionit të planifikimit hapësinor. Hulumtimi ka pasur për target të gjitha komunat, por përgjigjet janë marrë në vetëm 20 prej tyre (Deçan, Dragash, Glllogoc, Gjakovë, Gjilan Istog, Junik, Kamenicë, Klinë, Lipjan, Mamushë, Mitrovicë Jugore, Podujevë, Prizren, Rahovec, Ranillug, Suharekë, Shtime, Viti, Vushtrri). Të gjeturat nga hulumtimi janë:

1) Dokumentet e planifikimit hapësinor në fuqi në komuna

- 70% e komunave kanë PZHK-të në fuqi, 30% prej tyre janë deklaruar se janë në proces të hartimit të tyre sipas kërkesave të Ligjit të ri për planifikim hapësinor;

10. NË ÇFARË FAZE TË HARTIMIT JENI NË PROJEKTIN E HARTËS ZONALE TË KOMUNËS SUAJ, DOKUMENT KY SIPAS LIGJIT TË RI PËR PLANIFIKIM HAPËSINOR?

HZK ËSHTË E APROVUAR

KLINA.

NË FAZAT PËRFUNDIMTARE TË APROVIMIT TË DOKUMENTIT

PRIZREN, DEÇAN, GJILAN, ISTOG, LIPJAN, PODUJEVË, SHTIME, VITI, DRENAS.

NË FAZËN E DRAFTIT TË PARË TË DOKUMENTIT

GJAKOVË, RAHOVEC, SUHAREKË, VUSHTRRI.

NË FAZAT FILLESTARE TË PROCESIT TË HARTIMIT

JUNIK, KAMENICË, MITROVICË JUGORE.

ENDE NUK ËSHTË FILLUAR PROCESI I HARTIMIT

DRAGASH, MAMUSHË, RANILLUG.

Figura 4: Pjes nga publikimi "Planifikimi hapësinor në komuna të Kosovës"

- 75% e komunave punojnë edhe me PZHU-të të cilat janë zhvilluar sipas legjislacionit paraprak;
- Më pak se gjysma e komunave (45%) kanë bërë vlerësimin e zbatimit të planeve në fuqi dhe atë kryesisht para fillimit të hartimit të planeve të reja;
- Nga 20 komunat e intervistuar, del që vetëm komuna e Klinës ka të aprovuar HZK-në, 9 komuna janë në process të përfundimit, 4 komuna veçse kanë një draft të HZK-së dhe 3 komuna janë në fazat fillestare të hartimit të tyre dhe 3 komuna nuk kanë filluar ende.

Edhe pas 8 viteve nga miratimi i ligjit të ri për planifikim, dhe 5 viteve pas miratimit të udhëzimeve administrative për përmbajtje të PZHK dhe HZK, jo të gjitha komunat i kanë miratuar planet e tyre lokale. Në një anë, ky fakt dëshmon që komunat kanë probleme serioze për të përmbushur kërkesat ligjore të ligjit të ri për planifikim për shkak të kapaciteteve njerëzore dhe profesionale. Ndërsa në anën tjetër, tregon që niveli qendror nuk ka marrë parasysh kapacitetet e

komunave gjatë hartimit të kornizës ligjore gjë që ka ndikuar që dokumentet a planifikimit të mos hartohen dhe miratohen në kohë. Komunikimi dhe bashkëpunimi i pamjaftueshëm në mes të nivelit qendror dhe lokal është rezultat i situatës së krijuar në komuna.

2) Kontrolli i zhvillimit

Të gjeturat e hulumtimit vënë në pah që ka sfida në kontrollin e zhvillimit në raport me përcaktimet e planeve. P.sh. ka kërkesa për zgjerimin e kufinjve ndërtimor sidomos të zonës urbane, interesimi për ndërtime të larta është i madh (në 20% të komunave), mesatarisht i lartë (50% të komunave), është i ulët (20% të komunave) dhe vetëm 10% deklarojnë se nuk ka interesim për banim kolektiv. Kontrolli i zhvillimit nëpër fshatra është më i vështirë sepse atje nuk arrihet të zbatohet ligji për ndërtim (sipas 55% të komunave), në 35% të komunave është thënë që lëshohen leje ndërtimi edhe për fshatra dhe 10% janë deklaruar se lëshojnë shumë pak leje në zona rurale.

Procesi i planifikimit dhe rrjedhimisht kontrolli i zhvillimeve – kushtet dhe lejet ndërtimore janë sfiduese për komunat. Në të shumtën e rasteve i gjithë procesi i planifikimit nga PZHK e deri të HZK ka një pikë të vetme të interesit, intenziteti i ndërtimit – koeficientët e ndërtimit për objekte shumëbanesore. Do të thotë procesi i planifikimit i cili zgjatë të paktën dy vite, në fund fokusohet vetëm në koeficientët e ndërtimit. Kjo ndodhë për shkak të presionit të madh të komunës nga grupe të ndryshme të interesit, që rrjedhimisht e diktojnë procesin dhe përmbajtjen e planeve në një masë të madhe.

3) Pjesëmarrja publike

Informatat për pjesëmarrjen e publikut dhe palëve tjera të interesit gjatë hartimit të dokumenteve të planifikimit në veçanti të HZK-së, janë të pakta meqenëse 11 komuna nga 20 sosh të intervistuar ende nuk kanë filluar ose janë në proces të hershëm të hartimit të HZK-ve. Nga nëntë komunat për të cilat janë dhënë informacion, del se takimet me qytetarë janë mbajtur por nuk ka ndonjë të dhënë që dëshmon mbi cilësinë, përmbajtjen dhe për mënyrën e mbajtjes së atyre takimeve, numrin e pjesëmarrësve, kontributin e tyre me komente, sygjërimet etj.

Nga përceptimi i zyrtarëve komunalë, 35% mendojnë se ligji i ri ka dhënë përcaktime të qarta në lidhur me përfshirjen e qytetarëve në proces të hartimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor, 30% mendojnë se nuk ka ndonjë dallim mes ligjeve lidhur me këtë, kurse 35% mendojnë se ka nevojë për avancim sepse në praktikë përfshirja e qytetarëve nuk është plotësisht efikase.

Përfshirja e qytetarëve në proces të planifikimit është sfidë tjetër serioze për komunat. Në të shumtën e rasteve zyrtarët e komunës përmbushin vetëm kërkesat ligjore për pjesëmarrje të qytetarëve, gjë që nuk ka rezultuar me ndonjë praktikë të mirë. Ndikimi i qytetarëve në përmbajtje të planeve është minimal për shkak të përfshirjes formale të tyre në proces. Teknikat e informimit dhe niveli i përfshirjes së qytetarëve gjatë hartimit të planeve janë elementet kyçe në të cilat komunat duhet të ngrisin kapacitetet e tyre profesionale.

4) Legjislacioni paraprak dhe aktual

Nga përceptimi i zyrtarëve komunal, ligji aktual ka më shumë mangësi se sa ai paraprak, ku vlen të theksohen mungesa e fleksibilitetit, kontradiktat dhe mangësitë në interpretim të ligjit, paqartësitë rreth revidimit të planeve, mungesa e të dhënave të azhurnuara të cilat kërkohen si obligative me shtojcën e UA për hartimin e PZHK-së. Komunat mendojnë se të dy ligjet kanë dështuar të adresojnë aspektin e zbatimit të projekteve të dala nga planet dhe ndërlidhjen e tyre me buxhet, si dhe ngritjen e kapaciteteve profesionale për hartimin e dokumenteve të planifikimit hapësinor. Sipas zyrtarëve (60%), ligji paraprak ka dhënë mundësi të përcaktimit më të qartë të kufirit urban.

Mungesa e një tipi të planit që e trajton në mënyrë të veçantë zonën urbane (si PZHU në ligjin paraprak), dhe shërben si urë lidhëse në mes të planeve strategjike (PZHK) dhe atyre rregulluese (HZK, PRrH) është një nga mangësitë kryesore të ligjit të ri për planifikim. Një plan i veçantë për zonën urbane do të mundësonte trajtim më të detajuar dhe rrjedhimisht përcaktim të qartë të kufirit të ndërtimit. Për më shumë, korniza ligjore aktuale nuk e

lehtëson procesin e zbatimit të planeve duke kërkuar që plani i veprimit të hartohet me kohëzgjatje të njëjtë me PZHK/HZK, pa mundësi të rishikimit përgjatë viteve.

5) Sfidat e komunave në zbatimin e planeve

Sfidat në zbatimin e planeve, sipas zyrtarëve komunalë janë këto:

- Mungesa e stafit të mjaftueshëm profesional;
- Mungesa e mjeteve buxhetore, sidomos për shpronësimin e hapësirave ku janë paraparë projekte me interes të përgjithshëm;
- Mos-funksionimi i inspektorartit të ndërtimit për zbatimin e planeve;
- Mungesa e monitorimit të zbatimit të planeve të aprovuara;
- Kontradiktat ndërmjet planeve;
- Mos-aplikimi për leje ndërtimore në zona rurale;
- Ndërhyrjet e grupeve të ndryshme të interesit të cilët arrijnë që gjatë zbatimit të planeve arrijnë të ndryshojnë përcaktimet e planit;

- Kërkesa të vazhdueshme për zgjerimin e kufirit ndërtimor në zona ku nuk është planifikuar ndërtim;
- Mungesa e softuerëve dhe pajisjeve adekuate që mundësojnë përdorimin e hartave të punuara në GIS;
- Ndërtimet pa leje;
- Mos-pjesëmarrja e qytetarëve në diskutime publike, bën që të ketë pakënaqësi nga ata gjatë zbatimit të planeve për përcaktimet që ka dhënë ai, sidomos në raport me koeficientat e ndërtimit dhe shfrytëzimin e parcelës;
- Informimi i pamjaftueshëm i publikut për kushtet e ndërtimit dhe rregullat për ndërtim që janë në fuqi.

Të gjitha sfidat e lartpërmendura ndikojnë që procesi i hartimit, përmbajtja dhe zbatimi i planeve të mos jenë në nivelin e duhur. Të gjitha këto sfida në sektor reflektohen direkt në kualitetin e mjedisit të ndërtuar dhe në jetën sociale/ekonomike të qytetarëve, që përfundimisht ndikojnë në mirëqenien e tyre.

5. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIMET

Kjo analizë dëshmon se një mori e sfidave që janë evidentuar në raportin e vitit 2016³ mbesin ende të pa-adresuara dhe se rekomandimet e bëra janë ende relevante. Analiza ka arritur në konkludimin se reforma e ndërmarrë në legjislacionin e planifikimit hapësinor dhe ndërtimit e cila ka pasë për qëllim arritjen e një efikasiteti më të lartë në fushën e rregullimit dhe menaxhimit hapësinor nuk ka arritur efektin e duhur. Se LPH është ambicioz në raport me përmbushjen e kërkesave ligjore nga ana e komunave dhe kapaciteteve të tyre, kjo është më se e evidente, prandaj MMPHI duhet të marr seriozisht në konsideratë domosdoshmërinë për përmirësimin e kornizës ligjore, qoftë përmes ndryshimit të Ligjit apo të akteve nën-ligjore. Rishikimi i kornizës ligjore duhet të përmirësojë sistemin e planifikimit hapësinor të udhëhequr nga parimi thjeshtimit, dhe atë duke:

- identifikuar instrumente të qarta të planifikimit përmes:
 - ri-prezantimit të një mjeti planifikimi që merret specifikisht me zonat / qytetet urbane (p.sh. PZhU) ose lejon një kapitull të veçantë brenda PZHK-së për t'u marrë me zonën urbane;
 - rishikimit të HZK-së si mjeti kryesor rregullator për të kontrolluar zhvillimin. Kosova ka nevojë për një mjet rregullator që përshtatet në kontekstin lokal. PRrH-të janë përdorur historikisht si instrument për kontrollin e zhvillimit

³ PRO-Planning dhe EC Ma Ndryshe (2016): "Sfidat në planifikimin dhe menaxhimin hapësinor në Kosovë: Roli i shoqërisë civile për të tejkaluar këto sfida"

- në Kosovë, në krahasim me HZK-në që merret me territorin e gjithë komunës;
- vendosur procedurë standarde për kontrollin e cilësisë së instrumenteve të planifikimit dhe verifikuar përputhshmërinë me parimet e planifikimit në lidhje me Objektivat e Zhvillimit të Qëndrueshëm dhe parimet e tjera të zbatueshme të BE-së dhe mekanizmave për këtë;
- adaptimit të Objektiveve të Zhvillimit të Qëndrueshëm (OZHQ) në kontekst të vendit dhe komunave për të cilat hartohen planet. OZHQ-të duhet të jenë specifike për komunat me kontekst të ndryshëm.
- eliminuar kontradiktat brenda kornizës ligjore të planifikimit hapësinor si dhe eliminin e paqartësive në raport me ligjet tjera që prekin këtë sektor si: ligjin për tokë bujqësore, ligjin për ndërtim, ligjin për inspektoratin e mjedisit, ujërave, natyrës, planifikimit hapësinor dhe ndërtimit, ligjin për ujëra, ligjin për trashëgiminë kulturore, ligjin për vlerësimin strategjik mjedisor, ligjin për kadastër.
- propozuar një sistem efektiv dhe real për zbatimin dhe monitorimin e rregullt të zbatimit të planeve i cili merr parasysh kapacitetet ekzistuese në të dy nivelet;
- shpjeguar me terma të qartë përgjegjësitë e autoriteteve të Planifikimit Hapësinor dhe përmbajtjen, hierarkinë dhe ciklin e hartimit të dokumenteve të planifikimit hapësinor;
- të shtohet përpjekje për interpretim të qartë të pjesëmarrjes publike gjatë hartimit të planeve duke specifikuar teknikat e duhura që duhet të përdoren për të siguruar pjesëmarrjen publike në këto procese.

Megjithatë asnjë reformë ligjore nuk mund të ndryshojë gjendjen aktuale në terren nëse nuk përcillet me aftësim adekuat të zyrtarëve të planifikimit dhe menaxhimit hapësinor. Përvoja e mëhershme ka dëshmuar se është e nevojshme ngritja në vazhdimësi e këtyre kapaciteteve. Komunitatet kanë nevojë për këshilla, asistencë teknike (mbështetje profesionale) dhe trajnime të specializuara në këtë fushë.

Sidoqoftë, qeveritë lokale dhe institucionet e nivelit nuk janë ende të pajisura me burime adekuate për t'ju përgjigjur kërkesave të vëna në legjislacionin e ri. Çështjet dominante si përkushtimi politik, zhvillimi institucional dhe koordinimi, ngritja e kapaciteteve profesionale,

burimet financiare etj. kanë qenë dhe ende janë faktor më vendimtar se sa vetë korniza ligjore për vendosjen e kushteve për një planifikim dhe zhvillim efikas. Nëse këto çështje kryesore nuk përmirësohen, as korniza ligjore, qoftë e ndryshuar apo e rihartuar, nuk do të mund t'ia dal me këto mangësi.

Si detyrë primare e Qeverive në të dy nivelet është sigurimi i mirëqenies për qytetarët e tyre përmes krijimit të një mjedisi të qëndrueshëm për investime publike dhe private dhe një mjedisi të shëndoshë dhe atraktiv për jetë. Planifikimi hapësinor është instrumenti kyç që qeveritë lokale kanë në dispozicion për të arritur këtë qëllim.

6. REFERENCAT

1. Gashi.L at al (2014), "The new upcoming legal framework in spatial planning in Kosovo-challenges in the implementation"- Conference paper;
2. Gashi-Sh. Lumnije co-author: International Manual of Planning Practice, 2015 edition-ISOCARP⁴ publication
3. Kuvendi i Kosovës (2013). Ligji Nr.2003/14 për Planifikimin hapësinor
4. Kuvendi i Kosovës (2003). Ligji No.04/L-174 për Planifikimin hapësinor
5. Ministria e Mjedisit dhe planifikimit hapësinor (2012), Koncept dokumenti për hartimin e ligjit për planifikim hapësinor
6. Ministria e Mjedisit dhe planifikimit hapësinor (2006), Gjendja ekzistuese në planifikimin dhe menaxhimin hapësinor e urban në komunat e Kosovës
7. PRO-Planning dhe EC Ma Ndryshe (2016): "Sfidat në planifikimin dhe menaxhimin hapësinor në Kosovë: Roli i shoqërisë civile për të tejkaluar këto sfida"
8. Hulumtimi i EC Ma Ndryshe (2021): "Sa janë qytetet tona gjithëpërfshirëse?"
9. Hulumtimi i EC Ma Ndryshe (2021): "Planifikimi hapësinor dhe urban në komunat e Kosovës"

⁴ ISOCARP – International Society of City and Regional Planners (Shoqata ndërkombëtare e planifikuesve të qyteteve dhe regjioneve)

PËR EC MA NDRYSHE

EC angazhohet për qëndrueshmëri ekonomike dhe qeverisje demokratike në nivel lokal (dhe rajonal) përmes mobilizimit të komunitetit, mbikqëyrjes së vendimmarrjes publike dhe partneritetit në zbatim të programeve dhe politikave zhvillimore.

Për përmbushjen e këtij misioni organizata zbaton projekte dhe nisma në kuadër të dy programeve kryesore: Qytete/Komuna Gjithëpërfshirëse dhe Zhvillim i Qëndrueshëm. Ndërsa programi i tretë është ideuar si njësi mbështetëse për veprimin e organizatës dhe synon adresimin e tri sfidave të jashtme dhe të brendshme: 1. Vëllimin e pamjaftueshëm të dijes empirike në vend, përfshi të dhënat e besueshme statistikore, analizat e specializuara dhe mendimet profesionale, 2. Nevojën për konsolidimin e kapaciteteve të brendshme, veçanërisht në hulumtime, baza të të dhënave, analizë, menaxhim, zhvillim komunitar dhe ekspertizë sektoriale, dhe 3. Mungesën e qëndrueshmërisë financiare afatgjatë duke i diversifikuar burimet e të hyrave, me theks në ofrimin e shërbimeve për palët e treta.

Trekëndëshi konceptual që do të orientojë punën e organizatës në pesë vitet e ardhshme (2020 - 2024) ka këto elemente: 1. Gjithëpërfshirjen, 2. Qëndrueshmërinë, dhe 3. Dijen. EC beson se demokratizimi dhe zhvillimi i gjithëmbarshtëm shtetëror është proces që duhet planifikuar dhe ndërtuar nga posht lart. Në thelb të qeverisjes demokratike qëndron hapja dhe përfshirja e të gjithëve në marrjen e vendimeve që kanë për synim të mirën e përbashkët, ndërsa

planifikimi zhvillimor kërkon shfrytëzim racional të burimeve territoriale, pa e kompromituar përdorshmërinë e tyre nga gjeneratat e ardhshme. Si demokracia ashtu edhe zhvillimi duhen ndërtuar mbi bazën e dijes së shëndoshë që garanton vendime dhe veprime të mençura dhe vizionare.

Vlerat kryesore të organizatës janë:

1. Paanshmëria - EC vepron në bazë të analizave të thukta dhe gjithëpërfshirëse dhe mënjanon veprimet e ngutshme dhe impulsive. EC synon të përkrahë dhe të shtyjë përpara alternativat të cilat në bazë të hulumtimit dalin të jenë më të përshtatshmet, pavarësisht nëse masa e shoqërisë nuk e përkrahin këtë opsion;

2. Aktivizmi - Anëtarët e EC do të jenë aktivistë të cilët angazhohen në baza të rregullta për të shtyrë përpara bashkëveprimin qytetar për të përmbushur misionin e organizatës;

3. Orientimi drejt rezultateve - Anëtarët e EC janë të orientuar për të arritur rezultate, ku përpjekja nuk i kënaq pritjet e organizatës në qoftë se nuk përfundon me rezultatet e pritura;

4. Komuniteti bazë e veprimit - EC do të jetë gjithnjë pranë komunitetit, duke mësuar nga qytetarët dhe duke ndërtuar konsensus për bashkëveprimin dhe formësimin e shoqërisë.



Nëntor 2021

