POLITIKËNDJEKËS APO POLITIKËBËRËS 2!

Analiza dhe rekomandime për qeverisjen territoriale në Shqipëri

Editorë: Dritan Shutina dhe Rudina Toto

Instituti për Kërkim dhe Zhvillim, IKZH_POLIS

Politikëndjekës apo Politikëbërës 2!
Analiza dhe rekomandime për qeverisjen territoriale në Shqipëri

Editorë: Dritan Shutina dhe Rudina Toto

Autorë: Rudina Toto, Dritan Shutina, Anila Gjika, Besnik Aliaj, Saskia Ruijsink, Paul Rabé, Isida Duka, Altin Mihali, Redion Biba, Teida Shehi, Sibora Dhima.

Të gjitha të drejtat i janë rezervuar:
Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit dhe Universiteti POLIS, Shkolla Ndërkombëtare e Arkitekturës dhe e Politikave të Zhvillimit Urban.

Adresa:
Rr. Bylis 12, Autostrada Tiranë-Durrës, km 5, Kashar, KP 2995
www.co-plan.org
www.universitetipolis.edu.al

Redaktimi letrar: Naim Balla

Realizimi grafik: Isida Duka, Silvi Jano, Aida Ciro

Shtypur nga: Afrojdit

Viti i botimit: 2012

ISBN:

Mbështetur dhe financuar nga: Think Tank Found (TTF) i Open Society Institute (OSI), Budapest. Opinionet dhe sugjerimet e shprehura në këtë libër, jo domosdoshmërisht përfaqësojnë pikëpamjet dhe këndvështrimet e OSI dhe TTF.

Mirënjohje

Në kuadër të projektit “Ndikimi në Politikëbërje - Program për Punë Kërkimore të aplikuar në politika publike”, i mbështetur nga Think Tank Fund (TTF) i Open Society Institute (OSI) në Budapest, u botua vëllimi i 2-të i librit: Politikëndjekës apo Politikëbërës 2 Analiza dhe rekomandime për qeverisjen territoriale në Shqipëri.
Autorët falënderojnë të gjithë bashkëpunëtorët, që në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo, kanë kontribuar në realizimin e punës kërkimore. Në mënyrë të veçantë: Think Tunk Fund (TTF), USAID përmes projektit “ Planifikimi dhe Qeverisja Vendore në Shqipëri – PLGP”, MATRA, përmes projektit “ Promovimi i Partneriteteve për Qytetet e Mundësive të Përbashkëta - Zhvillimi i kapaciteteve në planifikimin me pjesëmarrje”, ADA (Agjencia Austriake e Zhvillimit), SDC (Bashkëpunimi Zviceran për Zhvillim), SOROS (Fondacioni për Shoqërinë e Hapur për Shqipërinë), Znj.Fioreta Luli dhe studentët e U_POLIS: Malvina Disha, Eranda Janku, Fiona Imami, Fabiola Meçaj dhe Kejt Dhrami.

Tabela e përmbajtjes

Raport i situatës së planifikimit të territorit
në Shqipëri.....12
Rudina TOTO

Planifikimi urban dhe tregu i lirë në Shqipëri.....40
Saskia RUIJSINK, Isida DUKA dhe Rudina TOTO

Analizë e ndikimeve të mundshme të politikave
të Bashkimit Europian mbi Planifikimin
e Territorit në Shqipëri.....74
Paul RABÉ, Rudina TOTO, Sibora DHIMA

Planifikimi mjedisor dhe manaxhimi i territorit në nivel
pellgu ujëmbledhës në Shqipëri.
Lugina e Kirit dhe e Drinit.....125
Isida DUKA, Rudina TOTO

Roli dhe kompetencat e Qarkut dhe të institucioneve
të tjera (mbështetëse) lidhur me zhvillimin rajonal.....159
Rudina TOTO, Dritan SHUTINA, Besnik ALIAJ

Përse Njësitë e Qeverisjes Vendore nuk munden të
zbatojnë (suksesshëm) Programin Buxhetor Afatmesëm?.....271
Altin MIHALI

Huamarrja e qeverisjes vendore.
Sfida e njësive të qeverisjes vendore për ta përdorur
në funksion të ndikimit në zhvillimin ekonomik lokal.....305
Anila GJIKA

Si të zgjedhim strategjinë më të përshtatshme për
të manaxhuar mbetjet në nivel vendor dhe rajonal?
Një domosdoshmëri për të zbatuar Politikën Kombëtare
tëMbetjeve.....326
Redion BIBA

Modele konkrete për rritjen e cilësisë së ajrit përmes
uljes së nivelit të pluhurit në qytetin e Tiranës.....360
Teida SHEHI

Shkurtimet

ADA	Agjencia Austriake e Zhvillimit
AD	Aerobic Digestion
ALUIZNI	Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integrimit të Zonave/Ndërtimeve Informale
ASQ	Autoriteti Spitalor i Qarkut
AKPT	Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit
AMP	Agjencia e Mjedisit dhe Pyjeve
BBP	Buxheti mbi Bazë Programi
BE	Bashkimi Europian
BTEX	Benzen
CEFA	Classes pour l'Education et la Formation en Alternance (Trajnim për Arsimimin dhe Formimin Alternativ)
CEC	Commission of the European Communities (Komisioni i Komuniteteve Europiane)
CO	Monoksidi i karbonit
DEBASKON	Departamenti i Bashkërendimit të Strategjive dhe i Koordinimit të Ndihmës së Huaj
dldp	Programi për decentralizim dhe zhvillim lokal
DSHP	Drejtoria e Shëndetit Publik
EPA	Environmental Planning Agency (Agjencia e Planifikimit të Mjedisit)
ERDF	European Regional Development Fund (Fondi Europian Rajonal i Zhvillimit)
ESDP	European Spatial Development Perspective (Prespektiva e Zhvillimit Hapsinor Europian)
ESPON	European Spatial Planning Observation Network (Rrjeti Europian i Vëzhgimeve të Planifikimit Hapsinor)

ESTIA	European Space and Territorial Integration Alternatives (Alternativa Europiane për Integrimin e Territorit)
FFZM	Fondi i Financimit të Zonave Malore
FSHZH	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
FTI Dol	Nisma e rrugës së shpejtë: Ndarja e punës
FYROM	Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë
FZHR	Fondi i Zhvillimit Rajonal (Fondi për Zhvillimin e Rajoneve)
GAP	General Area Protection (Mbrojtja e Përgjithshme e Zonës)
GIS	Geographic Information System (Sistemi Gjeografik i Informacionit)
GMS	Grupi për Manaxhim Strategjik
GPS	Grup Pune Sektorial
GSBI	Grupi për Strategji Buxhet dhe Integrim
HEC	Hidrocentral
IHD	Investimet e Huaja Direkte
INTERREG	European Inter-regional Cooperation (Kooperimi ndër rajonal Europian)
IPA	Instrument for Pre-Accession funding (Instrumentet e Para Aderimit)
ISD	Mbështetje e Integruar për Decentralizimin
ISHP	Instituti i Shëndetit Publik
KE	Komisioni Europian
KEVQV	Karta Europiane për Vetëqeverisjen Vendore
KKKBNK	Konventa- Kuadër e Kombeve të Bashkuara për Ndryshimet Klimatike
KKS	Kuadri i Koherencës Strategjike
KZHR	Komiteti për Zhvillimin e Rajoneve
LAG	Grupet e Veprimit Vendor

LNP	Lënda e Ngurtë Pezull
lSMS	Studim për Matjen e Nivelit të Jetesës
MADA	Agjencia e Zhvillimit të Zonave Malore
MASH	Ministria e Arsimit dhe Shkencës
MB	Ministria e Brendshme
MBNJ	Manaxhimi i Burimeve Njerëzore
MBT	Mechanical Biological Treatment (Trajtim biologjik-mekanik)
MBUMK	Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit
MF	Ministria e Financave
MIE	Ministria e Integrimit Europian
MKTRS	Ministria e Kulturës, Turizmit, Risinë dhe Sporteve
MMU	Manaxhimi i Mbetjeve Urbane
MMPAU	Ministria e Mjedisit Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave
MRF	Material Recovery Facility (Impiant për rikuperimin e materialeve)
MoF	Ministria e Financave
MPÇSSHB	Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta
MPPT	Ministria e Punëve Publike dhe Transportit
MSA	Marrëveshja e Stabilizim-Asoclimit
MSH	Ministria e Shëndetësisë
NO2	Dioksidi i azotit
NUTS	Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques (Nomenklatura e Njësive Territoriale Statistike)
NVM	Ndërmarrje të Vogla e të Mesme
NjQV	Njësi e Qeverisjes Vendore
O3	Ozoni

OECD	Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
OMMP	Opsioni më i Mirë Mjedisor i Praktikueshëm
OJF	Organizatë jo Fitimprurëse
OSCE	Organizata për Mbrojtjen dhe Bashkëpunimin në Europë
PBA	Programi Buxhetor Afatmesëm
Pb	Plumbi
PBB	Prodhimi i Brëndshëm Bruto
PM2.5	Grimca pluhuri me diametër 2.5 mikronë
PM10	Grimca pluhuri me diametër 10 mikronë
PO	Program Operativ
PPV	Plan i Përgjithshëm Vendor
PPBS	Sistemi i Planifikimit, Programimit dhe Buxhetimit
PSZH	Plani Strategjik i Zhvillimit
PZHTNJV	Politika e Zhvillimit të Territorit të Njësisë së Qeverisjes Vendore
QV	Qeverisja Vendore
RDF	Refuse Derived Fuel (Lëndë djegëse e përftuar nga mbetjet)
RDPF	Fondi i RDP
RDP	Programi i Zhvillimit Rajonal për Shqipërinë Veriore (Regional Development Program Northen Albania)
SAA	Marrëveshja e Stabilizim Asocimit
SDC	Bashkëpunimi Zviceran për Zhvillim
SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim
SMNJ	Studim për matjen e nivelit të jetesës
SNSZHRU	Strategjia Ndër Sektoriale e Zhvillimit Rural
SNZHR	Strategjia Ndër Sektoriale e Zhvillimit Rajonal

SO2	Dioksidi i squfurit
SPI	Sistem i Planifikimit të Integruar
SQVD	Strategjia për Qeverisjen Vendore dhe Decentralizimin
SRF	Solid Recovered Fuel (Lëndë djegëse nga rikuperimi i mbetjeve)
SSBU	Strategjia Sektoriale e Bujqësisë dhe Ushqimit
SSMS	Strategjia Sektoriale e Mbrojtjes Sociale
STKKU	Sekretariati Teknik i Këshillit Kombëtar të Ujit
TEC	Termocentrale
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
ZHBNJ	Zhvillimi i Burimeve Njerëzore

Raport i situatës së planifikimit të territorit në Shqipëri[1]

Rudina TOTO

1 Ky dokument është përgatitur në kuadër të zbatimit të Projektit të Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore në Shqipëri (PLGP), të financuar nga USAID. Ky dokument jo domosdoshmërisht përfaqëson këndvështrimet dhe pikëpamjet e USAID.

Tabela e përmbajtjes

1.Hyrje.....14
2. Vështrim i përgjithshëm i Planifikimit të Territorit në Shqipëri
2.1 Nga Planifikimi Urban në Planifikimin e Territorit
2.1.1 Kuadri institucional i planifikimit urban në fillim
të viteve ‘90 dhe zhvillimi i territorit.....14
2.1.2 Tiparet kryesore të sistemit në ndryshim.....
2.2 Sistemi i ri i planifikimit të territorit në Shqipëri.....22
2.3 Aktorët kryesorë në planifikimin e territorit.....24
2.4 Integrimi në BE dhe planifikimi i territorit në Shqipëri.....30
3.Përfundime.....35
4.Rekomandime.....36

1. Hyrje

Qëllimi i këtij raporti është të ofrojë një vështrim analitik të sistemit të planifikimit të territorit në Shqipëri. Planifikimi i territorit është një nga funksionet ekskluzive të qeverive vendore, në nivelin apo formën e përcaktuar nga legjislacioni i planifikimit. Si rezultat, ndikimi i saj në qeverisje dhe në reformën e decentralizimit në Shqipëri është i konsiderueshëm. Në zbërthim të sistemit të planifikimit të territorit, ky raport do të prezantojë veçanërisht marrëdhënien reciproke mes planifikimit dhe qeverisjes në Shqipëri. Gjetjet dhe rekomandimet nga ky raport mund të përdoren nga Projekti i Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore në Shqipëri për të ndihmuar diskutimin kombëtar mbi progresin e ardhshëm të reformës së decentralizimit të qeverisjes.

Raporti është i përbërë nga tre kapituj kryesorë. Kapitulli i parë ofron një pasqyrë analitike të sistemit të planifikimit të territorit, duke përshkruar evoluimin e sistemit dhe duke u fokusuar në fazën e fundit/më aktuale të këtij procesi. Kapitulli i dytë rendit përfundimet e analizës së bërë në kreun e parë. Kapitulli i tretë synon të rendisë rekomandimet e politikave, që mund të merren parasysh nga Projekti PLGP-së dhe qeveria shqiptare.

2. Vështrim i përgjithshëm i Planifikimit të Territorit në Shqipëri

2.1 Nga Planifikimi Urban në Planifikimin e Territorit

2.1.1 Kuadri institucional i planifikimit urban në fillim të viteve, 90 dhe zhvillimi i territorit

Shqipëria ka një histori të ndërlikuar e të trazuar të planifikimit hapësinor/urban që daton që nga shekulli i kaluar (viti 1950 e më tej) dhe që ka përjetuar një transformim dramatik për shkak të ndryshimit të regjimit politik dhe ekonomik në vitin 1990. Planifikimi, me përkufizim, lidhet ngushtë me sistemet politike,

ligjore dhe administrative. Si rezultat, sistemi i planifikimit ka përjetuar një transformim dramatik pas ndryshimit të regjimit politik dhe ekonomik në vitin 1990, dhe kështu ka bërë edhe sjellja e grupeve të aktorëve kryesorë, nga hartuesit e politikave deri tek zhvilluesit.

Planifikimi, nën regjimin e kaluar tejet të centralizuar socialist ishte po ashtu i centralizuar. Prona i përkiste shtetit dhe përdorimi i tokës dhe pronave në zonat urbane dhe rurale ishte i caktuar nga shteti. Shkollat e mendimit dhe të dijes së sistemeve të planifikimit ishin importuar nga blloku sovjetik për shkak të lidhjeve politike midis qeverive. Kështu, nga vitet 1945 deri në vitin 1980 stili lindor-sovjetik i arkitekturës dhe projektimit urban dominonte në të gjitha territoret urbane. Instrumenti kryesor i "planifikimit urban" në atë kohë ishte Plani Rregullues për qytetet apo fshatrat. Arkitektura ishte jashtëzakonisht e standardizuar dhe unifikuar (modelet e njëjta të përsëritura në gjithë vendin) dhe shumë e varfër në aspektin e cilësisë së hapësirës. Plani Rregullues ishte një instrument jashtëzakonisht i ngurtë, që synonte të tregonte vendndodhjen e ndërtesave në qytet dhe përdorimin e tyre. Më shumë sesa një instrument planifikimi, ai ishte instrument për qeverinë, që të "përcaktonte shpërndarjen e pushtetit të saj në territor" në mbështetje të politikave sektoriale të centralizuara.

Ndryshimi filloi që në vitin 1993, kur Parlamenti Shqiptar miratoi Ligjin nr. 7693 "Për Urbanistikën". Ky ligj është ndryshuar tri herë gjatë 1994-1997 dhe në vitin 1998, qeveria miratoi një Ligj të ri "Për urbanistikën" (nr. 8405) dhe rrjedhimisht një Rregullore të Urbanistikës (miratuar me vendim të Këshillit të Ministrave). Të dyja ligjet, në parim, synonin të "*përcaktonin rregullat e përgjithshme për vendin dhe arkitekturën e strukturave"*. Ligji i dytë (i ndryshuar për më shumë se 10 herë në një dekadë) solli disa përmirësime në krahasim me atë të mëparshmin, por nuk arriti të avancojë në parim si dhe të njohë ndryshimet e shpejta që ndodhnin në territor gjatë asaj kohe. Dy faktorë të rëndësishëm

që ky ligj nuk mori parasysh ishin: 1) fenomeni i ndërtimeve të jashtëligjshme i përhapur shpejt në periferitë e të gjitha qendrave të mëdha urbane përgjatë bregut perëndimor të Shqipërisë; 2) kalimi i pronës nga pronësi shtetërore në private. Kjo e fundit përbënte një reformë të rëndësishme të qeverisë. Megjithatë, ligji për planifikimin urban dhe mentaliteti i zyrtarëve publikë lidhur me planifikimin dhe manaxhimin e tokës, nuk i morën parasysh efektet e tij për një periudhë mjaft të gjatë kohore.

Ritmi fillestar i ngadalshëm i institucioneve për t'iu përshtatur ndryshimeve pas vitit 1990 dhe "verbëria e tyre" për të njohur kontekstin e zhvillimit të tokës, sidomos pas vitit 1995, u reflektua në mungesën e një reforme për planifikimin, para dhe pas vitit 1998. Viti 2006 shënoi fillimin e procesit të reformimit të strukturës ligjore dhe institucionale të planifikimit të territorit. Deri në atë vit, situata e manaxhimit urban në Shqipëri mund të paraqitet si në Tabelën 1.

Edhe pse reformat e planifikimit ishin të dobëta ose pothuajse mungonin fare për një kohë mjaft të gjatë, ritmi i zhvillimit në territor ishte i lartë dhe një nga ato më të paprecedentët në Europë. Pjesa më e madhe e lëvizjes së popullsisë ndodhi në dekadën e parë të tranzicionit (1990-2000), por vazhdoi edhe pas vitit 2000. Ky migrim i brendshëm ishte i një modeli kaskadë (ujëvarë): njerëz nga zonat e thella rurale lëvizën kryesisht drejt qendrave urbane të qarqeve të tyre dhe familjet që jetonin në qendrat më periferike urbane lëvizën drejt Tiranës dhe qyteteve të tjera të mëdha të bregdetit perëndimor. Arsyet kryesore të zhvendosjes ishin nevoja për kushte më të mira jetese, infrastrukturë dhe strehim. Ky migrim nxiti një presion të lartë për strehim në qytete si Tiranë, Durrës, Shkodër, Fier etj., por duke qenë se institucionet u gjetën të papërgatitura për t'iu përgjigjur kësaj nevoje me strehim të përballueshëm financiarisht, zhvillimi informal mori hov shumë shpejt. ALUIZNI raporton për 270,592 aplikime për legalizim (nga procesi i vetëdeklarimit). zhvillimet informale nuk u ndalën, duke

Duke iu referuar shifrave demografike, të dhënat e INSTAT-it Megjithatë, numri besohet të jetë më i lartë[2], sepse pas vitit 2007 (periudha e vetëdeklarimit) tregojnë se në vitin 2008[3] populllsia e qarqeve të Tiranës, Durrësit, Fierit dhe Elbasanit përbënte 57% të populllsisë së përgjithshme. Dendësia e populllsisë vetëm në Tiranë ishte 480 banorë/km^2 në vitin 2008, ndërsa mesatarja vendi ishte 111 banorë/km^2. Ritmet e urbanizimit janë gjithashtu të larta në Tiranë, Durrës dhe Vlorë duke evidentuar pabarazi të theksuara midis bregdetit perëndimor dhe pjesës tjetër të vendit, si dhe një tendencë të lëvizjes së populllsisë. Kjo ka rezultuar edhe në përqendrim të lartë të industrive dhe shërbimeve brenda zonës Lezhë - Durrës - Tiranë - Fier, si dhe në fragmentimin dhe humbjen e tokës së vlefshme bujqësore. Strehimi ka qenë për vite me radhë prodhimi kryesor i industrisë së ndërtimit. Pas vitit 2005 mund të vërehet një rritje e investimeve private në ndërtimin e infrastrukturave dhe aktiviteteve ekonomike në krahasim me investimet për strehim. Megjithatë, kjo është ende në fazë të hershme (zhvilluesit nuk janë ende të interesuar të përqendrohen në investime në infrastrukturë apo të eksplorojnë zhvillimet e përziera në shkallë të gjerë) dhe nuk ka të dhëna sasiore për të mbështetur këtë fakt.

2 Vlerësimet e Bankës Botërore tregojnë për një numër prej 80,000 ndërtesash informale që nuk janë vetë-deklaruar.

3 Meqenëse të dhënat e Censusit 2011 nga INSTAT-i nuk janë botuar ende zyrtarisht, ne i jemi referuar të dhënave të INSTAT-it para këtij censusi.

Tabela 1. Zhvillimi dhe Manaxhimi Urban në Shqipëri 1992-2012[4] - me ngjyrë gri tregohen BOSHLLËQET kryesore në reformat e planifikimit

Viti	Decentralizimi & Qeveria	Prona dhe zhvillimi informal	Nd
1991		Ligji për (privatizimin e) tokës, nr.7501.	
1992	Decentralizimi politik.	Ndërtimet informale për të plotësuar nevojat për strehim.	Emigr popul Emigr nga 3
1993			
1994		Ligji për regjistrimin e pasurivsë, nr. 7843.	
1995		Ligji për shitblerjen e tokës urbane, nr. 7980.	
1996			
1997			
1998	Ligji kushtetues, nr. 8417. Karta Europiane e AV-së (VKM).		
1999	Strategjia e decentralizimit.		
2000	Ligji për qeverisjen vendore. nr. 8652. Ligji për reformën administrative.	Zhvillimet informale edhe si opsion biznesi.	
2001		Ligji për transferimin e pronave shtetërore nga qeveria qendrore në qeverinë vendore, nr. 8744.	Piku i zhven
2002	Decentralizimi fiskal.		
2003			
2004	Fillon zbatimi i instrumenteve (fiskale).	Njohja e zhvillimeve informale në agjendat politike. Ligji për rikthimin dhe kompensimin e tokës, nr. 9235.	
2005			
2006	Ligji për taksat vendore, nr. 9632.	Ligji për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e zonave informale, nr. 9482.	
2007			
2008	Ligji për huamarrjen e qeverisës vendore, nr. 9869. Ligji për sistemin buxhetor, nr. 9936.		
2009			
2010			
2011			
2012			

4 Kjo tabelë nuk mendohet t'i mbulojë të gjitha ligjet dhe situatat. Ajo jep informacion mbi disa nga hapat më të rëndësishëm dhe/ose instrumentet ligjore të përgatitura në Shqipëri për të çuar përpara zhvillimin e qeverisjes urbane.

ryshimet demografike	Zhvillimi i tokës	Reforma urbane/territoriale
imi ndërkombëtar (-3.6% e lsisë) imi kombëtar – urbanizimi 5% në 49% .	Ndërtimi i banesave informale Strehimi social nëpërmjet EKB-së.	
		Ligji për Urbanistikën, nr. 7693.
		Ligji për Urbanistikën, nr. 8405.
	Konsolidimi i industrisë së ndërtimit.	
lëvizjes së popullsisë dhe dosjet brenda vendit.		
		Ligji për strehimin social, nr. 9232.
	Strehimi social ofrohet lokalisht.	
		Ligji për inspektoratin e ndërtimit (i decentralizuar), nr. 9780.
	Ndërtimet vazhdojnë, rënie e shitjeve, rritja e numrit të apartamenteve bosh.	
		Ligji për Planifikimin e Territorit, nr. 10119 &dhe një VKM për AKPT të miratuar.
		2 VKM për Regjistrin e Planifikimit.
		Ligji për PT dhe 3 VKM hyjnë në fuqi.
		3 ndryshime për Ligjin e PT dhe VKM.

Shënim: Për lehtësi, në këtë tekst termit Planifikim i Territorit do t'i referohemi me shkurtimin PT dhe Agjencisë Kombëtare të Planifikimit të Territorit me shkurtimin AKPT.

2.1.2 Tiparet kryesore të sistemit në ndryshim

Më 23 prill 2009, Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin Nr. 10119, "Për Planifikimin e Territorit". Ky ligj në vetvete është konsideruar si ligj kornizë[5], zbatimi i të cilit do të varet tërësisht në aktet nënligjore dhe rregulloret përkatëse. Që nga viti 2009 janë përgatitur 7 akte nënligjore dhe të paktën 1-2 të tjera pritet të përgatiten/miratohen. Ligji hyri plotësisht në fuqi më 30 shtator 2011. Institucionet, si në nivel qendror, ashtu edhe vendor, ende ankohen për shkallën e vështirësisë, që paraqet ligji i ri (dhe aktet nënligjore përkatëse). Në fakt, nga muaji shtator 2011 pak është bërë në lidhje me zbatimin e ligjit. Arsyeja kryesore e kësaj është dallimi mes ligjit të ri dhe atij të vjetër (dallimi mes sistemeve) dhe aftësia e institucioneve dhe zhvilluesve për t'u përshtatur shpejt me ndryshimet. Në përgjithësi, mund të thuhet se ligji i planifikimit të territorit është më kompleks dhe tejkalon në një shkallë të konsiderueshme kapacitetet aktuale të zyrtarëve publikë për të udhëhequr zbatimin e tij.

Ndryshimet midis dy ligjeve janë evidente fillimisht përsa i përket qëllimit, objektivave dhe parimeve bazë të planifikimit. Ligji i ri ndryshon nga i vjetri, pasi jep mundësinë, që planifikimi të mos ngelet vetëm në specifikimin e "rregullave të përgjithshme për vendosjen e ndërtesave", por të konsiderohet me të gjithë karakterin e tij shumëdimensional[6] në çdo pjesë të territorit. Instrumentet vendore të planifikimit të propozuara në Ligjin për Planifikimin e Territorit duhet të mbulojnë gjithë territorin administrativ të bashkisë apo komunës përkatëse, pavarësisht nga karakteristikat urbane, rurale, bujqësore, natyrore etj., që mund të ketë ky territor (neni 27). Përveç kësaj, Ligji për Planifikimin e Territorit nuk ndalet tek planifikimi, ai i kushton vëmendje të konsiderueshme edhe zhvillimit të territorit dhe kontrollit të tij.

5 Ligjet kornizë japin parimet ligjore pa bërë përpjekje për të qenë specifikë.
6 Për shembull, Neni 24 i Ligjit, duke folur për uniformitetin e instrumenteve të planifikimit, përcakton se këto instrumente janë krijuar si një kombinim i tipit (Seksioni I, kapitulli III), klasifikimit (neni 23), dhe nivelit (Pjesa III, Kapitulli III).

Duke filluar me kapitullin VII, janë të paktën 38 nene në ligj, që ofrojnë detaje të shumta për zhvillimin territorial, pavarësisht aspekteve të tjera të zhvillimit të evidentuara në gjithë ligjin.

Ligji për Urbanistikën përcaktonte kompetenca për çdo autoritet të planifikimit, duke përcaktuar edhe një hierarki të qartë të planifikimit. Ligji për Planifikimin e Territorit e konsideron decentralizimin si parim themelor për mënyrën e caktimit të kompetencave tek autoritetet. Në pamje të parë, duket se është arritur decentralizimi i plotë. Megjithatë, meqenëse Ligji për Planifikimin e Territorit mbulon më shumë se tokë urbane/ vendore, duket se planifikimi territorial nuk është një funksion ekskluziv, por në fakt është ndërtuar si një funksion i përbashkët. Kështu, të gjitha ministritë e linjës dhe njësitë në varësi të tyre mund të hartojnë politika dhe plane territoriale në përputhje me kompetencat e tyre dhe këto instrumente do të jetë detyruese për territoret vendore. Përveç kësaj, sapo të jenë përcaktuar çështjet[7] e rëndësisë kombëtare dhe zonat kombëtare[8], institucionet përkatëse qendrore do të marrin vendimet e mëpasshme, që ndikojnë në planifikimin vendor. Po ashtu, ligji parashikon se miratimi i planeve territoriale për 18 bashkitë "e kategorisë së parë", do të bëhet nga Këshilli Kombëtar i Territorit (KKT), ndërsa të gjitha NjQV-të e tjera do t'i miratojnë planet e tyre në KKT në raundin e parë të hartimit të planeve të tyre .

Ligji për Planifikimin e Territorit trashëgon paqartësitë e Ligjit Organik dhe të Ligjit të Urbanistikës përsa i përket qarkut, si niveli i dytë i qeverisjes vendore[9]. Gjithsesi, Ligji për Urbanistikën ishte i qartë së paku për funksionet minimale të qarkut në lidhje me planifikimin urban (delegimi nga bashkitë dhe komunat, si edhe miratimi i planeve të tyre nga qarku).

7 Nenet 8, 8/1, 32, 74 dhe 89 të Ligjit për Planifikimin e Territorit.
8 Zona që janë në administrimin e qeverisë qendrore.
9 Shih nenin 14 të Ligjit për Planifikimin e Territorit.

Në ndryshim nga Ligji për Urbanistikën, që kërkon mbrojtjen e interesave të ligjshme që lidhen me pronën private, ligji i ri për planifikimin e territorit përfaqëson një hap konceptual përpara. Kështu, ai nuk diferencon midis tokës private dhe asaj shtetërore, kur flitet për rregullat e planifikimit dhe të zhvillimit, dhe ofron hapësirë për ndarjen e të drejtave të pronës nga të drejtat e zhvillimit. Kjo e fundit mundëson instrumentet për kapjen e vlerës, të cilat duhet të përdoren nga njësitë vendore në zhvillimin e tokës, edhe pse praktikat dhe njohuritë për instrumente të tilla mungojnë plotësisht për momentin.

Ligji i ri prezanton konceptin e Regjistrit të Territorit, si një instrument që garanton transparencën e planifikimit dhe të zhvillimit, si dhe një bazë të dhënash gjithëpërfshirëse gjeografike. Kjo metodë e teknologjisë së lartë për mirëmbajtjen dhe administrimin e informacionit mbi territorin është padyshim e vlefshme në procesin e planifikimit territorial dhe për zhvillimit. Megjithatë, ajo është shumë larg nga logjistika dhe kapacitetet aktuale të burimeve njerëzore që janë të nevojshme për të zbatuar atë. Së fundi, Ligji nr. 10119 nuk përmend më studimet urbanistike në territor. Në vend të tyre, ai ofron instrumentet, që janë rreshtuar sipas niveleve të administrimit dhe kanë një hierarki, që duhet të garantojë zhvillim të qëndrueshëm. Planet vendore duhet të harmonizohen me ato kombëtare dhe ndryshe nga Ligji për Urbanistikën, nuk jepet asnjë leje zhvillimi pa një plan të përgjithshëm territorial. Mund të bëhen edhe planet e pjesshme, por qëllimi i tyre është të promovojnë zhvillimin sipas zonave përkundër zhvillimit në bazë parcele. Të gjitha instrumentet duhet të lidhen me një instrument të qartë financiar për zbatimin e tyre.

2.2 Sistemi i ri i planifikimit të territorit në Shqipëri

Përpjekjet e para për të krijuar një sistem të ri të planifikimit të territorit në Shqipëri filluan në vitin 2006 me përgatitjen e një

dokumenti për politikat e planifikimit të territorit. Dokumenti u përgatit me mbështetjen e programit të USAID-it (LGDA, Programi i Qeverisjes Vendore dhe Decentralizimit në Shqipëri) dhe kaloi në proces konsultimi me grupet e interesit dhe aktorët kryesorë. Procesi ishte intensiv, por ngriti debate dhe shumë opinione të diskutueshme. Ai ishte mjaft i gjatë, por përfaqësimi i drejtpërdrejtë i palëve të interesuara, qeverive vendore ishte i pamjaftueshëm. Procesi për përgatitjen e ligjit për planifikimin e territorit filloi shpejt pas miratimit të dokumentit të politikës në vitin 2007. Procesi i përgatitjes së ligjit vuajti nga mungesa e transparencës, ndaj dhe ligji u kundërshtua fuqimisht nga NJQV-të. Më 23 prill 2009, ligji nr. 10119, "Për Planifikimin e Territorit", u miratua nga Kuvendi i Shqipërisë.

Vetë ligji u konsiderua si një ligj kornizë[10], zbatimi i të cilit do të varet tërësisht në aktet nënligjore dhe rregulloret përkatëse. Në fakt, ligji parashikon përgatitjen e së paku 9-10 Vendimeve të Këshillit të Ministrave (VKM) për të siguruar zbatimin e tij. Statusi i përgatitjes dhe miratimit të këtyre VKM-ve jepet në tabelën 2. Po ashtu, hyrja në fuqi e ligjit ishte parashikuar të zhvillohet në 3 faza: 1) krijimi i AKPT-së në vitin 2009, 2) Mars 2010 për kapitujt III dhe IV (miratimi i rregullores uniforme të instrumenteve të planifikimit), 3) Shtator 2010 për kapitujt V dhe VII të ligjit (Regjistri dhe Kontrollit i Zhvillimit). Faza e parë ka përfunduar ligjërisht në kohë, por praktikisht AKPT u krijua vetëm në mars të vitit 2010. U deshën të paktën 2-3 muaj që kjo agjenci të bëhej funksionale dhe të merrte një numër minimal të personelit për të filluar përmbushjen e rolit të saj. Kuadri ligjor për Regjistrin (2 VKM) u përgatitën dhe miratuan brenda muajit maj të vitit 2010. Megjithatë, Regjistri u finalizua praktikisht në fund të vitit 2010, kryesisht për shkak të mospërputhjes me rregulloret uniforme të planifikimit dhe kontrollit të zhvillimit. Regjistri nuk është ende

10 Ligjet kornizë parashtrojnë parimet themelore ligjore pa tentuar të jenë specifikë.

plotësisht funksional për shkak të mungesës së kapaciteteve të institucioneve për ta zbatuar atë dhe karakteristikave të sistemit që e bëjnë pothuajse të pamundur për të operuar pjesën GIS të tij. Rregulloret uniforme të planifikimit dhe kontrollit të zhvillimit, si dhe rregullorja model e planifikimit u përgatitën gjatë periudhës qershor - nëntor 2010 (pra shumë më vonë nga sa parashikohej në ligj). Meqenëse ligji do të hynte në fuqi vetëm me miratimin e këtyre rregullave, hyrja në fuqi e tij u shty nga shtatori 2010 deri në 15 janar 2011, nëpërmjet një amendamenti të ligjit. Më 30 nëntor 2010, AKPT i paraqiti rregulloret për miratim në Këshillin e Ministrave. Për arsye të panjohura dhe me kërkesë të Ministrisë së Punëve Publike dhe të Transportit, miratimi i rregulloreve dhe hyrja përfundimtare në fuqi e ligjit u shtynë për më 30 shtator 2011.

2.3 Aktorët kryesorë në planifikimin e territorit

Një nga faktorët kryesorë që ndikon në përparimin e planifikimit të territorit dhe zhvillimit të tokës në Shqipëri janë palët e interesuara (individë, grupe apo institucione). Para se të renditen sfidat e planifikimit territorial, është e rëndësishme të sigurohet edhe një listë e aktorëve kryesorë dhe interesave të tyre.

Tabela 2. Aktorët kryesorë në planifikimin e territorit dhe zhvillimin e tokës në Shqipëri

Aktori kryesor/ Institucionet	Roli	Interesi
Këshilli i Ministrave.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Miraton politika dhe akte nënligjore. Miraton planin e përgjithshëm kombëtar territorial. Siguron që burimet kombëtare mbrohen dhe arrihet zhvillimi i qëndrueshëm.	Zhvillmi i qëndrueshëm Vota dhe pushteti politik.

Këshilli Kombëtar i Territorit.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Miraton instrumente të planifikimit kombëtar (planet dhe politikat). Siguron se interesat në planifikimin dhe zhvillimin janë të balancuara dhe arrihet zhvillimi i qëndrueshëm. Miraton instrumente specifike të zhvillimit të tokës.	Zhvillmi i qëndrueshëm. Kontrolli i zhvillimit në territor.
Ministritë.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Përgatit dhe zbaton instrumentet e planifikimit sektorial.	Zhvillmi i qëndrueshëm për burimet përkatëse. Zbatimi i politikave të tyre sektoriale.
MPPT.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Përgatit dhe zbaton instrumentet e planifikimit sektorial. Miraton buxhetin dhe strukturën e AKPT-së.	Zhvillmi i qëndrueshëm për burimet përkatëse. Zbatimi i politikave të tyre sektoriale. Ruajnë autoritetin për të kontrolluar territorin.
AKPT.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Përgatit gjithë kuadrin ligjor për planifikimin e territorit. Përgatit politikat e planifikimit. Ofron trajnime, manualë, udhëzime dhe mbështetje teknike për autoritetet e tjera të planifikimit. Përfaqëson Shqipërinë në arenën ndërkombëtare për planifikimin e territorit. Vepron si sekretariat i KKT-së.	Forcimi i rolit dhe pozitës në sistemin e planifikimit të territorit në Shqipëri. Kontribuimi në zhvillimin e qëndrueshëm. Veprimi sipas ligjit për të garantuar kontrollin e suksesshëm të zhvillimit të territorit.
Bashkitë e komunat.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Përgatisin dhe miratojnë instrumentet vendore të planifikimit (politikat, planet dhe rregulloret). Përgatisin dhe miratojnë instrumentet e kontrollit të	Sigurimi i sa më shumë pushtet të jetë e mundur në planifikimin territorial dhe zhvillimin e tokës në territoret e tyre.

	zhvillimit. Udhëzojnë dhe kontrollojnë zhvillimin e tokës në territorin e tyre.	Forcimi i kapaciteteve të tyre në lidhje me planifikimin. Drejtimi i zhvillimit të tokës. Rritja e të ardhurave vendore nga proceset e zhvillimit.
Bashkia Tiranë.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Përgatit dhe miraton instrumentet vendore të planifikimit (politikat, planet dhe rregulloret). Përgatit dhe miraton instrumentet e kontrollit të zhvillimit. Udhëzon dhe kontrollon zhvillimin e tokës në territorin e saj.	Njësoj si bashkitë e tjera (më sipër). Të ndikojë në politikën kombëtare të planifikimit në shkallën më të madhe në përputhje me kontekstin vendor të zhvillimit të saj.
Qarqet.	Roli i përcaktuar në Ligjin PT. Kryen të gjitha rolet e bashkive dhe komunave për sa kohë që këto janë deleguar qeveritë lokale të kolonën parë, ose nuk bien në kundërshtim me kompetencat e tyre.	Të marrë disa kompetenca në planifikimin në mënyrë që të sigurohen aftësitë për një tjetër shërbim publik. Kjo do të sill temë shumë të ardhura si dhe do ta bënte rolin e tyre më kuptimplotë.
Zhvilluesit.	Financojnë dhe realizojnë zhvillimin. Ndikojnë në hartimin e politikave.	Të marrin fitime sa më të larta nga procesi i zhvillimit. Të zbatojnë sa më pak rregulla që të jetë e mundur. Të ndryshojnë kornizat e politikave që të përshtaten me interesin e biznesit të tyre.

Organizatat e shoqërisë civile.	Japin mbështetje në hartimin e politikave për planifikimin dhe përgatitjen e kuadrit ligjor. Mbështtet komunitetet në proceset e tyre me pjesëmarrje në planifikimin e territorit. Luajnë një rol mbikëqyrës ose sillen si grup për të ushtruar presion. Ofrojnë ekspertizë në planifikim territorial për grupe të zgjedhura të palëve të interesuara. Mbështesin qeveritë vendore në përfshirjen e komunitetit në proceset e tyre.	Të garantojnë zhvillim të qëndrueshëm. Të sigurojnë përfshirjen dhe trajtimin e barabartë.
Donatorët.	Sigurojnë mbështetje financiare, ekspertizë dhe mbështetje të burimeve njerëzore për proceset e planifikimit të ndërmarra nga qeveria. Mbështesin proceset e hartimit te politikave. Monitorojnë proceset dhe të japin mendimin për përmirësim apo përafrimin me politikat e BE-së.	Të garantojnë zhvillim të qëndrueshëm . Të sigurojnë përfshirjen dhe trajtimin e barabartë. Të kontribuojnë në zhvillimin ekonomik dhe kohezionin territorial. Të sigurojnë përafrimin me politikat e BE-së.
Qytetarët/ komunitetet	Marrin pjesë në procesin e planifikimit dhe të zhvillimit, qoftë përmes ofrimit të mendimeve dhe ideve, ose përmes pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë në zhvillim (pronësi mbi tokën).	Të kenë qytete dhe lagje ku jetohet. Të trajtohen si të barabartë dhe të jenë të përfshirë. Të mos ketë ndikime negative në pronat e tyre.
Pronarët e tokave	Marrin pjesë në procesin e zhvillimit të tokës. Ndikojnë në hartimin e politikave.	Të zhvillojnë pronën për të marrë fitimin maksimal. Të sigurojnë të drejtat e pronës. Të përfitojnë maksimalisht nga të drejtat e zhvillimit.

Tabela e mësipërme tregon për një numër të madh të palëve të interesuara në planifikimin territorial, me role dhe interesa të shumta e të ndryshme. Në fakt, planifikimi i territorit dhe zhvillimi i tokës janë fusha me interesa të shumta që duhen rregulluar mirë, ndryshe mungesa e baraspeshës do të shkaktojë konflikte të mëdha politike, sociale dhe ekonomike. Në fakt, një nga arsyet pse për vite me radhë Shqipëria ka përjetuar një boshllëk në reformat e planifikimit territorial, është pikërisht aftësia e pamjaftueshme e qeverisë për të balancuar interesat në mënyrë të tillë, që interesi publik të garantohet me siguri përkrah interesave individuale. Jo vetëm kaq, por kjo mund të jetë një nga arsyet kryesore pse sistemi i planifikimit është ende në procesin e tranzicionit që me ndryshimin e ligjit në vitin 2009.

Duke parë në dinamikën e mësipërme të roleve dhe interesave, mund të evidentojmë si më poshtë:

- Ministritë kanë marrë një rol më të madh në planifikimin territorial nga sa kishin parë. Ministritë jo vetëm komentojnë, ose i kundërshtojnë planet vendore të territorit; përkundrazi, ministritë përgatisin plane sektoriale territoriale dhe propozojnë zonat/çështjet e rëndësisë kombëtare. Këto dy instrumente kombëtare kanë një ndikim të konsiderueshëm në planifikimin vendor.
- KKT dhe Këshilli i Ministrave miratojnë një plan të përgjithshëm kombëtar të territorit (PPKT), i cili nuk kërkohej në sistemin e mëparshëm të planifikimit. Këto dy institucione lidhin PPKT-në me Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI-në).
- Ka një raport reciprok të paqartë mes AKPT-së, MPPT-së dhe KM-së në lidhje me PT-në. Sipas ligjit të PT-së, AKPT-ja funksionalisht varet nga KM. Me një VKM të përgatitur në vitin 2009, AKPT ka buxhetin e saj dhe strukturën e miratuar nga MPPT-ja. AKPT-ja është një institucion i ri, me energji të mira, por që ka nevojë të fuqizohet dhe të bëhet një aktor kryesor në arenën e planifikimit territorial.

- Bashkitë/komunat kanë disa kompetenca planifikimi. Në fakt, planifikimi urban është kompetencë vendore, me përjashtim të zonave/çështjeve më rëndësi kombëtare, të cilat gjenden në territorin e bashkisë/komunës. Nëse bashkia/komuna ka zona bujqësore dhe/ose natyrore brenda territorit të saj, atëherë kompetencat e planifikimit dhe të zhvillimit të tokës shpesh nuk janë vendore. Procesi i dhënies së lejes së zhvillimit është bërë akt administrativ, duke vënë më shumë përgjegjësi tek kryetarët e njësive vendore. Nga ana tjetër, procesi i planifikimit është bërë më politik (këshillat vendore duhet të miratojnë planet), duke vënë më shumë përgjegjësi mbi anëtarët e këshillit vendor. Në përgjithësi, bashkitë/komunat kanë më shumë mundësi të bëhen drejtues të proceseve të zhvillimit të tokës, por ato kanë nevojë për mbështetje për ngritjen e kapaciteteve.
- Përgjegjësitë e Qarkut në planifikimin dhe zhvillimin e tokës mbeten të paqarta dhe pothuajse inekzistente, nëse nuk ka ndonjë rast të delegimit të funksionit nga bashkia/komuna ose nëse nuk ka një bashkëpunim ndërvendor në planifikim.
- Zhvilluesit tregojnë pak rezistencë ndaj ligjit dhe akteve nënligjore të tij, sepse ka ndryshuar terminologjia, së bashku me disa prej praktikave të dhënies së lejeve. Të gjitha këto ndryshime nuk i pengojnë zhvilluesit, por u kërkojnë atyre të përshtaten me sistemin e ri. Nga ana tjetër, ligji dhe aktet nënligjore sigurojnë instrumente më krijuese për zhvillimin e tokës, të cilat mund të përdoren në mënyrë efikase nga zhvilluesit. Megjithatë, meqenëse këto instrumente nuk janë përdorur më parë, ka një lloj skepticizmi ndaj tyre. Në përgjithësi,kuadri i ri ligjor promovon zhvillimin sipas zonës në vend të zhvillimit sipas parcelës dhe priret të fuqizojë zhvilluesit e mëdhenj, ose t'i shtyjë zhvilluesit e vegjël të rrisin kapacitetet/madhësinë e biznesit të tyre.
- Donatorët dhe organizatat e shoqërisë civile janë përkrahës të bazës ligjore për aq kohë, sa ajo nxit zhvillimin e qëndrueshëm dhe përbën një hap përpara drejt procesit të integrimit në BE.

Megjithatë, planifikimi territorial dhe zhvillimi i tokës janë dy fusha shumë teknike, të cilat kërkojnë mirëkuptim dhe shumë kapacitete vendore për promovimin e tyre. Ka pasur raste kur donatorët kanë qenë tepër ngurrues për të mbështetur apo nxitur hapat e ndërmarrë në përgatitjen e kuadrit nënligjor, për shkak se nuk i kanë kuptuar këto çështje teknike.

- Qytetarët dhe pronarët e tokës kanë më shumë mundësi për të përfituar nga kuadri ligjor. Kuadri i ri ligjor vepron në mbështetje të interesave publike, duke mbrojtur pronën, private apo publike qoftë ajo. Komuniteti i gjerë ka nevojë të ndërgjegjësohet për përfitimet e ligjit të ri dhe t'i shfrytëzojë ato. Kjo kërkon rritjen e ndërgjegjësimit dhe të edukimit të komunitetit në krijimin e qyteteve të jetueshme. Nga ana tjetër, pronarët mund t'i mbrojnë më shumë pronat dhe interesat e tyre (zhvillimi sipas zonës përfshin të gjithë pronarët e tokës dhe nuk vepron në dobi të disave dhe në kurriz të të tjerëve). Megjithatë, pronarët duhet të kuptojnë po ashtu, se të drejtat e pronës nuk janë të barabarta me të drejtat e zhvillimit. Ata duhet të kenë në mendje pikërisht këtë gjë para se të hyjnë në bisedime për zhvillime me zhvilluesit.

2.4 Integrimi në BE dhe planifikimi i territorit në Shqipëri

Nuk ka asnjë sistem të unifikuar të planifikimit të territorit në BE dhe asnjë autoritet të përbashkët planifikimi në nivel BE-je. Kjo do të thotë se nuk ka asnjë kompetencë rregullatore në planifikimin territorial në nivel BE-je, por politikat e tjera të BE-së, të cilat kanë kompetenca rregullatore, ndikojnë dukshëm në planifikimin territorial dhe zhvillimin përkatës. Në këtë kuptim, planifikimi territorial është një politikë e decentralizuar për secilën qeveri kombëtare, që ndjek disa parime të përbashkëta të BE të planifikimit hapësinor. Pra, kur në Shqipëri hartoheshin politikat e planifikimit territorial dhe ligji i planifikimit të territorit, parimet e BE-së për planifikimin territorial u përdorën së bashku me instrumentet e

suksesshme të zbatuara në shtete të ndryshme anëtare të BE-së. Për të "vendosur" Shqipërinë në grupet e sistemeve të planifikimit të BE-së, duhet parë me kujdes sistemi ligjor dhe administrativ/ sistemi qeverisës, së bashku me hapat e reformës së planifikimit si dhe sfidat që ka hasur në vite. Ky lloj ushtrimi nuk është bërë, më parë dhe kështu na mungon një studim i plotë mbi këtë çështje. Megjithatë, mund të përpiqemi të përshkruajmë këtu disa fakte, që mund të ofrojnë një ide paraprake se ku ndodhet Shqipëria në arenën e madhe të planifikimit hapësinor të BE-së. Duke qenë një vend në tranzicion dhe pjesë e Europës Juglindore, sipas Raportit të PLUREL-it (qershor 2010), Shqipëria i përket familjes administrative dhe ligjore europiano lindore. Megjithatë, po ta shohim nga afër, do të vërejmë shumë dallime dhe në fakt vihet re një pozitë mjaft e paqartë. Kështu, sistemi ligjor shqiptar është bazuar në Kodin e Napoleonit. Shqipëria ka një Kod Civil, i cili, të paktën formalisht, më shumë se me atë francez, është i ngjashëm me Kodin Civil italian. Kjo mund të jetë kështu, sepse dikur kur shkruhej kodi shqiptar u mor parasysh kodi italian si një nga referencat më të afërta. Megjithatë, sistemi ligjor shqiptar nuk ka pësuar kodifikim të plotë dhe ligjet dhe aktet nënligjore janë shpesh subjekt i ndryshimit të vazhdueshëm dhe i përshtatjes.
Sistemi administrativ shqiptar mund të klasifikohet përsëri në familjen evropianolindore. Megjithatë, ky sistem nuk është se dallon më, sepse pas rënies së komunizmit çdo vend po merr një drejtim më të veçantë, i cili nuk është e thënë të korrespondojë me vendndodhjen e tij gjeografike. Shqipëria po bën hapa drejt decentralizimit të qeverisjes. Megjithatë, shkalla e centralizimit është ende e konsiderueshme. Prirjet janë të ngjashme me familjen napoleonike, por ende është e vështirë të thuhet se Shqipëria mund t'i përkasë kësaj familjeje administrative.

Së fundi, edhe sistemi i planifikimit hapësinor pasqyron mungesën e qartësisë së përkatësisë të sistemeve ligjore dhe administrative. Kështu, ashtu si edhe me familjen napoleonike, ka një tendencë për të kodifikuar ligjin dhe rregulloret e planifikimit dhe për të mbajtur/

krijuar hierarkinë e instrumenteve të planifikimit nga politikat tek planet shumë të detajuara dhe pastaj lejet e zhvillimit. Në fakt, ligji për PT-në përpiqet të theksojë planifikimin e përdorimit të tokës, të kombinuar me instrumente, që e bëjnë zhvillimin më fleksibël (vetëm planet e përdorimit të tokës do të ishin instrumente shumë të ngurta); përpiqet të rrisë bashkëpunimin ndërqeveritar dhe mes aktorëve kryesorë në proceset e planifikimit; përpiqet të vendosë procedura të qarta të planifikimit dhe të caktojë detyra specifike për të gjitha palët e interesuara/institucionet; përpiqet të nxjerrë në pah rëndësinë e planifikimit rajonal etj. Megjithatë, duke i parë me më shumë kujdes karakteristikat thelbësore të tipologjisë së sistemit të planifikimit (bazuar në raportin e PLUREL 2010), pranojmë se:

- Qëllimi i sistemit ka ndryshuar nga thjesht planifikimi urban në planifikimin gjithëpërfshirës territorial (kombinon të gjitha çështjet politike në të gjitha nivelet territoriale). Megjithatë, kjo ka ndodhur kohët e fundit dhe nuk është zbatuar ende. Kështu, sistemi është teorikisht/ligjërisht gjithëpërfshirës, por praktikisht nuk është bërë asnjë testim deri tani.
- Shkalla e planifikimit është vendosur qartësisht të mbulojë të gjitha nivelet - çdo nivel (duke filluar nga ai kombëtar dhe duke përfunduar tek ai vendor), ka një plan.Plani kombëtar nuk është përgatitur ende. Sistemi i mëparshëm urbanistik nuk kërkonte plan kombëtar hapësinor.
- Qendra e pushtetit mbetet paksa“ e fshehur”. Planifikimi urban është vendor, por nëse flasim për planifikimin territorial (siç është edhe qëllimi i ligjit), në fakt pushteti është kryesisht qendror.
- Në qasjen/sistemin e planifikimit urban, që kishte Shqipëria para vitit 2009 (ndryshimi i sistemit ligjor për planifikimin) zhvillimi drejtohej praktikisht drejt tregut, por sistemi ligjor drejtohej drejt planit. Kështu, ka pasur një mospërputhje mes mënyrës se si u projektua sistemi dhe çfarë po ndodhte në realitet. Në sistemin e ri të planifikimit të territorit, kjo duhet ende për t’u parë. Sistemi është i kombinuar, pra orientohet

drejt planit dhe tregut. Rezultati praktik i këtij sistemi duhet ende të testohet dhe vlerësohet.

- Shumë nga parimet apo edhe rregullat dhe procedurat e Ligjit për PT-në dhe aktet nënligjore përkatëse rrjedhin drejtpërdrejt nga Kushtetuta dhe Kodi Civil i Shqipërisë.
- Pjekuria/plotësia e sistemit të planifikimit shqiptar është akoma e ulët. Publiku në përgjithësi ende nuk e sheh planifikimin si një nevojë për zhvillimin e tokës/qytetit. Praktika shqiptare e zhvillimit të tokës deri më tani ka qenë e drejtuar nga zhvilluesit privatë, që hyjnë në negociata të drejtpërdrejta me pronarin e tokës (zakonisht në mënyrë shumë të fragmentuar - për një apo dy ngastra) dhe, duke u përpjekur për të anashkaluar sa më shumë që të jetë e mundur rregullat dhe rregulloret e planifikimit. Pjesëmarrja e komunitetit në planifikimin hapësinor ka qenë gjithashtu e dobët ose nuk ekziston fare. Po ashtu, besimi i qytetarëve në njësitë e qeverisjes vendore (për sa i përket zhvillimit urban) ka përjetuar rënie të konsiderueshme gjatë 10 viteve të fundit. Ligji i PT-së dhe rregulloret e tij ofrojnë disa procedura dhe mekanizma, që sigurojnë transparencën e planifikimit të territorit dhe të zhvillimit të tokës, të tilla si pjesëmarrja qytetare, regjistri i territorit, planet e detajuara vendore, instrumentet e manaxhimit të tokës etj. Gjithsesi, të gjitha këto do të duhet të zbatohen dhe vlerësohen për efikasitetin e tyre dhe për ndikimin real në pjekurinë e sistemit të planifikimit.
- Karakteristikë e fundit është distanca mes objektivave të shprehur dhe rezultateve në sistemin e planifikimit territorial. Duke iu referuar analizës së mësipërme, kjo nuk mund të matet tani, sepse rezultatet e sistemit të ri të planifikimit janë ende larg - zbatimi i Ligjit për PT-në ka filluar në tetor 2011 dhe me ritme relativisht të ngadalta.

Karakteristikat e mësipërme tregojnë se sistemi i planifikimit të territorit në Shqipëri është në një periudhë tranzicioni, ndaj është e vështirë t'i caktohet një tipologji e veçantë. Edhe pse sistemi i

mëparshëm ishte i ngjashëm me traditën e "urbanizmit" të modelit mesdhetar, sistemi i ri i planifikimit ka përfshirë karakteristika nga pothuajse të gjitha modelet e tjera (qasja gjithëpërfshirëse e integruare modelit gjerman, manaxhimi i shfrytëzimit të tokësi modelit britanik dhe planifikimi rajonal ekonomik i modelit francez). A do të ketë Shqipëria një model hibrid apo do të vendosë në fund modelin e saj të qartë që do t'i përkasë një prej familjeve? Kjo është ende për t'u përcaktuar ndërkohë që sistemi i ngritur ecën shpejt në drejtim të zbatimit dhe rrjedhimisht edhe drejt përmirësimit.Përveç përcaktimit të sistemit të planifikimit të cilit i përket Shqipëria në familjen e madhe të BE-së, është po aq e rëndësishme të vlerësohet mënyra se si (do të) ndikojnë politikat eBE-së në planifikimin e territorit në Shqipëri. Meqenëse nuk ka një direktivë specifike nga BE për planifikimin hapësinor, ky ndikim duhet të shihet nga politikat e tjera (sektoriale) të BE-së. Një instrument i përdorur për këtë qëllim nga vendet anëtare të BE-së është Vlerësimi i Ndikimit në Territor (VNT) i politikave të BE-së. Një studim i tillë nuk është ndërmarrë në Shqipëri. Në fakt, në Shqipëri nuk janë ndërmarrë studime për ndikimin që kur u hartuan politikat e territorit apo edhe pas tyre. Një praktikë e tillë do të kishte qenë e dobishme jo vetëm për sistemin e planifikimit të territorit,por për procesin e përgjithshëm të adaptimit të politikave të BE-së. Edhe pse integrimi në BE është një proces "pa kthim", qeverive u duhet ende të ndërmarrin studime për ndikimin e politikave të ndryshme të BE-së, me qëllim përcaktimin e përparësive të procesit të miratimit si dhe përgatitjen për trajtimin e ndikimit. VNT do të qartësojë ndikimin e drejtpërdrejtë (atë në përdorimin e tokës dhe qeverisje ne territorit) dhe të tërthortë(të tjera, kërkesat e paparashikuara të përdorimit të tokës dhe ndryshimi në çështjet e qeverisjes për të trajtuar zhvillimin e territorit). Në këtë drejtim, në mungesë të VNT-së për Shqipërinë dhe me miratimin e direktivave të tjera të BE-së, do të ishte e dobishme të kryhej një VNT para ndërmarrjes së ndonjë ndryshimi në të ardhmen në sistemin e planifikimit të territorit.

3. Përfundime

- Përshkrimi dhe analiza e sistemit shqiptar të planifikimit të territorit tregojnë se përpjekjet për rishikimin e sistemit ose kanë qenë të dobëta ose kanë munguar fare për një kohë mjaft të gjatë (1998-2009). Kjo situatë ishte në kontrast të madh me hapat e bërë në reformat e tjera qeveritare. Ky hendek u trajtua më në fund në vitin 2009, me miratimin e ligjit nr. 10119, datë 23.04.2009 "Për Planifikimin e Territorit". Që nga ai vit janë nxjerrë disa akte nënligjore për sa i përket planifikimit të territorit dhe zhvillimit të tokës. Mbetet në pikëpyetje nëse reforma do të jetë e suksesshme kur zbatimi i kuadrit të ri ligjor ka mbetur prapa.
- Ligji i ri është shumë kompleks për audiencën (autoritetet e planifikimit dhe zhvilluesit) deri tani, duke nxjerrë në pah nevojën për një investim të madh për ngritjen e kapaciteteve. Kërkohet edhe ndryshim i mentalitetit për përdorimin e instrumenteve të tokës që sigurojnë financimin e infrastrukturës, garantojnë zbatimin e planeve, si dhe sqarojnë se të drejtat e pronës janë të ndryshme nga të drejtat e zhvillimit. Të drejtat e zhvillimit janë pronë e qeverisë. Ky mentalitet nuk është përqafuar ende nga palët e interesuara (përfshirë edhe vetë qeverinë), edhe pse ajo mbështetet fuqimisht nga ligji.
- Çështjet në fjalë në planifikimin e territorit janë të shumta dhe mjaft komplekse, për shkak të natyrës gjithëpërfshirëse të planifikimit hapësinor në vetvete, dhe po kështu janë edhe palët e interesuara. Aktorët/institucionet duhet të ndryshojnë mentalitetin dhe sjelljen e tyre, ndërkohë që qeveria në përgjithësi duhet të marrë rolin udhëheqës në zhvillimin e territorit, duke garantuar ekuilibrin e interesave publike dhe private, pranë zhvillimit të qëndrueshëm.
- Ligjit i duhet ende të integrohet në sistemin ligjor të Shqipërisë. Kuadri ligjor duhet të plotësohet ende si dhe duhet të ndryshojnë ligjet e tjera/aktet nënligjore me qëllim

që të përputhen kuadrin ligjor të planifikimit të territorit. Janë mbi 80 ligje (përveç akteve nënligjore), që duhet të rishikohen për të qenë në përputhje me ligjin e planifikimit të territorit.

- Nuk ka decentralizimi të plotë në planifikimin e territorit. Planifikimi urban është kompetencë vendore, por planifikimi territorial është i ndarë midis pushtetit vendor dhe atij qendror.
- Pjesëmarrja e publikut dhe përfshirja e komunitetit në planifikimin e territorit dhe zhvillimit të tokës duhet testuar ende - ka jashtëzakonisht pak raste të përpjekjeve për zbatimin e Ligjit për PT-në. Po ashtu, mungon besimi nga ana e qytetarëve. Bashkitë duhet të jenë krijuese për përfshirjen e qytetarëve në proceset e planifikimit si dhe të prodhojnë rezultate të prekshme nga kjo pjesëmarrje.
- Ndikimi i politikave të BE-së nuk është matur. Në fakt, ndikimi i tërë reformës në planifikimin e territorit nuk është vlerësuar paraprakisht. Pozita e Shqipërisë në sistemet/familjet e planifikimit të BE-se nuk është e qartë dhe duhet përcaktuar.

4. Rekomandime

- Ligji për PT dhe rregulloret e tij ka hyrë në fuqi në shtator të vitit 2011. Zbatimi deri më tani ka qenë i ngadalshëm. Rekomandimi i parë do të ishte për qeverinë (vendore dhe qendrore) që të përshpejtojnë hapat në zbatimin e ligjit. Kjo ka shumë rëndësi për suksesin e reformës, por edhe për të lejuar zhvillimin.
- Nëse duam që zbatimi të jetë i shpejtë dhe i suksesshëm, nevojitet një program kombëtar për ndërtimin e kapaciteteve për planifikimin e territorit dhe zhvillimit të tokës. Autoritetet e planifikimit vazhdojnë të ankohen se ligji është i vështirë dhe kjo është arsyeja e tyre kryesore për zbatimin e ngadalshëm të ligjit.
- Pjesa më e madhe e akteve nënligjore që kërkohen nga ligji për

planifikimin e territorit janë miratuar dhe tashmë ato duhet të zbatohen. Pak kanë mbetur nga ato që duhet të përfundojnë sa më shpejt që të jetë e mundur. Nga ana tjetër, institucionet e tjera publike duhet të marrin parasysh seriozisht rishikimin e kuadrit ligjor për përputhjen e tij me atë të planifikimit të territorit.

- Ministritë duhet të bashkëpunojnë me AKPT-në dhe të përgatisin shpejt dy gjëra: 1) listën e çështjeve/zonave të rëndësisë kombëtare; 2) kërkesat teknike për lejet e infrastrukturës.
- PPKT-ja duhet të bëhet prioritet i qeverisë së Shqipërisë. Kjo jo vetëm për të qenë në përputhje me kërkesat ligjore, por edhe sepse ai do të mbështesë fuqishëm procesin e zhvillimit të qëndrueshëm dhe të integrimit të vendit në BE.
- Institucionet qeveritare duhet të kenë më në fund një rol mbështetës për sistemin e ri të planifikimit dhe kuadrin ligjor dhe ta zbatojnë atë sa më shpejt që të jetë e mundur. Nëse do të ketë nevojë për ndryshime, këto do të bëhen, por vetëm pas testimit të kuadrit të ri ligjor.
- AKPT-ja duhet vlerësojë ngarkesën e punës dhe shpenzimet përkatëse për rishikimin e platformës GIS në Regjistrin e Territorit, për ta bërë atë përfundimisht në përputhje me të gjitha kërkesat ligjore në Shqipëri dhe në këtë mënyrë të përdorshëm. Sipas vlerësimit, ky rishikimi i platformës duhet të bëhet sa më shpejt.
- Bashkitë duhet të investojnë në kapacitetet dhe ndërmarrjen e rolit drejtues në zhvillimin e tokës. Ato duhet të jenë aktive dhe të angazhohen në partneritete publike private.
- Duhet të përgatitet Vlerësimi i Ndikimit në Territor (VNT) i politikave të BE-së, që janë duke u miratuar në Shqipëri, si dhe i atyre politikave, që do të zbatohen sapo Shqipëria të marrë statusin e kandidatit.

Bibliografia

Faludi, A. 2004, "Spatial Planning Traditions in Europe: Their role in the ESDP process", *International Planning Studies*, Vol. 9, Nos 2-3, 155-172, May-August, Carfax Publishing, Francis and Taylor Group.

Tosics, I., Szemzo, H., Illes, D. and Gertheis, A. 2010, "Planning policies and governance typology", "National Spatial Planning Policies and Governance Typology",*PLUREL Report* under the Sixth Framework Programme, European Commission.

Toto, R. and Çobo, E. 2010, "Planifikimi i Territorit – Nga ligji në reformë", në *Politikëndjekës apo Politikëbërës: Alternativa mbi zhvillimin urban, manaxhimin e territorit dhe të mjedisit*, eds. Shutina, D. and Toto, R., IKSH_POLIS (Co-PLAN, Metropolis and POLIS), Tiranë, f. 82-107.

European Commission 1997, "The EU Compendium of Spatial Planning Policies", *Regional Development Studies*, European Communities.

Referencat ligjore

Ligji nr. 10119, datë 23.4.2009, "Për planifikimin e territorit", i ndryshuar

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 502, datë 13.07.2011, "Për miratimin e rregullores uniforme të kontrollit të zhvillimit", i ndryshuar

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 481, datë 22.06.2012, "Për miratimin e rregullores uniforme të instrumenteve të planifikimit"

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 480, datë 22.06.2012, "Për miratimin e rregullores model të planifikimit", i ndryshuar

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 460, datë 16.06.2010, "Për organizimin dhe funksionimin e Regjistrit të Planifikimit të Territorit"

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 459, datë 16.06.2010, "Për miratimin e standardeve të përbashkëta gjeodezike dhe GIS".

Planifikimi urban dhe tregu i lirë në Shqipëri[1]

Saskia RUIJSINK[2]

Isida DUKA[3]

Rudina TOTO[4]

1 Ky artikull është realizuar në kuadër të projektit "Promovimi i Partneriteteve për Qytetet e Mundësive të Përbashkëta – Zhvillimi i kapaciteteve në planifikimin me pjesëmarrje", realizuar nga Instituti i Studimeve mbi Strehimin dhe Zhvillimin Urban (Roterdam) dhe Co-PLAN-i (Tiranë).Projekti u financua dhe u mbështet nga Programi për Ndryshime Sociale (MATRA) i Ministrisë së Punëve të Jashtme të Holandës. Hartimi i dokumentit është bazuar në një literaturë të konsiderueshme, legjislacion dhe eksperiencën e Co-PLAN-it dhe Institutit të Studimeve mbi Strehimin dhe Zhvillimin Urban (IHS).Ky artikull nuk shpreh domosdoshmërisht pikëpamjet dhe këndveshtrimet e MATRA.

2 Instituti i Studimeve mbi Strehimin dhe Zhvillimin Urban (IHS), Universiteti Erasmus në Roterdam (UER), Holandë.

3 Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, Tiranë, Shqipëri

4 Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, Tiranë, Shqipëri

1. Hyrje

Dijetarë të ndryshëm argumentojnë se një çështje e rëndësishme në planifikimin hapësinor[5] është balancimi i interesave të ndryshme (Sager, 2012), i cili lejon një përdorim më efiçient të tokës (Needham, 2005). Përmes planifikimit dhe manaxhimit urban, qeveria (qendrore dhe ajo vendore, së bashku) mund të ndërhyjnë në veprimtarinë e tregut privat, përfshirë këtu strehimin dhe projekte të tjera të zhvillimit urban. Mbetet akoma një ndryshim i rëndësishëm përt'iu përgjigjur pyetjeve se: në ç'masë, në çfarë forme dhe për cilin planifikim duhet të ndërhyjnë ato në veprimtarinë e tregut privat?Përgjgjet variojnë sipas vendeve të ndryshme dhe ndryshojnë në kohë. Ndryshimet e mëdha, në marrëdhëniet shtet-treg, janë të rëndësishme për të kuptuar diskutimet dhe praktikat e përdoruranë planifikimin urban dhe hapësinor (Dierwerchter & Thornley, 2012). Këto marrëdhënie lidhen ngushtë me ideologjinë ndërsa planifikimi, shpesh herë, është i shkëputur dhe i pavarur nga çështjet ideologjike, kushtet globale ekonomike dhe ndryshimet gjeografike në kulturën kombëtare (Albrechts, 1991). Në fakt, pyetjes: në ç'masë dhe në çfarë forme planifikimi duhet të ndërhyjë në veprimtarinë private, mund t'i përgjigjesh vetëm për kontekste specifike dhe duhet të bazohemi në një studim të saktë të marrëdhënieve shtet-treg dhe legjislacioneve përkatëse të atij konteksti.

Ky dokument i referohet planifikimit të territorit në Shqipëri, me fokus zonat urbane. Ai ndahet në tri pjesë dhe mbyllet me një sërë rekomandimesh. Pjesa e parë paraqet një seri zhvillimesh për sa i përket marrëdhënieve shtet-treg në fushën e planifikimit territorial në Shqipëri.

5 Në Shqipëri ekuivalenti i termave "planifikim hapësinor" apo "planifikimi i përdorimit të tokës", është planifikimi i territorit. Për këtë arsye, në këtë dokument, "planifikimi hapësinor" dhe "planifikimi i territorit"do të përdoren në mënyrë të njëjtë.

Më pas, dokumenti, reflekton se si një seri ideshë të gabuara mbi manaxhimin dhe përdorimin e tokës, të cilat identifikohen nga Needham (Needham, 2005) janë të dobishme dhe vlejnë për kontekstin Shqipëtar. Pjesa e tretë dhe e fundit jep disa rekomandime për të gjeneruar praktika planifikimi sa më të dobishme, të cilat bazohen në eksperiencat e identifikuara, gjithashtu, nga Needham (Needham, 2005).

2. Marrëdhëniet shtet-treg dhe planifikimi hapësinor në Shqipëri

Shqipëria po përballet me pyetje të shumta përsa i përket planifikimit, siç është njëra e ngritur nga Dierwerchter & Thornley: "A duhet që shteti të sigurojë një kornizë legjislative dhe informative themelorepër subjektet private, në mënyrë që të sigurojë mbledhjen e kapitalit (..) apo nevojitet që shteti të krijojërregullore publike dhe të sigurojë investime në mënyrë, që të realizojë më shumë vlera shoqërore pozitive?" (Dierwerchter & Thornley, 2012, p. 47). Situata e krijuar lidhet drejtpërdrejt me ndryshimet e mëdha në marrëdhëniet shtet-treg, me të cilat Shqipëria u përball pas rënies së sistemit komunist në vitin 1992. Menjëherë pas kësaj shoqëria shqiptare refuzoi çdo ndërhyrje nga ana e Shtetit në territor. Sot, situata ka ndryshuar dhe kjo është reflektuar në iniciativa të shumta për planifikimin e territorit siç është ligji i planifikimit[6] i miratuar së fundmi. Ky është një hap i rëndësishëm, por impakti dhe zbatueshmëria e këtij ligji varet nga pozita dhe fuqia që ushtron shteti. Dierchwerchter & Thornley pohojnë, që: "Planifikimi urban kërkon ligjitimitet politik dhe shoqëror,i cili mund të fitohet vetëm nëpërmjet mishërimit të një legjislacioni të duhur. Fuqia dhe qëllimi i tij do të varen, sipas opinionit tonë, nga një ideologji e gjerë, e cila bazohet tek roli i shtetit dhe se sa ai mund (duhet) të ndërhyjë në proceset e tregut, të cilat ndryshojnë në kohë dhe sipas kontekseteve të ndyshme" (Dierwerchter & Thornley, 2012, p. 48). Në mënyrë që të kuptojmë situatën aktuale të planifikimit në Shqipëri duhet të bëjmë një hap prapa në historinë e zhvillimeve urbane në vend.

6 Ligji i planifikimit u miratua nga parlamenti në vitin 2009 dhe hyri në fuqi me efekte të plota më 2011.

Historia e zhvillimeve urbane në Shqipëri është e ndryshme nga ajo e vendeve të Europës Perëndimore dhe Shteteve të Bashkuara, mbi të cilat bazohet shumica e literaturës dhe teorive të planifikimit. Nëse shohim Europën Perëndimore dhe Shtetet e Bashkuara, në periudhën para Luftës së II Botërore vërejmë një kalim nga 1) *laissez faire* tek 2) ndërhyrja e shtetit (situata pas luftës, rritje e rolit të shtetit) tek 3) liberalizimi i tregut (filloi në vitet '80 dhe arrin pikun në fund të viteve '90 të shek. xxi) tek 4) debati si pasojë e krizës ekonomike në vitin 2008, i cili argumenton rikthimin e ndërhyrjes së shtetit. Ky trend reflektohet edhe në diskutimet mbi planifikimin (Dierwerchter & Thornley, 2012). A është planifikimi në Shqipëri një diskutim i ndryshëm nga ky, meqenëse është zhvilluar në një kontekst të ndryshëm të marrëdhënieve shtet-treg?

3. Historia e zhvillimit urban dhe planifikimit në Shqipëri

Historia e zhvillimit urban dhe planifikimit në Shqipëri ka kaluar në etapa, të cilat lidhen ngushtë me zhvillimet politike në vend. Siç shruante dhe historiani anglez në shek. XVIII E. Gibbon, Shqipëria, aq afër brigjeve të Italisë ishte më pak e njohur se thellësitë e Amerikës (Miho, 2003).

Historia e zhvillimit në Shqipëri mund të përmblidhet në pesë etapa:

1. Etapa pas pushtimeve osmane dhe Lufta e Parë Botërore: 1912-1920.
2. Mbreti Zog dhe influenca italiane: 1920-1944.
3. Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë: 1944-1990.
4. Tranzicioni: 1990-2010.
5. Ditët e sotme.

Pas Shpalljes së Pavarësisë nga pushtimi osman, më 28 Nëntor 1912, realiteti urban i Shqipërise ishte i mjerueshëm. Vendi ishte i paurbanizuar dhe pa infrastruktura rrugore. Gjatë periudhës së

osmallinjve toka ishte e gjitha shtetërore. Megjithatë ajo kishte tri forma: 1) toka shtetërore, e cila përbënte sipërfaqen më të madhe të vendit, 2) toka private, e cila zotërohej nga feudalet ('erazi mylk') dhe 3) toka pronë e institucioneve fetare ('erazi vakf'). Gjatë kësaj periudheqendrat e banuara atikuloheshin rreth xhamive dhe ndërtesave administrative publike. Ato përbëheshin nga ndërtesa të ulëta me oborre (avlli) dhe rrugica të lakuara e pakrye. Organizimi i qytetit, në këtë periudhë, pasqyron strukturën sociale të kulturës islamike, e cila ndahet në grupe familjare (Capolino, 2011; Aliaj, Lulo, & Myftiu, 2003).Sot trashëgimia e osmaneve ne fushën e arkitekturës dhe të urbanistikës është e kufizuar pasi shumë ndërtesa u shkatërruan ndër vite, sidomos gjatë Luftës II-të Botërore. Një shembull është kryeqyteti i vendit, Tirana, ku kanë mbetur disa xhami të kësaj periudhe, ndërsa funksioni që kryente Pazari i Vjetër 'Bazar-i' nuk ekziston. Sot është e vështirë të gjesh gjurmët e arkitekturës dhe strukturës urbane otomane, si p.sh., strukturën e lakuar të rrugëve, pozicionimin e ndërtesave publike dhe shpërndarjen e varreve e të varrezave (Miho, 2003).Shpallja e Pavarësisë duhet t'i hapte rrugën edhe zhvillimit urbanistik, por nuk ndodhi kështu. Vendi vazhdonte të mbahej i mbërthyer nga ushtritë e huaja si: serbe, greke, italianedhe austro-hungareze (Aliaj, Lulo, & Myftiu, 2003), të cilat për qëllimet e tyre vetjake shtruan disa rrugë dhe realizuan disa ndërtesa me funksion administrativ. Urbanizimi në vend bëhej me ritme të ngadalta si rrjedhojë jo vetëm e mungesës së kapaciteteve intelektuale[7], por edhe e situatës kontrastuese lufte dhe pavarësie, me të cilat bashkejetonte vendi. Megjithatë, gjatë kësaj periudhe u vendosën bazat e krijimit të instrumenteve të zhvillimit urban. Pas Shpalljes së Pavarësisë (1912) shteti i ri shqiptar konfiskoi të gjitha pronat shtetërore,ndërsa prona private nuk u prek. Prona private, në këtë periudhë, ishte e organizuar në çiflig[8]: fshatarët ishin të detyruar të kontribuonin me punë dhe të prodhonin si për vete, ashtu edhe për feudalin, shtetin ose për institucionin fetar.Kjo mënyrë organizimi mbeti deri në shpalljen e Shqipërisë Republikë Popullore Socialiste, në vitin1944(Cungu & Swinnen, 1998; Miho

7 Sipas Mihos 2003, rreth 90% e popullsisë së Shqipërisë ishte analfabete.
8 Sistemi içifligut u krijua nga Perandoria Osmane (Cungu & Swinnen, 1998).

K. , 2003; Wheeler, 1998). Në fillim të shekullit xx situata sociale-ekonomike e Shqipërisë ishte e rënduar si pasojë e luftërave të shumta ballkanike dhe botërore.Gjendja e rënduar kërkonte që vendi të hapej drejt Perëndimit. Për këtë qëllim nevojiteshin infrastrukturë rrugore, hekurudhore dhe detare. Për pasojë pas viteve 1920 diçka filloi të lëvizte në fushën e urbanizimit. U ngrit Drejtoria e Përgjithshme e Ndërtimeve, u nxorën disa urdhëresa dhe akte ligjorepjesore lidhur me ndërtimet, riparimet e mirëmbajtjen e rrugëve, u zbatuan disa projekte të vogla urash, etj. (Miho, 2003). Raportet me fqinjët vazhdonin të ruheshin në fushën e ndërtimit; kryesisht ishin shoqëritë frënge, austro-hungareze, italiane etj. Pas marrjes së pushtetit nga ana e Zogut[9], u krijuan raporte të forta me Italinë. Kjo lidhje e ngushtë u pasqyrua jo vetëm në fushën politike, por edhe në arkitekturë e urbanistikë. Gjatë viteve '30-'40 vihen re planet e para urbanistike të qyteteve më të mëdha të hartuara nga arkitektë italianë. Sipas Capolinit (Tirana: a capital city transformed by the Italians, 2011): "Qeveria italiane premtoi që do të mbështeste pavarësinë e Shqipërisë dhe do ta ndihmonte atë financiarisht. Në vitin 1925, ky premtim u realizua nga SVEA[10] , Shoqëria e Zhvillimit Ekonomik për Shqipërinë, e cila nuk garantoi vetëm ndihmën financiare por njëkohësisht edhe firmat dhe forcën punëtore italiane për të ndërtuar infrastrukturën e vendit. Gjatë një periudhe 10-vjeçare, nga viti 1925 deri më 1935, SVEA realizoi një sërë punësh publike në të gjithë vendin. Investimet u përqendruan në dy drejtime kryesore: në ndërtimin e shërbimeve publike për të siguruar stabilitet politik në qytetet më të mëdha të vendit, si p.sh., Durrës, Tiranë, Vlorë, Elbasan, Berat, Milot dhe realizimin e lidhjeve infrastrukturore ndërmjet qyteteve kryesore për të lehtësuar Vlorën me Tepelenën etj. Ndërmjet viteve 1929 dhe 1936 u ndërtuan më shumë se njëqind ura me harqe. Gjatë kësaj periudhe nisën punimet për ndërtimin e infrastrukturës më të madhe të asaj kohe, ndërtimi i portit të Durrësit.

9 Nga viti 1922 deri më 25 Shkurt 1924 ai ishte Kryeministër i vendit dhe Ministër i Punëve të Brendshme. Në vitin 1925 ai u shpall President i Republikës së Shqipërisë. Në vitin 1928 Asambleja Kushtetuese e shpalli Shqipërinë një Mbretëri Demokratike Parlamentare të trashëgueshme dhe Zogun mbret të Shqipërisë (Oborri mbretëror shqiptar, 2013).

10 Società di Sviluppo Economico Albanese.

Gjatë kësaj periudhe firmat e ndërtimit italiane dhe ato të vendeve fqinje u përpoqën të sillnin teknikat më të përparuara të ndërtimit, si p.sh., përdorimin e betonit në ndërtimin e strukturave,që deri në atë kohë nuk njihej në Shqipëri, pasi materiali më i përdorur ishte druri.Në këto projekte u përfshinë figurat më të njohura të arkitekturës italiane në atë kohë si: Armando Brasini, Vittorio Ballio Morpurgo, Florestano di Fausto, Giulio Berte" (Capolino, 2011, fq. 595).

"Pas Luftës II Botërore, Shqipëria fitoi pavarësinë dhe u shpall Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë. Gjatë kësaj periudhe kontrolli i shtetit mbi zhvillimin urban ishte i plotë. Fshatrat dhe qytetet ishin të pajisura me planin përkatës të zhvillimit. Këto plane përpiloheshin brenda vijës së verdhë, e cila nuk perkonte domosdoshmërishtme kufirin administrativ të komunës apo bashkisë, por me zhvillimin urbanistik. Pra, zhvillimi i komunës/ bashkisë mund të bëhej brenda kësaj vije. Çdo gjë jashtë saj ishte tokë bujqësore dhe përdorej për qëllime të ngjashme. Planet e kësaj periudhe ishin të thjeshta. Ato adresonin parashikimet e ardhshme për shpërndarjen e funksioneve dhe të objekteve nëterritor. Këto parashikime në të shumtën e rasteve paraqiteshin në mënyrë grafike dhe nuk shoqëroheshin me instrumente ekonomike, sepse nuk kishin nevojë për to, pasi ekonomia ishte e centralizuar dhe toka urbane rregullohej nga shteti"(Miho, 2003).

Deri në vitet 1990 Shqipëria ishte nën regjimin komunist.Gjatë kësaj periudhe qytetarët nuk influenconin në procesin e vendimmarrjes dhe tregu nuk ekzistonte. Pas viteve 1990 Shqipëria u përball me ndryshime të shumta social-ekonomike, politike dhe të zhvillimit urban (Aliaj B. , 2012).Ky proces tranzicioni u pasqyrua edhe në urbanizimin intensiv dhe të pakontrolluar të qyteteve shqiptare. Migrimi urban-rural, urbanizimi informal dhe formimi i periferive masive u manifestua në mënyrë të pakontrolluar. Në këto zona vendoseshin familjet e ardhura nga zonat malore dhe kryesish rurale në kërkim të një pune dhe të një jete më të mirë në qytet.

Fillimisht bëhej përzgjedhja e një parcele, pa ndonjë leje ndërtimi bashkiake ose komunale dhe më pas ndërtimi i banesës, katet e së cilës varionin në varësi të numrit të familjarëve. Projekti dhe zbatimi i tij bëhej nga vetë familjarët. Vitet 1990 karakterizohen nga një shfrytëzim i tokës pa planifikim, zhvillimin urban në bazë parcele dhe jo zone, pra pa marë parasysh kontekstin. Kjo mënyrë zhvillimi urban solli: inefiçiencë ekonomike, mungesë hapësirash dhe shërbimesh publike dhe deformimin e arkitekturës si shkak i përdorimit maksimal të parceles. Megjithatë, gjatë fillimit të viteve 1990 pati disa përpjekje në fushën e planifikimit. Këto përpjekje u bënë më domethënëse në vitet 2000,rreth 15 bashki hartuan (por jo gjithmonë miratuan) planet e tyre rregulluese. Përmendim këtu: Fierin, Elbasanin, Librazhdin, Kukësin, Fushë - Krujën, Koplikun, Shkodrën, Kamzën, Durrësin, Tiranën, Korçën, Beratin, Gjirokastrën, Vlorën dhe Lushnjen. Për shkak të mungesës së instrumenteve të duhura, por edhe të mosmiratimit, këto plane (me shumë pak përjashtime) janë thuajse të pazbatuara. Në periudhën pas rënies së regjimit komunist, planifikimi urban konsiderohej si një interferencë me lirinë dhe nuk pranohej nga populli shqiptar.Koncepti i zhvillimit i këtyre viteve ishte: këtë tokë e zura unë, kjo është e imja dhe unë mund të bëj gjithçka me të (Toto, 2011).

Në një intervistë nga Verdan Mimica (Gjashtë përgjigje mbi Shqipërinë nga Vedran Mimica, 2010), ai ilustron situatën në Tiranë,duke u bazuar në eksperiencën e tij si këshilltar i Kryetarit të Bashkisë Z. Edi Rama: “Tirana është kryeqyteti i ri i vendit në shekullin e xx, banorët e së cilës renditen ndërmjet atyre të Europës. Tirana ka qenë një qytet i vogël dhe i qetë, me infrastruktura të mëdha dhe me një arkitekturë të hershme moderniste ku pas luftës II Botërore koha ndaloi për gjysmë shekulli.Pas rënies së regjimit komunist, i cili kishte izoluar vendin nga pjesa tjetër e botës, qyteti gjatë një 13-vjeçari pati një zhvillim të pakontrolluar dhe agresiv, i cili kërcënoi jo vetëm qytetin, por edhe mjedisin. Gjatë kësaj periudhe të shkurtër popullsia u trefishua dhe njëkohësisht edhe

përmasat e saj, duke reflektuar në këtë mënyrë gjithë energjinë e mbledhur gjatë viteve të shtypjes"(Mimica, Six Answers on Albania by Vedran Mimica, 2010). Situata e përshkruar pak më sipër pasqyron situatën e sotshme: urbanizim informal i periferive, me ndërtime abuzive, pa cilësi arkitektonike të banesave apo të hapësirave private, që ato formojnë dhe, ku shërbimet kryesore (furnizimi me ujë, kanalizimet, rrugët etj.) mungojnë ose janë të një cilësie të dobët.Ndërsa periferitë zhvillohen me një ritëm shumë të shpejtë, një fenomen tjetër ka marrë gjithashtu përparësi në qytetet shqiptare: prishja e ndërtesave ekzistuese– vila 1-2 kate, (shpesh të degraduara) dhe ndërtimi i banesave shumëfamiljare (pallatet), të cilat nuk kanë një tipologji specifike dhe vuajnë nga cilësia funksionale dhe estetike. Nuk duhen perjashtuar raste të veçanta të projektimit mjaft estetik të ndërtesës, por gjithsesi të palidhur funksionalisht ose estetikisht me kontekstin në të cilin vendoset. Në mjaft raste, kjo lidhje mund të ekzistojë në projekt, por nuk është zbatuar konkretisht. Per t'iu përgjigjur kësaj situate, në vitin 2009 u miratua Ligji nr. 10119, datë 23.04.2009 "Për Planifikimin e Territorit", i ndryshuar. Ky ligj detyron të gjitha Njësitë e Qeverisjes Vendore të pajisen me një instrument planifikimi. Për herë të parë ky ligj solli konceptin e zhvillimit të qëndrueshëm dhe të planifikimit të territorit, duke konsideruar të gjithë komponentët që e përbejnë atë. Ligji gjithashtu parashikon edhe disa instrumente të manaxhimit të tokës, si: Trasferimin e të Drejtës së Zhvillimit (TDZH), Programin eintensitetit të ndërtimit me kusht, Planin e Detajuar Vendor (PDV), Programine zhvillimit me riorganizim parcelash, bashkimin dhe nëndarjen e parcelave për qëllime zhvillimi.Qëllimi i këtij ligji është jo vetëm zhvillimi i qëndrueshëm dhe i planifikuar i territorit, por edhe decentralizimi i vendimmarrjes. Ky ligj i trasferon të drejtën e vendimmarrjes, përpilimin dhe miratimin e instrumenteve të planifikimit vendor nga pushteti qendror në pushtetin vendor. Tani njësitë vendore nuk mund të japin leje zhvillimi nëse nuk kanë një instrument planifikimi të hartuar sipas përcaktimeve të ligjit të planifikimit. Zbatimi i ligjit të planifikimit shënon një hap të rëndësishëm në

planifikimin e territorit Shqiptar. Sikurse Nientied përmend 15 vjet më parë: "Në eksperiencat e vendeve të tjera pas komuniste, planifikimi është parë si një pengesë më tepër se sa një instrument për zhvillimin e territorit. Kjo ka ndodhur si rrjedhojë e dy faktorëve: 1) frustrimi kundrejt sistemit të vjetër të planifikimit dhe 2) ndryshimet e pamjaftueshme nëinstrumentet e planifikimit. Eksperienca na mëson që në këto vende, plot me mos-besim ndaj shtetit, nuk duhet që të forcohet roli i tij në planifikimin e territorit. Që procesi i planifikimit të ketë kuptim në kontekstin shqiptar, delegimi i kompetencave nga pushteti qendror drejt pushtetit vendor është një hap i domosdoshëm. Që kjo të realizohet nevojitet që qeveria dhe planifikuesit të përballen me realitetin dhe të ndryshojnë qasjen e tyre ndaj planifikimit dhe 'jo planifikimit' të zhvillimit. Kjo mund të realizohet pa pasur nevojë për asistencën e figurave të huaja profesionale"(Nientied, 1998, p. 47). Figurat profesionale shqiptare, në planifikimin e territorit, janë ekspozuar ndaj ideve të reja dhe kanë pasur asistencë internacionale gjatë periudhës së përpilimit të ligjit të planifikimit. Ligji i ri është një përpjekje për t'u përafruar me legjislacionin dhe standardet e BE-së. Sipas përcaktimeve të ligjit të ri dhe për të siguruar zbatueshmërinë e tij është ngritur AKPT, e cila për mbarëvajtjen e këtij procesi ka për detyrë të mbështesë teknikisht NjQV-të në hartimin e instrumenteve të planifikimit. Në këtë kontekst ngelet akoma për t'u parë dhe ndryshuar qasja prodhuese e profesionistëve shqiptarë, të cilët ballafaqohen me karakterin e paplanifikuar të qyteteve të sotme. Megjithatë fakti, që: u hartua dhe miratua një ligj i ri dhe njëkohësisht ka filluar të zbatohet, simbolizon dëshirën e mirë të shtetit për të trajtuar, tashmë, territorin më merespekt.

4. Koncepte të gabuara rreth përdorimit dhe manaxhimit të tokës në kontekstin shqiptar

Needham identifikon disa koncepte të gabuara apo gabime, që njerëzit bëjnë kur mendojnë për tokën. Këto gabime paraqiten

pak më poshtë dhe reflektohen në kontekstin shqiptar.

Gabimi 1 – Mund të bëhet një dallim ndërmjet procesit social dhe ekonomik.

Shoqëria dhe ekonomia janë të lidhura ngushtë me njëra-tjetrën dhe nuk mund të konsiderohet njëri aspekt pa marrë në konsideratë edhe tjetrin. Proceset ekonomike janë ato, në të cilat të mirat e fundme dhe shërbimet janë të: furnizueshme, prodhueshme, shkëmbyeshme, trasferueshme, shpërndarshme, sigurta etj. Procest e planifikimit dhe të manaxhimit sa më efiçient të territorit, në funksion të shoqërisë që e jeton atë, nuk mund të realizohen pa kuptuar mirë proceset ekonomike dhe anasjelltas (Needham, 2005).

Ndryshimet sociale, ekonomike, politike dhe shoqërorenë Shqipëri, gjatë këtij 20-vjeçari, janë pasqyruar në mënyrën e përdorimit të tokës. Kjo bën që kjo e fundit nuk mund të studiohet e ndarë nga proceset fillestare. Pas rënies së regjimit komunist ndryshimet e sipërpërmendurakanë qenë drejtueset kryesorë të procesit të shpejtë të urbanizimit në vend. Duke qenë se nuk kishte tokë urbane në tregun formal, procesi informal i zënies së saj zuri vendin kryesor në zhvillimin e territorit (Nientied, 1998). Ky proces informal është një formë e tregut të lirë pa rregulla. Është e pranuar gjerësisht që ekziston një risk, që mekanizmat e tregut të lirë në tregun e tokës urbane mund të çojnë në polarizimin social (Stansfield, 1999), kjo është gjithashtu e vërtetë në Shqipëri. Zhvillimi i shpejtë urban në Shqipëri ishte një proces i paevitueshëm, por u realizua me një kosto sociale dhe mjedisore (Aliaj B. , 2012). Kaosi urban i formuar ka çuar në shformimin e qyteteve shqiptare dhe në humbjen e vlerave historike e peizazhike të tyre. Procesi i urbanizimitka ndodhur kryesisht për qëllime banimi në periferi dhe "turizmi "[11] në zonat bregdetare. Procesi i krijimit të periferive.

11 Turizmi në zonat bregdetare shqiptare sigurohet nëpërmjet ndërtimit të pallateve shumëkateshe, të cilat funksionojnë si shtëpi e dytë ose jepen me qira nga pronarët gjatë stinës verore. Zhvilluesi i këtyre ndërtesave siguron vetëm strukturën dhe jo shërbimet kryesore, si: ujesjellësin, kanalizimet, parkimin etj. Kjo situatë ka çuar në degradimin e këtyre zonave dhe uljen e vlerës së tokës. Gjatë periudhave të tjera të vitit, këto ndërtesa janë të braktisura. Në këtë mënyrë është ndërtuar e gjithë vija bregdetare shqiptare.

abuzive që ka karakterizuar këtë periudhë, ka çuar në krijimin e grupeve të reja shoqërore. Në shumë raste kemi krijimin e lagjeve homogjene periferike të cilat formohen nga banorë që i përkasin të njëjtit fshat apo krahinë. Qendra urbane vazhdon të jetë shumë funksionale, ndërsa periferia vetëm banim dhe ndonjë shërbim i vogël tregtar. Në përgjithësi qyteti i sotëm karakterizohet nga një përzierje sociale, por procesi i urbanizimit informal të periferive ka çuar në ndarje të popullsisë (Co-PLAN, 2011).

Gabimi 2 –Ekziston një alternative ndërmjet: përdorimit të tokës me rregulla dhe pa rregulla.

Nga realizimi i rrugëve përfiton e gjithë popullsia, por shpesh ndodh që për realizimin e tyre duhet të përdoret prona private. Kyshembull ilustron se si duhet të koordinohet përdorimi i tokës. Needham pohon që ndoshta është një mit apo një dëshirë,e cila është në të njëjtën linjë me pikëpamjen neoliberale, që ka dominuar politikën 10- vjeçarin e fundit, sipas së cilës 'tregu' mund të zgjidhë të gjitha problemet e koordinimit. Në të vërtetë ai argumenton, që: përdorimi i tokës duhet të rregullohet dhetregu nuk mund të zgjidhë të gjitha çështjet.Ai pohon gjithashtu që gjatë periudhës mesjetare dhe koloniale, rregullat ishin të domosdoshme që tregu i tokës urbane të funksiononte në mënyrën e duhur.Me vendosjen e kapitalizmit u krijua edhe ideologjia, që tregu funksionon më mirë me sa më pak rregulla.

Zhvillimet gjatë dhjetëvjeçarit të fundit në Shqipëri vërtetuan që vendosja e disa rregullave të kufizuara për përdorimin e tokës, nuk janë në dobi të shoqërisë. Kjo u pasqyrua jo vetëm në zhvillimet informale dhe kaotike urbane me një kosto të lartë sociale dhe mjedisore, por çoi edhe në inefiçiencë ekonomike. Infrastrukturat dhe shërbimet nuk ishin shqetësimi kryesor për njerëzit, pra nuk kishte presion nga tregu. Ato në të shumtën e rasteve vazhdojnë të mungojnë dhe sigurimi i tyre mbart një kosto të lartë.Shoqëria shqiptare është një shoqëri, e cila bazohet tek besimi dhe njohja tek njëri-tjetri. Por ky lloj organizimi shoqëror nuk mund të

funksionojë për një shoqëri moderne, sidomos përsa i përket manaxhimit të tokës. Për t'iu përgjigjur kësaj mungese koordinimi, ndërmjet tregut të tokës urbane dhe instrumenteve të manaxhimit të saj, u hartua dhe miratua ligji i planifikimit të territorit. Ky koordinimmbetet akoma një ndryshim me zbatimin e ligjit të planifikimit,i cili duhet të rregullojë problemet e shkaktuara nga zhvillimi urban kaotik, të tilla si: mungesa e hapësirave publike, humbja e vlerave mjedisore, mungesa e infrastrukturës dhe segregimi social.

Gabimi 3 – Ka vetëm dy lloje të së drejtës së pronës: e drejta e pronës private dhe ajo e pronës publike

Disa njerëz kanë një pikëpamje ideologjike në lidhje me të drejtën e pronës, që Blomley (2004) tek (Needham, 2005) e quan 'model i pronës'. Ky model bazohet në argumentin, që disa toka duhet të jenë të përbashkëta, pra të jenë të ndashme dhe të përdorshme nga të gjithë, p.sh., toka për realizimin e rrugëve, ndërsa të gjitha tokat e tjera janë pronë private dhe si të tilla duhet të mbrohen.
Zotëruesi i një prone private mund të bëjë ç'të dojë me të ndërsa përsa i përket tokës së përbashkët, nëse prona private preket nga ajo atëherë ajo duhet të përfitojë. Ky model i pronës është i ndryshëm nga ai i propozuar nga Needham. Ai pohon se ka një shumëllojshmëri të drejtash mbi pronën dhe argumenton gjithashtu se është e rëndësishme të bëhet dallimi ndërmjet të drejtës së pronës dhe të drejtës për të përdorur tokën. E drejta për të përdorur tokën mund të jetë një e drejtë, e cila jo domosdoshmërisht është e pronarit të saj dhe kjo e drejtë influencon drejtpërdrejtë në funksionimin e qyteteve (Needham, 2005).

Në Shqipëri, pas rënies së regjimit komunist, njerëzit besonin në të ashtëquajturin 'model i pronës', sipas të cilit disa toka duhet të jenë të përbashkëta për përdorim publik dhe pjesa tjetër pronë private. Ky model në Shqipëri është ndjekur sipas parimit: Pronari i kësaj toke jam unë dhe mund të bëj ç'të dua me të. Përgjithësisht

në Shqipëri '…mund të bëj ç'të dua me të' është përkthyer në 'mund të zhvilloj ç'të dua në të'. Pra, përdorimi i tokës lidhet drejtpërdrejt me zhvillimin e saj. Megjithatë, realiteti dhe ndryshimet aktuale në legjislacion janë tepër komplekse. Koncepti i së drejtës mbi pronën dhe i mbrojtjes së saj përcaktohen në Kushtetutën e Shqipërisë, neni 41 dhe Kodin Civil, neni 149. Në këto dy dokumente ligjvënëse, dallimi ndërmjet të drejtës së pronës dhe të drejtës për të zhvilluar, ekziston në mënyrë të intepretueshme dhe jo të përcaktuar. Megjithatë ky diferencim është bërë në ligjin e planifikimit. Sipas Kodit Civil[12] "Pronësia është e drejta për të gëzuar dhe disponuar lirisht sendet, brenda kufijve të caktuar me ligj", ndërsa e drejta për të zhvilluar, sipas përcaktimeve të ligjit për planifikimin[13], janë "përdorimet dhe/ose intensiteti i ndërtimit të lejuar, për një parcelë, sipas instrumenteve te planifikimit". Megjithatë, duke qenë se çështjet mbi pronësinë (titujt e pronësisë) në Shqipëri janë akoma të paqarta, niveli i zhvillimeve informale është shumë i lartë, pra jo në të njejtën linjë më rregulloret dhe gjithashtu kapacitete njësive vendore për të drejtuar proceset e planifikimit janë të pamjaftueshme, pronarët dhe zhvilluesit vazhdojnë të mbeten tek mentaliteti, që e drejta e pronës është e njëjtë me të drejtën e zhvillimit.

Gabimi 4 –Planifikimi dhe manaxhimi urban i tokës është vetëm për të vendosur rregulla për aktivitetin shtetëror

Needham shpjegon në dokumentin e tij, që: rregullat e ligjeve publike të ushtruara nga aktiviteti shtetëror së bashku me rregullat e ligjeve private të ushtruara nga pronarët, influencojnë mënyrën e përdorimit të tokës si pasojë edhe në mënyrën e funksionimit të qyteteve. Efekti i të aplikuarit të rregullave të ligjeve publike varet nga rregullat e ligjeve private dhe anasjelltas. Pra, të dyja bashkësitë e rregullave ligjore bashkëveprojnë me njëra - tjetrën. (…) Rregullat e ligjeve publike janërregullat e vendosura nga instrumenti i planifikimit të territorit, si p.sh., rregullat e dhënies

12 Ligji nr 7850, datë 29.7.1994 'Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë', neni 149.
13 Ligji nr.10119, date 23.4.2009 "Për Planifikimin e Territorit', neni 29.

apo refuzimit të lejeve, rregullat e përdorimit të tokës, sigurimit të infrastruktures, shpronësimit publik etj. Ndërsa rregullat e ligjeve private janë rregulla për të drejtën e pronës, të cilat përcaktojnë p.sh., se si një pronar, një zhvillues, arkitekt apo një përdorues mund të bëjë biznes. Nëse nuk ekzistojnë rregulla të mira të vendosura nga ligjet private rregullat publike (planifikimi i territorit) nuk do të funksionojnë (Needham, 2005, fq.5) Ligji i planifikimit në Shqipëri mund të zbatohet me sukses vetëm nëse realizohet njëkohësisht me një reformim (përmirësim) të bazës ligjore të pronës private. Pra, një pasqyrë e qartë e funksionimit të së drejtës së pronës dhe titujt e saj, është thelbësore. Deri në ditët e sotme ekzistojnë të paktën 16 ligje, të cilat rregullojnë sektorë të ndryshëm të së drejtave të pronësisë. Keto ligje janë ndryshuar dhe rishikuar vazhdimisht, duke krijuar probleme në çështjet e pronësisë. Sot në Shqiperi ka rreth 8 institucione[14], në varësi të ministrive të ndryshme, të cilat veprojnë mbi të drejtat e pronësisë. Këto institucione trajtojnë në mënyrë tëfragmentarizuar çështjet e pronësisë. Kjo krijon një mbivendosje të legjislacionit,që rregullon të drejtën e pronësisë. Gjithashtu në asnjerën prej këtyre ligjeve e drejta e pronësisë nuk dallohet nga e drejta e zhvillimit, duke mos bërë në këtë mëyrë një lidhje të drejtpërdrejtë me ligjin e planifikimit. Nga viti 1990 e deri në ditët e sotme ligjet, të cilat rregullojnë tëdrejtën e pronësisë dhe që kanë përcaktuar edhe zhvillimin e territorit shqiptar mund të përmblidhen në:

1) Ligji nr.7501, date 19.07.1991 “Për Tokën”, i shfuqizuar, i cili u vendos pas rënies së sistemit socialist kur toka ishte tërësisht shtetërore. Ligji parashikonte ndarjen e tokës bujqësore ndërmjet familjeve anëtare të ish kooperativave. Sasia e tokës së ndarë përcaktohej nga një komision i ndarjes së tokës. Sipas këtij ligji çdo familje përfitonte 1.2-1.3 hektarë tokë bujqësore.

14 Agjencia e Kthimit dhe e Kompensimit te Pronës për subjektet e shpronësuara, Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme për regjistrimin e pronave, Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integrimit të Zonave Informale (ALUIZNI), Enti Kombëtar i Banesave për banesat sociale, Agjencia e Inventarizimit dhe Trasferimit të Pasurive të Paluajtshme për pasurinë shtetërore etj.

Kjo solli fragmentarizimin e tokës bujqesore duke rrezikuar produktivitetin e saj.

2) Ligji Nr.7843, datë 13.07.1994 "Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme", i ndryshuar, i cili synon regjistrimin e titujve të pronësisë dhe të drejtave të pasurisë së paluajtshme. Regjistrimi i pasurive të paluajtshme ka kaluar në faza të ndryshme për të mbërritur deri në ditët e sotme. Para viteve '90 regjistrimi i pasurive të paluajtshme në Shqipëri bëhej nga dy institucione: Kadastra, e cila administronte informacionin e parcelave shtetërore të tokës dhe Hipoteka[15], e cila merrej vetëm me zonat urbane dhe në qender ishte pronari i pasurisë e jo pasuria. Regjistrimi i pasurisë së paluajtshme bëhej duke regjistruar emrin dhe përdoruesin e saj dhe nuk përfshinte të dhëna mbi të apo pozicionimin e saj në territor. Pas riorganizimit të parcelave, në një fazë të dytë, kjo çoi në paqartësi ndaj titujve të pronësisë.

3) Ligji nr. 9482 datë 03.04.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje", i ndryshuar. Ky ligj synon legalizimin e ndërtimeve informale dhe të objekteve pa leje, gjithashtu edhe kalimin në pronësi të parcelës ndërtimore ku është ngritur objekti pa leje. Procesi i legalizimit, ka nisur në 2007 dhe përfundon nëvitin 2013.

Ligji nr. 9235, datë 29.7.2004 "Për kthimin dhe kompensimin e pronës", i ndryshuar, synon të kompensojë çdo subjekt të shpronësuar nga shteti në mënyrë të drejtë, sipas kritereve të përcaktuara në nenin 41 të Kushtetutës. Në mungesë të qartësisë në tituj dhe në çështjet e pronësisë njësia e qeverisjes vendore e ka shumë të vështirë të aplikojë përcaktimet e planit të përgjithshëm vendor dhe rregulloren e tij,sipas përcaktimeve ligjore.

---

15 Hipoteka është një lloj sistemi i regjistrimit të pasurisë, i cili përdoret për regjistrimin e pronave urbane (përfshirë ndërtesat e larta) të cilat i përkisnin shtetit para viteve '90 dhe pas renies së regjimit komunist i jepen pronarëve. Sistemi i regjistrimit i përdorur lejon, që pronari i pasurisë mund ta përdorë atë për të marrë hua në bankë.

P.sh., në rastin kur Plani i Përgjithshëm Vendor (PPV) parashikon që në një zonë informale të aplikohet instrumenti i Planit të Detajuar Vendor (PDV), nëse në këtë zonë nuk janë zgjidhur të gjitha çështjet e pronësisë ateherë banorët e asaj zone do ta kenë të vështirë të marrin pjesë në këtë program dhe njëkohësisht edhe njësia vendore do ta ketë shumë të vështirë ta aplikojë.

Rasti i Shqipërisë tregon, që edhe pse planifikimi është më shumë se disa 'ligje publike' në rastin e paqartësisë së 'ligjeve private', ai bëhet virtualisht i pamundur të zbatohet.

Gabimi 5 – Planifikimi dhe manaxhimi i tokës urbane janë vetëm procese, të cilat synojnë të zvogëlojnë (tkurrin) ushtrimin e të drejtës së pronës private në interes të pronës publike.

Needham argumenton, që planifikimi i territorit nuk përqendrohet shumë në mbrojtjen e interesave të atyre që kanë të drejta mbi pronën, por anasjelltas: (..) "kur plani i përdorimit të tokës zvogëlon (tkurr) aktivitetin e disa pronarëve, kjo bëhet për të mbrojtur interesat e disa të tjerëve. Të gjithë ata që jetojnë në një qytet, janë të interesuar se si do të përdoret toka. Nëse ti ke një tokë në pronësi, ti je i interesuar të dish se si mund ta përdorësh atë dhe ky interes mbrohet nga e drejta e pronës. Nëse ti ke një tokë në pronësi, ti je i interesuar të dish se si fqinjët e tu do ta përdorin tokën e tyre për të influencuar edhe ti në këtë përdorim edhe pse toka e fshinjëve të tu është e mbrojtur nga e drejta e pronës.Pra edhe pse ti mund mos të kesh një tokë në pronësi, ti përsëri ke interes të dish se si fqinjëte tu do të përdorin tokën e tyre. Është në interesin tënd të dish nëse ky përdorim do të gjenerojë shumë trafik, apo do të ndotë ajrin? Mos vallë ky përdorim do të zvogëlojë hapësirat e gjelbra për fëmijët e tu? Planifikimi i territorit ka të bëjë me mbrojtjen e interesave të atyre tokave, të cilat nuk mbrohen nga e drejta e pronës private!(Needham, 2005, fq.6).

Pohimi i mësipërm duket i vlefshëm nëse shohim kontekstin shqiptar. Qasja aktuale është jo që të mbrohet e drejta e pronës private, por mbrojtja e interesave të atyre tokave, të cilat nuk janë të mbrojtura nga e drejta e pronës.

Pra,me pak fjalë debati duhet të strukturohet rreth pyetjes se si mund të mbrohet interesi publik, si p.sh., krijimi i hapësirave të gjelbra, rrugë të sigurta etj., të cilat nuk mbrohen nga e drejta e pronës private. Megjithatë, në Shqipëri mentaliteti dhe korniza legjislative, tentojnë të përqendrohen vetëm tek mbrojtja e pronës private. Sipas përcatimeve të Kushtetutës, neni 41 dhe Kodit Civil prona private mbrohet tërësisht dhe ajo mund të preket vetëm nëpërmjet shpronësimit për interesa publike. Në Kushtetutën e Shqipërisë neni 41 përcaktohet kështu: Ligji mund të parashikojë shpronësime ose kufizime në ushtrimin e së drejtës së pronës vetëm për interesa publike. Kodi Civil, neni 153 përcakton, që: Askush nuk mund të shpronësohet ose t'i kufizohet e drejta e ushtrimit të të drejtës së pronës që bazohet me shpronësim, përveç kur këtë e kërkojnë interesa publike dhe kurdoherë kundrejt një shpërblimi të drejtë. Shpronësimi për interesa publike parashikohet edhe nga ligji i planifikimit, neni 66 i tij. Ligjet e pronësisë në Shqipëri janë akoma të paqarta dhe komplekse dhe e vetmja mënyrë se si mund të cënohet prona private në Shqipëri,është për interesa publike dhe nëpërmjet shpronësimit. Shpesh herë njësitë vendore përpilojnë planet e tyre duke ndjekur parimin: pronari i kësaj toke jam unë dhe mund të bëj ç'të dua me të. Pra edhe institucionet mendojnë se: kjo është pronë private dhe unë nuk mund të ndërhyj në të.

Gabimi 6 – Mund të zgjidhet ndërmjet përcaktimit të përdorimit të tokës nga tregu apo përjashtimin e tij.

Needham nxjerr përfundimin, që: "planifikimi i territorit, në radhë të parë, përcakton ligjet mbi të drejtën e pronës mbi të cilat tregu duhet të funksionojë dhe në radhë të dytë përcakton rregullat publike, të cilat duhet të mbështesin por jo të zëvëndësojnë ato private (Needham, 2005, fq.7). Ai gjithashtu argumenton, që: "zgjidhja më e mirë është që rregullat e ligjeve publike t`i bashkangjiten rregullave të tregut (Needham, 2005, fq.7), meqenëse tregu nuk mund t'i injorojë ato dhe pa rregullat publike, ai nuk do të funksionontenë mënyrë efiçiente. Në Shqipëri

mekanizmat e tregut të lirë janë themelore në formimin e qyteteve dhe legjislacioni mbi pronën private nuk është plotësisht i qartë. Ligji i planifikimit, i miratuar së fundmi, e njeh këtë boshllëk dhe përpiqet të vendosë rregulla për mbi pronën private dhe atë publike.

Megjithatë zbatimi i këtij ligji kërkon një bazë të fortë ligjore dhe instrumente dytësore, të cilat janë akoma në proces zhvillimi. Qëllimi i ligjit të planifikimit dhe i instrumenteve që ai përcakton është orientimi i zhvillimit të ardhshëm të territorit dhe përcaktimi i rregullave dhe formalitetit në të. Aplikimi i instrumenteve të planifikimit (në këtë rast instrumentet dytësore) si, PDV[16], TDZH[17] , programii zhvillimit me riorganizim parcele, apo intensitetit me kusht, detyrimisht impaktojnë pronën private dhe sjellin riorganizimine pronave. Njësitë vendore mund të përdorin në mënyrë efikase këto instrumente vetëm nëse të drejtat e pronës dhe titujt e saj janë të mirëpërcaktuar. Aplikimi i këtyre instrumenteve kërkon një mirëpërcaktim të çmimit të tregut të tokës dhe të të drejtave të zhvillimit që mund të transferohen.

Gabimi 7 – planifikimi dhe manaxhimi i tokës urbane ka të bëjë me zëvëndësimin e tregut informal me atë formal.

Kudo në botë ne vërejmë tregun formal dhe informal, të cilët operojnë njëri pas tjetrit. Needham e interpreton tregun formal si një treg, ku shumë blerës konkurrojnë me njëri-tjetrin për të blerë të njëjtat të mira materiale, ku ka shumë shitës të cilët konkurrojnë me njëri-tjetrin në favor të blerësve (shitësit dhe blerësit nuk e njohin njëri-tjetrin) dhe ku çmimet rriten për të 'qartësuar tregun'.

Pra, në tregun formal, çmimi është ai,i cili rregullon dhe koordinon marrëdhëniet ndërmjet shitësve dhe blerësve.Ndërsa për Needham, tregu informal është një marrëveshje, që bëhet ndërmejt familjarëve apo miqve dhe ku çmimi i vendosur nuk reflekton çmimin e tregut formal.

16 Plan i Detajuar Vendor.
17 Transferimi i së Drejtës së Zhvillimit.

Ai argumenton në tezën e tij, që kjo nuk përbën ndonjë problem, por ky lloj transaksioni duhet të regjistrohet njësoj si në rastin e tregut formal (Needham, 2005). Në këtë aspekt, informaliteti në Shqipëri është një problem. Janë vlerësuar rreth 350,000[18] ndërtime pa leje, ku pjesa më e madhe e tyre shtrihen në qytetet kryesore: Tiranë, Durrës,Vlorë etj. Informaliteti në Shqipëri nuk ekziston vetëm në zënien jo ligjore të tokës dhe ndërtimet pa lejen perkatëse, por edhe në praktikat burokratike. Pjesa më e madhe e ndërtesave që shohim sot në Shqipëri, nuk janë të regjistruara, madje shpesh herë ka edhe mbivendosje të titujve të pronësisë. Kjo ndodh edhe sepse projekti përfundimtar nuk pasqyron projektin fillestar e për pasojë kualidimi i ndërtesës nuk është bërë. Si rrjedhojë pronarët e apartamenteve nuk janë pronarë pasi të drejtat e tyre mbi pronën dhe titujt nuk figurojnë gjëkundi. Informaliteti që Needham përcakton në tezën e tij, gjithashtu ekziston në Shqipëri. Shitja e apartamenteve/banesave në mjaft raste bëhet nëpërmjet njohjeve dhe lidhjeve shoqërore dhe jo nëpërmjet një tregu të pasurive të paluajtshme. Ky lloj informaliteti nuk përbën domosdoshmërisht ndonjë problem, por bëhet i tillë në momentin që transaksionet nuk regjistrohen. Mënyra e funksionimit të tregut të pronës në Shqipëri, në ndryshim nga ajo e vendeve të Europës, mund të ilustrohet nëpërmjet këtij shembulli. Një person, i cili duhet të paguajë një borxh dhe nuk ka para në gjendje, por disponon apartamente, e paguan borxhin e tij duke dhënë një apartament në vend të parave. Pra, në Shqipëri kemi rastin e konvertimit të banesës (apartamentit) në monedhë. Një sinjal i cili tregon që regjistrimi i pronës private në Shqipëri nuk bëhet, vihet re në shumë ndërtesa të reja ku zhvilluesi për të shitur apartamente, vendos sloganin 'Shiten apartamente me hipotekë', sikur kjo e fundit të ishte një vlerë e shtuar vetëm për disa nga apartamentet.Procesi i regjistrimit dhe legalizimit të ndërtesave dhe zonave informale në Shqipëri ka nisur në vitin 2007 dhe sotai është në fazën e fundit.[19]

18 Strategjia Ndërsektoriale. Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë 2012-2020.
19 http://www.aluizni.gov.al/aluizni/

Pas përfundimit të këtij procesi, zonat informale, mund të rregullohen nëpërmjet instrumenteve të manaxhimit të tokës të përcaktuara në ligin 10119. Atë që Needham nënkupton me informalitet, është qartësisht ajo që ndodh në Shqipëri.Në Shqipëri tregu i tokës, formal dhe informal së bashku, mund të funksionojë vetëm nëse ka një sistem të qartë të regjistrimit të transaksioneve.

Gabimi 8 – Tregu formal i tokës është më i mirë se ai informal.
Needham argumenton, që manaxhimi i mirë i tokës realizohet, së paku, duke marrë parasysh këto aspekte:

1. Realizimin efektiv të qëllimeve të miratuara nga shoqëria për ndërtesa, transportin etj.
2. Burimetekonomike përdoren në mënyrë efiçiente.
3. Avantazhet dhe disavantazhet shpërndahen në mënyrë të pranueshme nga shoqëria.

Ai argumenton, që tregu formal dhe informal së bashku mund të çojnë në një manaxhim efektiv të tokës nëse ekzistojnë rregulla, të cilat garantojnë të ardhura nga 'marrëveshjet e pronësisë'. Këto rregulla mund të jenë:

1. Një sistem i mirë dhe i qartë i të drejtave të pronësisë.
2. Një sistem efektiv i regjistrimit të këtyre të drejtave.
3. Një sistem juridik e gjyqësor i drejtë për mbrojtjen e këtyre të drejtave (Needham, 2005).

Në Shqipëri rregullat të cilat garantojnë të ardhurat nga marrëveshjet mbi pronësinë, janë akoma në zhvillim.Së fundmi, ka pasur përpjekje për përcaktimin e:

- Një sistemi të qartë të të drejtave të pronësisë i cili është akoma i paqartë, siç shpjegohet në këtë dokument (shih: Strategjia Ndërsektoriale. Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë 2012-2020. Ministria e Drejtësisë).

- Një sistemi efektiv të regjistrimit të këtyre të drejtave. Zyra e Regjstrimit të Pasurive të Paluajtshme (ZRPP) merret me regjistrimin e këtyre të drejtave sot. Ky proces akoma nuk ka përfunduar.
- Një sistemi juridik e gjyqësor të drejtë për mbrojtjene këtyre të drejtave. Ky sistem akoma nuk ekziston në Shqipëri. Sipas statistikave, në 2010 ishin rreth 1,964 raste ku prona private kontestohej ndërmjet dy pronarëve (Ministria e Drejtësisë , 2012). Për të adresuar këtë problematikë Këshilli i Ministrave ka miratuar VKM nr. 350 datë 29.04.2011 "Për miratimin e planveprimit për zgjidhjen e problematikës së çështjeve të pronësisë, e identifikuar në Memorandumin e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës",i cili duhet të identifikojë se si mund të eliminohen pengesat për zbatimin e vendimit për kthimin dhe kompensimin e pronave dhe cilat instrumente mund të aplikohen për apelim në rast dështimi.

Në konkluzion, duke parë rastin e Shqipërisë nëpërmjet gabimeve që Needham identifikon në tezën e tij, ato marrin një kuptim në planifikimin e territorit të Shqipërisë. Ky seksion identifikoi ndryshimet më madhore në zhvillimine pakontrolluar dhe situatëne paqartë të çështjeve të pronësisë në Shqipëri. Gjithashtu u nënvizua përpjekja e qeverisë Shqiptare për të adresuar këto probleme nëpërmjet një legjislacioni të duhur.Kapitulli në vazhdim reflekton mbi mundësinë e Shqipërisë për të ecur përpara. Këto mundësi bazohen në mënyrën e të menduarit që Needham ka fituar gjatë eksperiencëssë tij shumëvjeçare ndërkombëtare në Europën Perëndimore.

5. Një rrugë për Shqipërinë për të ecur përpara, bazuar në eksperiencat ndërkombëtare

Ky kapitull është strukturuar rreth eksperiencave të Needham në vendet e Europës Perëndimore, të cilat kanë të bëjnë me rregulla, procedura, procese dhe organizim rreth planifikimit dhe manaxhimit të tokës (Needham, 2005, fq.10)", që ai i konsideron

të rëndësishme për vendet jashtë Europës Perëndimore.

1. Duhet të ketë një autoritet publik të mirëkualifikuar dhe të informuar rreth çështjeve të planifikimit dhe manaxhimit të tokës dhe një staf të ndershëm e të kualifikuar (Needham, 2005, p. 10)
Në Shqipëri agjencitë e njësive të qeverisjes vendore janë përgjegjëse rreth çështjeve të planifikimit dhe manaxhimit të tokës. Ndërsa për çështjet e rëndësisë kombëtare dhe të infrastrukturave rrugore me rëndësi kombëtare, përgjegjësia për planifikimin dhe manaxhimin është e pushtetit qëndror (Këshilli Kombëtar i Territorit). Këto agjenci, si në nivelin vendor ashtu edhe qendror, disponojnë fonde dhe kapacitete intelektuale tëkufizuara, çështje të cilat e bëjnë të vështirë përpilimin dhe zbatimin e planeve. Një çështje tjetër e rëndësishme, për t'u konsideruar, është transparenca (ende e munguar) në procesin e planifikimit dhe të zhvillimit të tokës.

2. Autoriteti publik duhet të ketë njohje të mirë të ligjeve në çështjet ekonomike, pasuritë e paluajtshme dhe të financës (Needham, 2005, fq.11).
Në Shqipëri autoriteti publik ka njohje tëkufizuar ose jo të barabartëtë legjislacionit në ekonomi, pasurive të paluajtshme dhe në fushën e financës. Gjithashtu ata kanë njohje tëkufizuar edhe përsa i përket çështjeve rreth të drejtave të pronës private dhe instrumenteve të planifikimit. Kjo krijon paqartësi dhe fragmentarizim të procesit. Në të shumtën e rasteve janë organizatat private ato, që njohin më mirë legjislacionin për autoritetet publike mund t`i marrin si konsulentë të jashtëm këto organizata.Por, në të shumtën e rasteve kjo nuk ndodh pasi fondet janë të pamjaftueshme. Megjithatë, shpesh herë ekzistojnë projekte të financuara nga donatorë, të cilat sigurojnë konsulencë dhe mbështetje teknike për autoritetet publike.

3. Autoriteti publik duhet të tregojë trasparencë dhe të sigurojë akses në informacion (Needham, 2005, fq.11).

Me qenë se planifikimi ka munguar për një kohë të gjatë në Shqipëri, njohuritë mbi planin dhe instrumentet e manaxhimit të tokës dhe ndikimi i tyre në zhvillimin e ardhshëm social dhe ekonomik të territorit kanë qenë të panjohur. Sot, ligji i planifikimit të territorit përveçse e bën detyrues hartimin e instrumenteve të planifikimit, bën detyruese edhe dëgjesat publike, në të cilat qytetarët e prekur nga instrumenti përkatës kanë të drejtën e njohjes dhe të informimit. Gjithashtu, ligji, bën të detyrueshëm edhe publikimin e çdo iniciative planifikimi në regjistrin e territorit nga njësitë vendore.

Megjithatë, në realitet, autoritet publike nuk janë gjithmonë transparente ndaj proceseve të planifikimit dhe të zhvillimit. Shpesh, procesi i dhënies së lejeve të zhvillimit nuk bëhet në mënyrë transparente.Kjo mund të jetë fitimprurëse përautoritetin publik për të seleksionuar një numër të caktuar zhvilluesish, por nuk është aspak e duhur për të krijuar idenë e një institucioni të besueshëm.

4. Duhet të ketë qytetarë, të cilët të mbështetur nga organizatat private, janë të interesuar se si qyteti zhvillohet dhe janë të informuar mjaftueshëm për të ndryshuar vendimmarrjen publike nëse e konsiderojnë të domosdoshme (Needham, 2005, fq.12).
Shqipëria është një shtet i ri përsa i përket praktikave të planifikimit. Në këtë fazë me decentralizimin e pushtetit njësitë e qeverisjes vendore duhet të forcojnë pozicionin dhe autoritetin e tyre mbi çështjet e planifikimit. Sipas ligjit të planifikimit, çdo njësi vendore ka të drejtë të hartojë dhe miratojë instrumentin e saj të planifikimit dhe ta zbatojë atë. Në mungesë të kapaciteteve njerëzore dhe njohurive të duhura njësitë vendore mund te asistohen teknikisht nga AKPT-ja[20]. Në prill të vitit 2012 Co-PLAN-i, në bashkëpunim me AKPT-në ndihmoi 10 njësi të qeverisjes Vendore (Bashki) të rishikonin Planin e Përgjithshëm Vendor

20 Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit.

sipas përcaktimeve të ligjit të planifikimit. Gjatë procesit u vu re një interesim i plotë i anëtarëve të bashkisë për rishikimin dhe miratimin përfundimtar të planit.Në Shqipëri jemi në demokraci përfaqesuese dhe jo me pjësëmarrje. Kjo do të thotë, që qytetarët nuk kanë pushtetin e vendimmarrjes,por të pjesmarrjes dhe informimit. Në të shumtën e rasteve, vendimmarrja i takon një aktori i cili ka fuqi politike. Eksperinca e Co-PLAN-it[21] tregon se si në nivel lagjeje banorët, të mbështetur nga Co-PLAN-i, kanë pasur mundësi të ndryshojnë vendimmarrjen mbi instrumentet e planifikimit. Ndërsa në nivel qyteti, banorët nuk janë në gjendje të ndryshojnë vendimmarrjen, por janë vetëm pjesë e procesit të formulimit të instrumentit. Shembuj të tjerë ku Co-PLAN-i ka influencuar në politikëbërje është procesi gjatë hartimit tëinstrumenteve të planifikimit (2006-2007) dhe ligjit të planifikimit (2007-2009) dhe rregulloreve përkatëse. Gjatë procesit të hartimit të dokumentit të ligjit të planifikimit Co-PLAN-i bëri shumë komente,dhe madje mbështeti një iniciativë për formulimin e një ligji alternativ. Në vitin 2009 të dyja ligjet u dërguan në Këshillin e Ministrave dhe më pas në Parlament. Ligji i miratuar nuk ishte ai alternativ i mbështetur nga Co-PLAN-i. Pas miratimit, Co-PLAN publikoi një artikull ku paraqiteshin problemet dhe vështirësitë e ligjit të sapomiratuar. Megjithatë,me hyrjen e tij në fuqi Co-PLAN-i mendon, që vetëm nëpërmjet zbatimit të tij mund të kuptohen më së miri se cilat janë mangësitë dhe limitet e tij dhe cilat mund të jenë ndryshimet që ai duhet të pësojë.

5. Qytetarët duhet të respektojnë kompetencat e autoritetit publik dhe të pranojnë legjitimitetin e detyrës, që ai ushtron, por në të njejtë kohë të kenë një mosbesim të bazuar ndaj pushtetit të tyre (Needham, 2005, fq.13).

Sot në Shqipëri njerëzit bien dakord rreth nevojës së instrumenteve

21 Ky dokument bazohet në njohuritë e Co-PLAN-it, e cila është e para Organizatë JoFitimprurëse (OJF), që është fokusuar në çështjet e planifikimit urban. Sigurisht, ka edhe organizata të tjera të cilat kanë influencuar në qeverisjen, por kjo nuk është riparë në këtë dokument.

të planifikimit. Të gjithë mendojnë që plani është një instrument i mirë për të rritur cilësinë e jetës, por të gjithë diskutojnë:Çfarë do të ndodhë me pronën time dhe çfarë mund të bëj unë me të?Edhe pse tashmë duket që planifikimi pranohet nga njerëzit kur bëhet fjalë për plane, ata bëhen menjëherë dyshues. Duke qenë se plani përpilohet nga një grup i vogël njerëzish, ai përmban shumë subjektivitet brenda dhe nevojitet që të diskotohet me qytetarët. Kjo bën që procedurat e miratimit të tij të jenë shumë të gjata. Në Shqipëri ekziston një qasje indiferente ndaj planit dhe dyshimi ndaj tij nuk është ivendosur. Eksperienca e Co-PLAN-it ka treguar, që pjesëmarrja dhe ndryshimi në vend i qytetarëve ka qenë në ato raste kur pjesmarrja e publikut ka ndodhur në grupe të vogla njerëzish, veçanërisht në zonat informale ku e drejta e pronës së tyre nuk mbrohej nga ligji. Ndërsa në nivel qyteti eksperienca ka treguar, që qytetarët paraqesin një dyshim të padrejtë ndaj planit, refuzojnë të kontribuojnë dhe madje gjykojnë grupet që përpilojnë planin dhe mendojnë se ky instrument do të ketë një impakt negativ në situatën e tyre aktuale.

6. Duhet të ketë mundësi ligjore për qytetarët dhe organizatat e tyre për të influencuar në përmbajtjen e politikës dhe gjithashtu të kenë mundësi të ndryshojnë vendimmarrjen (Needham, 2005, fq.14).

Në Shqipëri sfera e influencës së qytetarëve dhe organizatave të tyre po rritet. Ligji i planifikimit parashikon që gjatë procesit të hartimit të instrumentit të planifikimit dhe përpara miratimit përfundimtar të tij, nga Këshilli i Njësisë së qeverisjes vendore, të ketë dëgjesa publike. Gjatë këtyre dëgjesave banorëve u jepet mundësia të njihen me instrumentin dhe parashikimet e tij dhe njëkohësisht të jenë pjesmarrës së procesit të formulimit të politikës së zhvillimit të territorit. Një shembull i këtij procesi është kur Co-PLAN-i gjatë muajve prill-shtator asistoi Komunën e Bushatit në hartimin e dokumentit të PZHTNJV-së[22].

22 Politika e Zhvillimit të Territorit të Njësisë së Qeverisjes Vendore. Sipas ligjit nr.10119 është instrumenti më i lartë i planifikimit, i cili paraprin hartimin e Planit të Përgjithshëm Vendor.

Pas hartimit të dokumentit në fund të shtatorit u mbajt njëdëgjesë publike, në të cilën banorët shprehën opinionin e tyre rreth propozimeve të bëra nga grupi i punës. Këto opinione influencuan, dokumentin final, i cili u miratua nga Këshilli i Komunës në fund të tetorit 2012.

7. Nëse autoriteti publik dëshiron të përdorë rregulloren e tij të planifikimit në mënyrë fleksibël atëherë ai duhet të bëjë shumë kujdes dhe ta realizojë atë në mënyrë transparente (Needham, 2005, fq.15).

Miratimi iligjit të planifikimit në vitin 2009 solli si kusht për dhënien e lejeve të ndërtimit në Shqipëri miratimin e instrumenteve të planifikimit. Kjo situatë bllokoi procesin e dhënieve të lejeve dhe tregun e ndërtimit në Shqipëri. Por kjo nuk do të thotë që nuk ka pasur spekulime. Në një farë mënyre në realitetin shqiptar plani u bë kushtëzues për lejimin e zhvillimeve në territor. Duke qenë se Shqipëria është një realitet, në të cilin ndërtimet e banesave kanë mbikaluar nevojat e popullsisë dhe mungesa e shërbimeve dhe infrastrukturës është evidente, plani përpiqet t'i japë një zgjidhje territorit duke u bërë I ngurtë. Në raste shumë të veçanta, të cilat janë të artikuluara dhe të justifikuara nga autoriteti vendor, për një zonë të caktuar, autoriti vendor mund të përcaktojë në plan tejkalimin e treguesve të planifikimit sipas VKM 502[23]. Gjatë asistencës për rishikimin dhe përshtatjen e Planit të Përgjithshëm Vendor të Bashkisë Berat me ligjin e planifikimit, në një zonë të caktuar të qytetit, e cila ishte parashikuar për rikualifikim por njëkohësisht ishte edhe qëndra e re e qytetit, Bashkia vendosi të mbajë një intensitet më të lartë ndërtimi nga ajo që parashikonte VKM 502. Ky shembull tregon për fleksibilitetin e përdorjes së ligjit të planifikimit, i cili mund të rezultojë i padëshirueshëm, me qenë se ligji është bërë për të qenë i ngurtë në mënyrë që të evitohen spekulimet.

23 Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave, VKM nr. 502, datë 13.07.2011, "Për miratimin e rregullores uniforme të kontrollit të zhvillimit".

8. Duhet të ekzistojë një system i mirë ligjor, i cili mbron token dhe interesat e pronës së qytetarëve (Needham, 2005, fq.16).

Siç u argumentua në paragrafin paraardhës, sistemi ligjor mbi pronën private në Shqipëri është akoma i paqartë. Ky sistem ligjor aktualisht po riformohet në mënyrë që të sigurojë një balancë të të drejtave të të gjitha grupeve të interesit. Reformimi i sistemit ligjor nuk do të thotë vetëm që ligji i planifikimit dhe instrumentet e tij duhet të jenë të qarta përsa sa i përket të drejtës së pronës, por këto të drejta duhet të mbrohen dhe specifikohen gjithashtu edhe nga ligjet përkatëse të pronësisë dhe në tregun e pronave.

9. Duhet të ketë kontrolle dhe bilance për të parandaluar që interesat vetjaketë disa të pasurve të influencojnë dhe manipulojnë sistemin e planifikimit dhe të përdorimit të tokës (Needham, 2005, fq.17).

Aktualisht, sipas ligjit 10119, përpara miratimit të instrumentit të planifikimit nga Këshilli i Njësisë Vendore, duhet të realizohen një sërë dëgjesash publike. Ky është padyshim, një përmirësim në krahasim me ligjin e vjetër "Për Urbanistikën", i cili nuk parashikonte, domosdoshmërisht, dëgjesat publike. Megjithatë, ekzistojnë shembuj të mirë të pjesëmarrjes së qytetarëve gjatë procesit të planifikimit edhe para miratimit të ligjit nr. 10119 në vitin 2009. Mund të përmendet Bashkia e Fierit, cila hartoi planin e saj (u miratua në vitin 2006 dhe rishikua në vitin 2012 sipas përcaktimeve të ligjit të planifikimit) nëpërmjet një procesi të gjatë pjesëmarrjeje. E njejta procedurë u ndoq edhe nga Bashkia e Elbasanit në vitet 2005-2006. Të dyja bashkitë, me mbështetjen e Co-PLAN-it, vendosën të hartonin planet e tyre nëpërmjet procesit të pjesëmarrjes së qytetarëve. U realizuan më shumëse 20 dëgjesa publike për secilën bashki, ekspozimi i planeve në publik për rreth 30 ditë në secilin rast dhe u vendosën kuti, në të cilat qytetarët mund të linin komentet e tyre.Në ligjine planifikimit përcaktohet se si duhet të ndodhë procesi i pjesmarrjes.

10. Duhet të ketë rregulla të qarta, të drejta dhe të parashikueshme se si ata që përfitojnë financiarisht nga një investiment publik në infrastruktura urbane, mund t'u kërkohet të kontribuojnë në kostot e këtyre investimeve (Needham, 2005, fq.18).

Deri në ditët e sotme, në Shqipëri, zhvilluesit nuk paguanin për zhvillimin e infrastrukturës publike. Kjo detyrë ishte në dorë të njësisë vendore. Shumica e zonave urbane janë pa infrastruktura rrugore dhe shërbimet kryesore. Pyetja,sot, është: Kush do të paguajë për infrastrukturat? Ligji i planifikimitështë përpjekur t'i japë përgjigje nëpërmjet instrumenteve të planifikimit. Në instrumentat e zhvillimit që ai parashikon, zhvilluesi duhet të sigurojë dhe të paguajë për zhvillimin e infrastrukturës dytësore, ndërsa për infrastrukturën kryesore kjo është detyrë e njësisë vendore. Në parim është vërtetuar që kjo mund të funksionojë, ndërsa në praktikë duke qenë se këto instrumente janë në fazën embrionale, nuk ka ndonjë shembull të mirë të aplikimit dhe mirëfunksionimit të tyre.

11. Autoriteti publik nuk duhet të joshet nga ideja e shkurtimit të procedurave administrative, për të kursyer kohë (Needham, 2005, fq.19).

Situata ligjore në Shqipëri duhet të materializohet edhe më shumë. Qartësisht ndërtimet informale, të cilat nuk pajtohen me planifikimin dhe rregulloret e zhvillimit dhe të ndërtimit, janë më të shpejta për zhvilluesit.Por, procesi i legalizimit është një proce i gjatë si për individët, ashtu edhe për autoritetin publik. Në nivel planifikimi të territorit përsa i përket procedurave të dhënieve të lejeve, në krahasim më procedurat e kaluara, ato janë thjeshtuar. Nuk ka shembuj konkretë nëse dhënia e lejeve sipas përcaktimeve të ligjit tëplanifikimit ka qenë e suksesshme apo jo, pasi ato mund të jepen vetëm nëse janë miratuar planet përkatëse, gjë që akoma nuk ka ndodhur.

6. Reflektime

"A duhet që shteti të sigurojë një kornizë legjislative dhe informative të bazuar për subjektet private, në mënyrë që të sigurojë mbledhjen e kapitalit, apo nevojitet që shteti të vendosë rregullore publike dhe investime në mënyrë që të realizojë më shumë vlera shoqërore pozitive?" (Dierwerchter & Thornley, 2012, fq.47). Planifikimi i territorit i ofron shoqërisë shqiptare mundësinë për të ndërtuar vlera më të mira shoqërore. Ai mund të luajë një rol thelbësor në balancimin e interesave të ndryshme dhe mund të përcaktojë përdorimin e tokës në mënyrë samë efiçente.
Periudha e tranzicionit që ka karakterizuar Shqipërinë këtë njëzetvjeçar ka lënë pasoja në territor, duke përcaktuar përdorimin dhe formën e tij.Megjithatë këto pasoja, nëpërmjet njohjes dhe planifikimit të mirë të territorit, mund të kthehen në resurse. Për të përdorur planifikimin me të gjitha potencialet e tij, Shqipëria duhet të investojë në disa gjëra, si:

- Njohja dhe balancimi i interesave në territor mund të arrihet nëpërmjet një sistemi më të qartë legjislativ mbi pronën dhe planifikimin e territorit dhe është e nevojshme që të vazhdohet të investohet në krijimin e qartësisë ligjore përsa i përket të drejtave të pronësisë.
- Ndërtimi i kapaciteteve intelektuale në institucione në fushën e: legjislacionit, zhvillimit të qëndrueshëm urban, manaxhimit të tokës dhe instrumenteve ekonomike e financiare, transparencës dhe vendimmarrjes etj.
- Planifikimi është një proces i ri në Shqipëri dhe asnjëherë iintegruar në sistemim mësimor shtetëror. Në Universitetin Shtetëror kjo disiplinëka qenë e integruar në degën 5-vjeçare të Arkitekturës dhe quhej Urbanistika, me tipare të praktikës se urbanizmit (rigjid, jo ekonomik-social dhe kryesisht në nivel dizajni). Një hap drejt ndryshimi të këtij sistemi u ndërmor nga Universiteti POLIS, (U_POLIS), i cili ka hapur degën e studimeve të integruara 5-vjeçare të Planifikimit Urban dhe, ndër të tjera, ka integruar në programin e tij mësimor Master-

in në fushën e Planifikimit Urban. Qëllimi i këtij institucioni është ndërgjegjësimi i brezit tëri ndaj territorit dhe planifikimit të tij. Co-PLAN-i dhe U_POLIS nëpërmjet një pune të përbashkët nëkërkimet shkencore, organizimit të takimeve me publikun dhe publikimeve të artikujve të ndryshëm sunojnë të ndërgjegjësojnë qytetarët dhe aktorët, të cilët kanë një rol të rëndësishëm në vendimmmarrje.

Bibliografia

Albanian Royal Family2013. *Albanian Royal Family- Official Website.* Parë më 25 shkurt, 2013 në http://www.albanianroyalcourt.al/pages/kingzog

Albrechts, L. 1991. *Changing Roles and Positions of Planners. Urban Studies*, 28 (1), 123-137.

Aliaj, B. 2012. *Vulnerability in Albanian Cities, Dealing with Informality in Tirana*. Vienna: European Urban Research Association/ EURA conference 2012.

Aliaj, B., Lulo, K., & Myftiu, G. 2003. *Tirana the Challenge of Urban Development.* Tirana: SEDA and Co-PLAN.

Capolino, P. 2011. *Tirana: a capital city transformed by the Italians. Planning Perspectives*, 26 (4), 591-615.

Co-PLAN. 2011. Gazette 2011, *'The 10119 challenge'*, no.2. Tirana: Co-PLAN.

Cungu, A., & Swinnen, J. F. 1998. *Albania's radical agrarian reform.* Policy Research Group Working Paper, 15.

Dierwerchter, Y., & Thornley, A. 2012. *Chapter 3: Urban Planning*

and Regulation: the Challenge of the Market. In R. Weber, & R. Crane (A cura di), The Oxford handbook of urban planning (p. 46-67). New York: Oxford University Press.

Miho. K 2003. In R. Weber, & R. Crane (Eds.), *Shqipëria. Vështrim urbanistik.* Tiranë: Extra.

Miho, K. 2003. *Shqipëria, Vështrim Urbanistik*. Tiranë: Extra.

Mimica, V. 2010, *Six Answers on Albania* by Vedran Mimica.

Ministria e Drejtësisë 2012, *Strategjia Ndërsektoriale. Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë 2012-2020*. Tirana: Ministria e Drejtësisë. Needham, B. 2005.

Needham, B. 2005. The Social Processes in Urban Planning and Management. *International Seminar on Legislation and Urban Management (Brazilia, 1-2 June 2005).Working Paper Series 2005/4.* Nijmegen: Research Group Governance and Places Univeristy of Nijmegen (International Seminar on Legislation and Urban Management, Brazilia, 1-2 June 2005).

Nientied, P. 1998. *The Question of Town and Regional Planning in Albania. Habitat International*, Pergamon, 22 (1), 41-47.

Oborri mbretëror shqiptar. 2013. *Oborri mbretëror shqiptar-Siti zyrtar.* Parë më 25 shkurt, 2013 në http://www.oborrimbreterorshqiptar.al/pages/kingzog

Sager, T. 2012. Chapter 2 Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests. In R. Webe, R. Crane, R. Weber, & R. Crane (A cura di), The Oxford handbook of urban planning (p. 25-45). New York: Oxford University Press.

Stansfield, J. D. 1999. *Creation of land markets in transition*

countries: implications for the institutions of land administration. Albania Series, working paper 29. Madison: Land Tenure Centre Univeristy of Wisconsin.

Toto, R. 2011. *To Build or not to build - Who owns the right? .* Tirana: Open Forum - Polis University, December 15th 2011 .

Wheeler, R. 1998. 'Past and present land tenure system in Albania: patrilinear, patriarchal, family-centered'. *Land Tenure Centre, University of Winsconsin-Madison, 13*.

Referenca ligjore

Ligji nr. 7850, datë 29.07.1994 "Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë",i ndryshuar.

Ligji nr. 7501, datë 19.07.1991 "Për Tokën", i shfuqizuar.

Ligji nr. 7843, datë 13.07.1994 "Për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme ", i ndryshuar.

Ligji nr. 9482 datë 03.04.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje".

Ligji nr. 9235, datë 29.7.2004 "Për kthimin dhe kompensimin e pronës ", i ndryshuar.

Ligji nr.10119, datë 23.04.2009 "Për Planifikimin e Territorit", i ndryshuar.

Republika e Shqipërisë, VKM nr. 502, datë 13.07.2011 "Për miratimin e rregullores uniforme të kontrollit të zhvillimit të territorit" i ndryshuar.

Analizë e Ndikimeve të Mundshme të Politikave të Bashkimit Europian mbi Planifikimin e Territorit në Shqipëri[1]

Paul RABE[2]

Rudina TOTO[3]

Sibora DHIMA[4]

1 Ky dokument politik është pergatitur nën kujdesin e projektit të mbështetur nga Qeveria Holandeze (përmes MATRA) "Promovimi i Partneriteteve për Qytetet e Mundësive të Përbashkëta, Ndërtim Kapacitetesh për Planifikim Hapësinor Gjithëpërfshirës", një bashkëpunim mes Co-PLAN-it, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, (Tiranë), Universitetit POLIS (Tiranë), dhe Institutit për Studime të Strehimit dhe të Zhvillimit Urban (Rotterdam).

2 Konsulent, Instituti për Studime të Strehimit dhe të Zhvillimit Urban

3 Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

4 Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Përmbajtja

Hyrje.....76
1. Korniza e Planifikimit të Territorit në Shqipëri.....77
2. Politikat e BE-së me Ndikime në Planifikimin Hapësinor
2.1 Ligji per Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje.....81
2.2 Ligji për Planifikimin e Territorit.....83
3. Implikime për Shqipërinë e Qasjes së BE-së ndaj Zhvillimit Territorial
3.1 PZHHE.....85
3.2 Qëllime dhe Alternativa të Politikave të Sektorëve Specifikë në PZHHE.....90
3.3 Bashkëpunimi Ndërkufitar
3.4 Kohezioni Territorial.....94
3.5 Ndikime të drejtpërdrejta dhe të tërthorta të Politikave Europiane tek Shetetet Anëtare.....97
3.6 Masa të drejtpërdrejta.....99
3.7 Masa të tërthorta.....102
4. Implikime për Shqipërinë të qasjes së BE-së ndaj Zhvillimit Territorial.....105
4.1 Prospektet për përputhje me "Udhëzimet" e Përgjitshme të PZHHE.....106
4.2 Parime Rregulluese dhe Planifikuese Europiane të Përbashkëta.....113
5. Përfundime
5.1 Ndryshimi në Shtetet Anëtare Europiano-Jugore si pasqyrë për Shqipërinë?.....116
5.2 Planifikimi i Territorit në Lëvizje në Nivelet Kombëtare dhe të BE-së.....119
Bibliografia.....122

Hyrje

Shqipëria aplikoi për antarësim në Bashkimin Europian në vitin 2009. Momentalisht, po merr pjesë ne Procesin e Stabilizim-Asociimit drejt hyrjes në BE: një Marrëveshje Stabilizim-Asociimi mes BE-së dhe Shqipërisë u nënshkrua në vitin 2006 dhe u zbatua në fillim të prillit të vitit 2009. Në tetor të vitit 2012 Komisioni Europian rekomandoi që Shqipërisë t`i jepej statusi i vendit kandidat, me kusht marrjen e masave kryesore në disa fusha. Si pasojë e hyrjes së mundshme në BE, Shqipëria ka filluar procesin e bashkërendimit të legjislacionit me *acquis communautaire* — bashkësia e ligjeve, akteve ligjore, dhe vendimeve gjyqësore që përbëjnë legjislacionin e Bashkimit Europian (Komisioni Europian, 2012, f. 4-5, 9).

Ky dokument politik analizon, cilat janë disa nga ndikimet e antarësimit në BE – dhe integrimit të ligjeve dhe politikave të Shqipërisë me *acquis communautaire* — mbi planifikimin e territorit, i cili do të jetë një instrument kritik për Shqipërinë në manaxhimin e mjedisit të ndërtuar, trashëgimisë kulturore, burimeve bujqësore dhe atyre natyrore. Në këtë dokument "planifikimi i territorit" përcaktohet, sipas Ligjit Shqiptar për Planifikimin e Territorit (Nr. 10 119, datë 23 Prrill 2009), si më poshtë:

"Një veprimtari ndërdisiplinore për planifikimin e përdorimit të tokës, përcaktimin e kushteve për zhvillimin e territorit dhe të strukturave natyrore e të ndërtueshme në të" (Neni3).

Dokumenti ndahet në kater seksionet e mëposhtme:

- Seksioni 1 përmban një analizë të shkurtër të sistemit të planifikimit të territorit në Shqipëri.

- Seksioni 2 identifikon politikat dhe ligjet e BE-së që kanë

gjasa të ndikojnë në territorin e Shqipërisë. Shembuj (kryesisht nga Holanda) prezantohen mbi ndikimet e drejtpërdrejta dhe të tërthorta të politikave të BE-së mbi planifikimin e territorit.

- Seksioni 3 përshkruan implikimet e mundshme të drejtpërdrejta dhe të tërthorta të ligjeve dhe politikave të BE-së mbi sektorë të ndryshëm ekonomikë dhe mjedisorë.

- Seksioni 4 arrin në përfundimin, se tërësia e kornizës së planifikimit të territorit është në lëvizje, si në nivelin e BE-së, ashtu edhe në atë shqiptar.

1. Korniza e Planifikimit të Territorit në Shqipëri

Përgjatë dy dekadave të fundit Shqipëria, ka pësuar ndryshime dramatike në zhvillimin dhe manaxhimin e territorit. Midis viteve 1945 dhe 1990 Shqipëria përjetoi një formë ekstreme të planifikimit të centralizuar. Prona i përkiste shtetit, dhe planifikuesit socialistë kishin fuqinë të "përvetësonin tokën në çdo zonë" dhe t`i jepnin formë territorit për të promovuar parimet e socializmit dhe të modernizimit. Në fshatra kjo përfshinte programe për bonifikimin, kullim-vaditjen dhe kolektivizimin e tokës për të promovuar bujqësinë dhe vetëmjaftueshmërinë ushqimore. Në të gjithë vendin zona të reja urbane u krijuan si qendra të zhvillimit ekonomik. Tirana u transformua në një "kryeqytet socialist" model (Rugg, f. 59-67).

"Planifikimi urban" para vitit 1990 përdorej nga shteti për të"përcaktuar shpërndarjen e pushtetit të tij mbi territorin në mbështetje të politikave sektoriale të centralizuara". Instrumentet kryesore të planifikimit ishin Planet Rregulluese për qytete, ose fshatra, të cilat ishin instrumente tejet të ngurta dhe statike, që mjaftoheshin me "tregimin e vendndodhjes së ndërtesave në qytet dhe përdorimit të tyre"(PLGP, f. 4). Pas rrëzimit të regjimit në vitin 1990, aftësia e autoriteteve të reja për t`i dhënë formë

territorit shqiptar nëpërmjet planifikimit dhe instrumenteve të zotërimit të tokës, u ul në mënyrë drastike. Prishja e kontrolleve qendrore të planifikimit u rëndua edhe më shumë nga migrimi i brendshëm në shkallë të lartë, ndërsa njerëzit nga zonat e thella rurale lëvizën drejt bregdetit, apo në periferi të zonave urbane, sidomos përreth Tiranës, në kërkim të kushteve më të mira të jetesës, si dhe shërbimeve dhe strehimeve më të mira. Lëvizjet e popullsisë u shoqëruan nga një valë zaptimesh informale të tokave shtetërore dhe private (PLGP, f. 7), të cilat (në një shkallë më të ulët) vazhdojnë deri më sot. Për shkak të dobësisë së aftësive të shtetit në fillim të viteve '90, autoritetet ishin në më të shumtën e kohës të pafuqishme për të ndërhyrë në tregun e tokës.

Për më shumë se një dekadë toka bujqësore u nda dhe u ndërtua në mënyrë informale (pa leje ndërtimi). Informaliteti u nxit nga faktorët e mëposhtëm:

- Shteti nuk qe i aftë t'i përgjigjej kërkesës së lartë per strehim me çmime të përballueshme.

- Edhe pse shteti nuk ishte në gjendje të siguronte strehim, u pa se sigurimi i strehimeve informale ndihmoi në rritjen ekonomike, dhe kështu ishte kundër luftimit të ashpër të këtij fenomeni nëpërmjet policisë.

- Më vonë, shteti zhvilloi procedura formale per ndërtimin në tokat bujqësore, por duke qenë se njerëzit që jetonin në periferi apo zona rurale nuk i kishin ndjekur asnjëherë keto procedura, informaliteti ishte kthyer tashmë në normë dhe shteti nuk ishte më në gjendje të ushtronte kontroll.

- Informaliteti i përhapur i tanishëm është rezultat i arsyeve të lartpërmendura si dhe i korrupsionit politik. Për shembull, dihet gjërësisht se periudha para zgjedhjeve është koha më e mirë për të ndërtuar nje shtëpi në mënyrë informale, pasi qeveria do të

“mbyllë një sy” në shkëmbim të një vote.

Banka Botërore vlerëson se, që prej vitit 1990, rreth 350.000 deri në 400.000 ndërtesa u ngritën pa leje ndërtimi në gjithë vendin. Shumë prona urbane konsiderohen tashmë si të jashtëligjshme, duke qenë se ndërtimi i tyre u bë pa i kushtuar vëmendje ligjeve të planifikimit apo të ndërtimit, pa aprovime zyrtare, pa infrastrukturën e duhur apo shërbimet zyrtare, si dhe (me raste) në toka, që nuk i përkisnin ndërtuesit (Banka Botërore, f. 9).

Në një përpjekje për të rifituar kontrollin mbi tregun e tokës dhe për të riimponuar kontrollet e planifikimit, Qeveria e Shqipërisë ka kaluar një sërë ligjesh dhe ka ndërmarrë një sërë masash që prej vitit 1991. Disa nga më të rëndësishmet prej tyre janë listuar në Tabelën 3 më poshtë, në rend kronologjik. Të gjitha këto ligje kanë kaluar disa amendime dhe disa prej tyre janë shfuqizuar.

Tabela 3. Ligje dhe masa të përzgjedhura në fushën e planifikimit dhe manaxhimit të tokës

Burime: Tabela përshtatur nga Programi për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore në Shqipëri(2012) dhe Banka Botërore (2011)

Viti	Të drejtat e tokës dhe të pronës	Planifikimi, Zhvillimi i Territorit dhe Strehimi
1991	Ligji mbi Tokën (Nr. 7501)	
1993		Ligji për Urbanistikën (Nr. 7693)
1994	Ligji për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme (Nr. 7843)	
1995	Ligji për Shit-blerjen e Trojeve (Nr. 7980)	
1998		Ligji për Urbanistikën (Nr. 8405)
2001	Ligji për Transferimin e Pronave të Paluajtshme Publike të Shtetit në Njësitë e Qeverisjes Vendore (Nr. 8744)	
2004	Ligji për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës (Nr. 9235)	Ligji për Programet Sociale për Strehimin e Banorëve të Zonave Urbane (Nr. 9232)
2006	Ligji për Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje (Nr. 9482)	
2007		Ligji për Inspektimin e Ndërtimit (i decentralizuar) (Nr. 9780)
2009		Ligji për Planifikimin e Territorit (Nr. 10119), datë 23 prill
		Amendime ndaj Ligjit të Planifikimit të Territorit, miratuar në tetor
		Vendim i Këshillit të Ministrave për krijimin e Agjencisë Kombëtare të Planifikimin të Territorit
2010		Agjencia Kombëtare e Planifikimin të Territorit fillon punimet në mars
		Vendim i Këshillit të Ministrave për Organizimin dhe Funksionimin e Regjistrit të Planifikimit të Territorit
2011		Ligji për Planifikimin e Territorit hyn në fuqi më 30 shtator
		3 akte nenligjore të Ligjit për Planifikimin e Territorit miratohen në qershor dhe korrik
2012		3 Amendime të Ligjit për Planifikimin e Territorit miratohen
2013		1 Amendim i Ligjit per Planifikimin e Territorit miratohet dhe 1-2 të tjerë diskutohen në Parlament

Të paktën dy ligje të kohëve të fundit që janë përfshirë në Tabelën më lart ka gjasa të kenë një ndikim kritik mbi manaxhimin e territorit në Shqipëri. Këto janë Ligji për Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje (Nr. 9482) i vitit 2006 dhe Ligji për Planifikimin e Territorit (Nr. 10119) i vitit 2009. Pengesat në kapacitete teknike dhe institucionale po ndikojnë në zbatimin e të dyja ligjeve, siç shpjegojnë edhe dy nënseksionet e mëposhtme.

2.1 Ligji per Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje

Ligji Nr. 9482 datë 3 Prill 2006, filloi një program legalizimi që kishte për qëllim të rregullonte vendbanimet dhe ndërtesat e jashtligjshme ndërtuar para majit të vitit 2006, bazuar në një proces vetëdeklarimi. Në fillimet e tij, procesi i legalizimit u manaxhua nga qeveritë vendore, por si rezultat i amendimeve që iu bënë ligjit në vitin 2008 agjencia qendrore shtetërore ALUIZNI fitoi të drejtën e ushtrimit apo marrjes përsipër të përgjegjësive të zyrave të planifikimit urban apo këshillave rajonalë, duke përfshirë këtu legalizimin e pronave, në dukje për të përshpejtuar procesin e legalizimit dhe për të evituar çdo pengesë të krijuar nga qeveritë vendore në proces.

ALUIZNI raportoi se mori një total prej 270,592 aplikimesh për legalizim gjatë dritares për legalizim në vitin 2006. Procesimi i aplikimeve per legalizim vazhdon ende dhe sot; progresi është më i ngadaltë nga ç'pritej, kryesisht për shkak të çështjeve të koordinimit teknik dhe institucional. Duke marrë parasysh shkallën e zënieve informale të tokës në vitet '90-të dhe në fillim të viteve 2000, ka me dhjetëra mijëra banore ne banesa informale që nuk kanë aplikuar (ende) për legalizim. Për më tepër, është gjerësisht e pranuar se Ligji për Legalizim, Urbanizim dhe Integrim nuk mundi të ndalojë zenien apo ndërtimet e reja informale. Kjo pjesërisht për shkak të një neni në Ligjin për Planifikimin e Territorit (2009) (referoju nenseksionit në vijim) e cila shprehet se ata që do të

ndërtojnë në mënyrë të jashtëligjshme pas vitit 2006 do të paguajnë një gjobë, por nuk do të përballen me shkatërrimin e strukturave të tyre. Për të riparuar këtë "mangësi", qeveria pergatiti një strategji pronash dhe një plan veprimi në vitin 2012, që do të shtrojë rrugën për hapjen e një dritareje të re për legalizimin e pronave informale me qëllim ndaljen më në fund të të gjitha ndërtimeve informale. Por se si strategjia e re propozon ta arrijë këtë synim është e paqartë.

Sidoqoftë, edhe pasi pronarët të kenë legalizuar pronat e tyre, ka gjasa të ketë ende shumë pengesa ligjore. Një dokument mbi vendin nga Banka Boterore në vitin 2011 përmbledh disa nga sfidat në fjalë (Banka Botërore, f. 5-6):

- Të drejtat e pasurive të paluajtshme në Shqipëri nuk janë të sigurura siç duhet, për shkak të një kombinimi të mangësive te ndryshme që lidhen me regjistrimin fillestar ende të papërfunduar, mungesën e regjistrave të saktë kadastrale, dhe – në shumë raste – mungesës së provave të besueshme të pronësië. Kjo ka bërë që, në shumë raste, të ketë deklarata konfliktuale mbi pronësinë e së njëjtës parcelë toke.
- Boshllëqe në legjislacionin e planifikimit të territorit dhe dështime administrative në dhënien e lejeve të ndërtimit e kanë bërë të vështirë marrjen e një leje ndërtimi të përshtatshme, edhe kur banorët kanë pronësi të ligjshme të tokës.
- Gjykatat nuk kanë qenë të suksesshme në zgjidhjen e konflikteve të pronave apo në përforcimin e të drejtave të pronës. Megjithëse Qeveria ka marrë disa masa politike të përshtatshme, zbatimi ka mbetur mbrapa për shkak të inkoherencës së politikave, problemeve që lidhen me koordinimin, kufizimeve në kapacitete, dhe korrupsionit.
- Aktualisht, shitjet dhe ndarjet në shumë zona ende kanë tendencën të bëhen pa dokumente, dhe kur dokumentet

e shitjes ekzistojnë,ato shpesh herë nuk mund të noterizohen apo të regjistrohen, pasi prona nuk është e regjistruar në emër të shitësit. Si rezultat, shumë pronare të tokës kanë paguar shuma domethënëse parash për pronat, por nuk gëzojnë mbrojtje ligjore, pasi transaksioni mbetet nga pikëpamja ligjore informal (Banka Botërore, f. 11).

2.2 Ligji për Planifikimin e Territorit

Ligji për Planifikimin e Territorit i vitit 2009 u hartua si një kornizë ligjore, zbatimi i së cilës do të varej nga akte nënligjore dhe rregullore. Shtatë aktë nënligjore janë përgatitur që në vitin 2009, dhe akoma të tjera priten (PLGP, f. 7).

Korniza ligjore ka për qëllim kryesor "përcaktimin e parimeve bazë, përgjegjësive, rregullave dhe procedurave për planifikimin e territorit" (Neni2) si një bazë për zhvillimin e qëndrueshëm dhe manaxhimin mjedisor.

Objektivat specifikë janë përcaktuar si më poshtë (Ligji "Për Planifikimin e Territorit", Nr. 10119, datë 23.04.2009, Neni 1):

- Të sigurojë zhvillimin e qëndrueshëm të territorit, nëpërmjet përdorimit racional të tokës dhe të burimeve natyrore.
- Të vlerësojë potencialin aktual e perspektiv për zhvillim të territorit në nivel kombëtar e vendor, në bazë të balancimit të burimeve natyrore, të nevojave ekonomike e njerëzore dhe interesave publikë e private.
- Të nxisë veprimet e duhura për mbrojtjen, restaurimin dhe rritjen e cilësisë së trashëgimisë natyrore e kulturore dhe për ruajtjen e shumëllojshmërisë biologjike dhe të peizazhit.

- Të mundësojë të drejtën e përdorimit e të zhvillimit të pronës, në përputhje me instrumentet planifikuese dhe ligjet mjedisore.
- Të krijojë kushte të përshtatshme e të drejta dhe shanse të barabarta për banim, veprimtari ekonomike e sociale për të gjitha kategoritë sociale, kohezion ekonomik e social dhe gëzim të të drejtave të pronësisë.
- Të sigurojë që autoritetet kombëtare e vendore të planifikimit të hartojnë e të përditësojnë rregullisht instrumente të planifikimit, sipas kërkesave të tregut dhe nevojave sociale.
- të sigurojë që autoritetet e planifikimit të bashkërendojnë veprimtaritë e tyre planifikuese, për të nxitur planifikimin e harmonizuar e të integruar të territorit.
- Të garantojë, sipas legjislacionit për ndërtimin, zbatimin e rregullave të sigurisë së ndërtimeve dhe të punimeve të ndërtimit për jetën dhe shëndetin e njerëzve.

Vëzhguesit e kanë quajtur kornizën ligjore "gjithëpërfshirëse". Ajo permban dy pjesë kryesore: sistemin e planifikimit dhe sistemin e kontrollit të zhvillimit. Sistemi i planifikimit prezanton qëllimin e përgjithshëm të planifikimit, masat e detajuara për planifikim në nivelet kombëtare, rajonale dhe vendore, dhe ndërlidhjet me planifikimin sektorial, ndërsektorial dhe çështjet e planifikimit ndërvendor dhe te integruar. Sistemi i kontrollit të zhvillimit përfshin procedurat për lëshimin e lejeve dhe standardet teknike për zbatim mbi bazën e planeve të detajuara të zonave sipas përdrimit të tokës, që rrjedhin nga planet më të përgjithshme urbane (Morales-Schechinger, f. 12).

Megjithatë, që kur ligji hyri në fuqi në shtator 2011, zbatimi ka qenë i ngadaltë. Disa faktorë citohen si shkak, në krye të të cilëve qëndrojnë ndryshimi konceptual mes ligjit të ri dhe kornizës ligjore të mëparshme për planifikim në Shqipëri – dhe vështirësia që institucionet publike dhe zhvilluesit kanë në përshtatjen ndaj

këtyre ndryshimeve. Një arsye tjetër është kompleksiteti i ligjit, i cili "kalon në një farë mase aftësitë aktuale të nënpunësve civilë për tëorientuar zbatimin e tij" (Co-Plan, Gazette Nr. 3, f. 1).

3. Politikat e BE-së me Ndikime në Planifikimin Hapësinor

Bashkimi Europian nuk ka një mandat të drejtpërdrejtë apo një kornizë të qartë institucionale dhe politike për planifikimin hapësinor: sipas parimit të"subsidiaritetit" planifikimi i territorit është përgjegjësi kryesisht e Shteteve Anëtare. Ndërkohë që kjo është e vërtetë, është po aq e qartë se roli i drejtpërdrejtë apo i tërthortë i BE-së në planifikimin hapësinor po vjen duke u rritur në menyrë të konsiderueshme – sidomos në fushat e politikave rajonale, zhvillimit rural, mjedisit dhe transportit. Një mënyrë tjetër, sipas së cilës, roli i BE-së po rritet (tërthorazi) në planifikimin hapësinor, është nëpërmjet parimit dhe politikes së "kohezionit" territorial.

3.1 PZHHE

Perspektiva eZhvillimit Hapësinor Europian (PZHHE) e vitit 1999, mbetet dokumenti politik më i rëndësishëm që prin ambicjet e BE-së në sferën e zhvillimit të territorit. PZZHE u hartua nga Komisioni Ndërqeveritar i Zhvillimit Hapësinor, me përfshirjen e Shteteve Anëtare në bashkëpunim me Komisionin Europian. PZHHE është një dokument "që nuk mbart detyrime ligjore" dhe një "kornizë politikash për bashkëpunim më të mirë ndërmjet politikave sektoriale të Komunitetit me ndikime hapësinore domethënëse dhe Shteteve Anëtare, rajoneve dhe qyteteve të tyre" (KKE 1999, f. 11).

Dokumenti nuk e ka fuqinë e ligjit, por është menduar si një "kornizë reference" për publikun dhe aktorët privatë të përfshirë

në zhvillimin hapësinor. Disa vëzhgues kanë arritur në përfundimin, që PZHHE ka qënë vërtet e suksesshme në krijimin e një kornize: Faludi (2003), për shembull, kujton se që prej hartimit të saj, idetë e PZHHE-së kanë "penetruar dhe influencuar" në mënyrat e të menduarit për planifikimin në Europë (Faludi 2003, f. 2, 7). Shqipëria i përdori parimet dhe objektivat e PZZHE, gjatë hartimit të ligjit të planifikimit të territorit, që u miratua në vitin 2009.

Në fund të viteve '90-të PZHHE-ja përfaqësoi një "dimension të ri të politikave europiane" , duke qenë se ishte hera e parë që BE po i kushtonte vëmendje specifike planifikimit të territorit si një instrument për të arritur objektiva më të gjëra sociale dhe ekonomike. Një objektiv kyç i PZHHE-së ishte të lehtësonte një koordinim më të mirë të ndikimeve në territor të politikave europiane: horizontalisht përmes sektorëve të ndryshëm; vertikalisht ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes; dhe gjeografikisht përtej kufijve administrative (Dühr et al, f. 302). Duke iu referuar ligjit nr.10119, sistemi i planifikimit në Shqipëri është ndërtuar në mënyrë të tillë, që të ndjekë këtë objektiv të PZHHE-së. Pra, koordinimi horizontal sigurohet përmes koordinimit të instrumenteve të planifikimit, që klasifikohen si të përgjithshme, sektoriale dhe ndërsektoriale. Koordinimi vertikal sigurohet përmes hierarkisë së detyrueshme të planifikimit që është e zhvilluar në katër nivele: kombëtar, rajonal (i integruar), ndërvendor dhe vendor. Instrumentet e planifikimit në secilin nivel duhet të përputhen me instrumentet në nivelet e tjera. Koordinimi gjeografik sigurohet gjithashtu përmes koordinimit dhe përputhjes së planeve të integruara (rajonale) dhe planeve ndërvendore (dy ose më shumë qeveri vendore së bashku) me gjithë instrumentet e tjera, pavarësisht nivelit dhe klasifikimit. Klasifikimi i instrumenteve të planifikimit, siç përmendet këtu, koordinimi gjeografik i instrumenteve dhe përfshirja e nivelit ndërvendor për instrumentet e planifikimit janë ndikime të drejtpërdrejta të objektivave të PZHHE-së dhe nuk ekzistonin në sistemet e mëparshme të planifikimit urban dhe kornizës ligjore

në Shqipëri.

PZHHE-ja u hartua për t`iu përgjigjur tri "qëllimeve themelore të politikave europiane": kohezion ekonomik dhe social; ruajtje e burimeve natyrore dhe trashëgimi kulturore; dhe një konkurrueshmëri më e balancuar e territorit europian. Për këto qëllime, PZHHE-ja theksoi tre objektiva kryesore të politikave të zhvillimit hapësinor, apo "udhëzime" (KKE 1999, f. 11, 19-20):

- Zhvillimi i një sistemi urban policentrik dhe të balancuar dhe fuqizimi i partneritetit mes zonave urbane dhe atyre rurale. Kjo përfshin lënien prapa të dualizmit të vjetëruar mes qytetit dhe fshatit. Shqipëria përpiqet të kontribuojë në këtë objektiv, duke pasur një ligj planifikimi, qëllimi i të cilit shtrihet përtej zonave urbane, për të mbuluar gjithë territorin. Në këtë mënyrë sigurohet një proces i integruar planifikimi për zonat urbane, rurale dhe natyrore. Veçanërisht parimi i partneritetit diskutohet gjerësisht ndërmjet grupeve të interesit në procesin e hartimit të një politike kombëtare për zhvillim rajonal dhe rajonalizim të qeverisjes.
- Promovimi i koncepteve të integruara të transportit dhe komunikimit, që mbështesin zhvillimin policentrik të territoreve të BE-së dhe janë një kusht i rëndësishëm, që u mundëson qyteteve dhe rajoneve Europiane të ndjekin integrimin e tyre në Bashkimin Monetar Europian. Barazia në aksesin ndaj infrastrukturës dhe dijes duhet të realizohet gradualisht. Për këtë duhet të gjenden zgjidhje të përshtatura sipas rajoneve. Në Shqipëri, projektet e infrastrukturës (edhe në kuadrin e zhvillimit rajonal) mbeten prioritet. Akset, që janë ndërtuar deri më tani (për në Kosovë dhe për në Peshkopi) kontribuojnë për një gjende të re rajonalizimi në Shqipëri, ku barrierat gjeografike drejt Veriut dhe Verilindjes janë eliminuar.

> Objektivi politik i qeverisë për infrastrukturën rrugore është krijimi i një rrjeti të vetëm të transportit rrugor, i cili do të shërbente si mjet komunikimi, që do të ekuilibronte gradualisht nivelet ekonomike, duke afruar tregjet, evituar zonat e mbipopulluara dhe duke shpërndarë trafikun në mënyrë optimal, ndërkohë që ulej niveli i ndotjes dhe aksidenteve. Paralel me infrastrukturën rrugore, qeveria ka për qëllim edhe krijimin e një sistemi stransporti multimodal, duke pasur kështu si vizion integrimin e rrjetit shqiptar të hekurudhave me rrjetin rajonal. Ky vizion bazohet në dy marrëveshje politike fimosur në vitet 2002 dhe 2006[5] .Ky qëllim i transportit hekurudhor është një ndikim i politikave europiane të transportit, ndërkohë që studime të parafizibilitetit të kryera deri më tani nga qeveria tregojnë, që investimi në hekurudha nuk është efiçient për shkak të terrenit, gjeografisë dhe numrit të ulët të përdoruesve vendës.

Sipas PKZMSA[6] 2010-2014 (f. 423) rreth 40% e legjislacionit shqiptar në fushën e transportit është transpozuar me legjislacionin Europian. PKZMSA-ja thotë gjithashtu se (f. 403) prioritetet e Qeverisë Shqiptare janë bazuar në zbatimin e Nenit 106 të MSA-së dhe Neneve 4 dhe 5 të Protokollit 5, në të cilët qeveria ka vendosur si prioritete kyç për zhvillimin dhe finalizimin e Rrjetit Kryesor sa më poshtë:

- Ndërtimi i rrugës Durrës–Kukës–Morinë (i përfunduar).
- Përfundimi i korridoreve Veri-Jug dhe Lindje-Perëndim sipas standardeve ndërkombëtare (në vazhdim).
- Përmirësimi, zhvillimi dhe rritja e efiçencës së rrugëve ndërkufitare dhe turistike (në vazhdim).

5 Memorandum i Mirëkuptimi i Korridorit VIII Pan - Europian mbi Transportin, firmosur në Bari, më 9 shtator 2002, nga Ministrat e Transportit të Italisë, Shqipërisë, Maqedonisë, Bullgarisë, Greqisë, Turqisë dhe përfaqësuesve të Bashkimit Europian; dhe Marrëveshja "Për Krijimin e Rrjetit Hekurdhor të Permormancës së Lartë në Europën Juglindore" firmosur në Selanik, më 4 Maj 2006, nga Ministrat ballkanikë të Transportit.

6 Plani Kombëtar për Zbatimin e MSA-së.

- Përmirësimi i sistemit të administrimit përmes një manaxhimi më të mirë të aseteve rrugore.

Për sa i përket transportit rrugor, dy ligje kryesore janë në proces transpozimi: Ligji Nr. 8308, datë 18.03.1998, "Për Transportin Rrugor", i ndryshuar, dhe Ligji Nr. 8378, datë 22.07.1998, "Kodi Rrugor i Republisës së Shqipërisë", i ndryshuar. Në fushën e transportit ajror, katër ligje kryesore janë transpozuar plotësisht: 1) Ligji Nr.9658, datë 18.12.2006, "Për Ratifikimin e "Marrëveshjes Shumëpalëshe ndërmjet Komunitetit Europian dhe Vendeve Anëtare, Republikës së Shqipërisë, Bosnjë dhe Hercegovinës, Republikës së Bullgarisë, Republikës së Kroacisë, Republikës ish-Jugosllave të Maqedonisë, Republikës së Islandës, Republikës së Malit të Zi, Mbretërisë së Norvegjisë, Rumanisë, Republikës së Serbisë dhe Republikës së Kosovës "Për Krijimin e Zonës së Përbashkët Europiane të Aviacionit"; 2) Ligji Nr. .9586, datë 20.07.2006, "Për Ratifikimin e Marrëveshjes ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Komunitetit Europian për disa aspekte specifike të Shërbimeve Ajrore"; 3) Ligji Nr. 9255, datë 15.07.2005, Konventa e Montrealit, deri më tani e njohur si Konventa për unifikimin e disa rregullave lidhur me transportin ajror ndërkombëtar; dhe 4) Ligji Nr. 10040, datë 22.12.2008, "Kodi Ajror i Republikës së Shqipërisë".

• Zhvillimi dhe ruajtja e trashëgimisë natyrore dhe kulturore përmes "manaxhimit të zgjuar". Kjo kontribuon tek ruajtja dhe thellimi i identiteteve rajonale dhe mbajtja e diversitetit natyror dhe kulturor të rajoneve dhe qyteteve të BE-së në epokën e globalizimit. Në Shqipëri, politikat qeveritare janë të orientuara drejt zhvillimit të qëndrueshëm të mjedisit dhe burimeve natyrore, si pyjet, burimet ujore dhe rezervat e peshkimit, duke synuar rritje ekonomike dhe një cilësi më të lartë jetese për brezat e sotëm dhe të ardhshëm. Shumë zona në territorin e Republlikës së Shqipërisë janë deklaruar si zona të mbrojtura[7] dhe janë klasifikuar në: rezervat strikt natyror/ rezervat shkencor, park kombëtar, monument

7 Një hartë e përditësuar e këtyre zonave mund të gjehet në: http://www.moe.gov.al/upload/zona%20te%20mbrojtura/harta%20_zm-korrik%202012%20%28re-liev%29.jpg.

natyre, rezervat natyror të menaxhuara, peizazh i mbrojtur, zonë e mbrojtur natyrore e burimeve të manaxhuara. Qeveria ka firmosur gjithashtu konventa ndërkombëtare, si Konventa e Barcelonës, Konventa Ramsar, Konventa e Biodiversitetit, konventa e Bernës. Sipas Nenit 108 të MSA, përafrimi i legjislacionit shqiptar me aquis në këtë sektor shihet i lidhur drejtpërdrejt me standardet mjedisore dhe detyrën për të luftuar degradimin mjedisor me qëllim promovimin e qëndrueshmërisë mjedisore. Ky objektiv shprehet në dokumente strategjike, si Plani i Veprimit të Mjedisit, Strategjia dhe Plani i Veprimit të Biodiversitetit si dhe Strategjia për Zhvillimin e Sektorit të Pyjeve dhe Kullotave. Ligjet që nevoitet të transpozohen apo në proces transpozimi përfshijnë ligje mbi pyjet, kullotata, peshkimin dhe akuakulturën, si dhe aktet nënligjore respektive.

Një rezultat domethënës i procesit të PZHHE-së ishte krijimi i Rrjetit Europian të Vëzhgimit të Planifikimit Hapësinor (REVPH). Misioni i REVPH-së është të "mbështesë zhvillimin e politikave dhe... të ndërtojë një komunitet shkencor europian në fushën e zhvillimit Europian të territorit. Qëllimi kryesor është rritja e bazës së përgjitshme të dijeve mbi strukturat, tendencat, perspektivat e territoreve dhe ndikimet politike në një Bashkim Europian në zgjerim" (ESPON, f. 3). Për planifikuesit, vlera e shtuar e REVPH-së është furnizimi me dijet shkencore dhe teknike të nevojshme për të ndihmuar në zbatimin e alternativave politike në PZHHE dhe për t`i përkthyer ato në instrumente ligjore dhe financiare të përshtatshme (Van Ravesteyn dhe Evers, f. 20).

3.2 Qëllime dhe Alternativa të Politikave të Sektorëve Specifikë në PZHHE

Në sektorët kyç që ndikohen nga politikat e territoreve, PZHHE-

ja përmban "qëllime dhe alternativa specifike të politikave" për secilin nga tri udhëzimet e PZHHE-së për zhvillim hapësinor. Në planifikimin dhe zbatimin e tyre, këto qëllime dhe alternativa të politikave duhet të marrin parasysh situatën specifike ekonomike, sociale dhe mjedisore të secilës zonë. Qëllimet dhe alternativat e politikave për zhvillimin rural dhe bujqësinë, transportin dhe infrastrukturën si dhe mjedisin natyror, janë përmbledhur më poshtë.

Qëllime dhe alternativa të politikave për sigurimin e **zonave rurale** produktive dhe të shumëllojshme:

- Promovimi i strategjive të shumellojshme të zhvillimit… që ndihmojnë arritjen e zhvillimit indigjen (përfshi këtu edhe promovimin e multifunksionalitetit në bujqësi).
- Mbështetja e zonave rurale në edukim, trajnim dhe në krijimin e vendeve të punës me natyrë jobujqësore.
- Fuqizimi i qyteteve të vogla e të mesme në zonat rurale si pika qendrore për zhvillim rajonal dhe promovimi i rrjetëzimit të tyre.
- Sigurimi i bujqësisë së qëndrueshme, marrja e masave mjedisore dhe diversifikimi i përdorimit të tokës agrare.
- Promovimi dhe mbështetja e bashkëpunimit dhe shkëmbimit të informacionit ndërmjet zonave rurale.
- Përdorimi i potencialit për energji të rinovueshme në zona rurale dhe urbane, duke marrë parasysh kushtet vendore dhe rajonale, në veçanti, trashëgiminë natyrore dhe kulturore.

Qëllime dhe alternativa të politikave për promovimin e aksesit në **transport** dhe **infrastrukturës** së qëndrueshme:

- Fuqizim i rrjetit dytësore të transportit dhe lidhjeve të tij me Rrjetin Trans-europian, përfshi këtu edhe zhvillimin e

sistemeve rajonale efiçiente të transportit.

- Promovim i aksesit hapësinor më të ekuilibruar në transportin ndërkontinental të BE-së nëpërmjet shpërndarjes së përshtatshme të porteve detare dhe aeroporteve (portave globale), rritjes së nivelit të shërbimeve në to dhe përmirësimit të lidhjeve me zonën rrethuese.
- Përmirësim i lidhjeve të transportit të rajoneve periferale dhe ultraperiferale, si brenda BE-së ashtu edhe me vendet e treta fqinje, duke marrë parasysh transportin ajror dhe zhvillimin e mëtejshëm të lehtësirave infrastrukturore.
- Përmirësim i aksesit dhe përdorimit të lehtësirave të telekomunikacionit dhe hartim i tarifave, që mundësojnë "shërbime universale" në zona me popullsi të shpërhapur.
- Përmirësim i bashkëpunimit mes politikave të transportit në nivelin e BE-së, kombëtar dhe rajonal.
- Prezantimi i vlerësimeve të ndikimit territorial si një instrument për vlerësim të projekteve të mëdha infrastrukturore (sidomos në sektorin e transportit).
- Koordinim më i mirë i politikave të zhvillimit hapësinor dhe planifikimit të përdorimit të tokës me planifikimin e transportit dhe të telekomunikacionit.
- Përmirësim i shërbimeve të transportit publik dhe ofrimi i një niveli minimal shërbimesh më qytete te vogla dhe të mesme.
- Ulja e efekteve negative në zona që i nënshtrohen presioneve të larta të trafikut duke përforcuar mjete transporti ambientaliste, ulur numrin e aksidenteve dhe duke internalizuar kostot e jashtme.
- Promovim i ndërlidhjes së seksioneve rrugore intermodale për transportin e mallrave, veçanërisht për transportin në korridore europiane, sidomos nëpërmjet lundrimit në ujëra detare dhe të brendshme.
- Planifikim infrastrukturor i koordinuar dhe i integruar dhe manaxhim, që eviton investime jo efiçiente (për shembull

zhvillim i tepërt paralel i infrastrukturës së transportit), si dhe sigurim i përdorimit sa më efiçent të infrastrukturës ekzistuese të transportit.

Qëllime dhe alternative, që synojnë ruajtjen dhe zhvillimin e **trashëgimisë natyrore** (mjedisit):

- Zhvillim i vazhdueshëm i rrjetit ekologjik europian, siç edhe propozohet në Ntura 2000, përfshi këtu lidhjet e nevojshme mes zonave natyrore dhe zonave të mbrojtura me rëndësi rajonale, kombëtare, ndërkombëtare dhe mbarëeuropiane.
- Integrimi i konsiderimeve të biodiversitetit në politikat sektoriale (bujqësore, politikave rajonale, të transportit, peshkimit etj.), siç përfshihen në Strategjinë Komunitare të Biodiversitetit.
- Pregatitja e strategjive të zhvillimit hapësinor për zona të mbrojtura, zona me ndjeshmëri mjedisore dhe zona me biodiversitet të lartë, si zonat bregdetare dhe dhe kënetat, duke ekuilibruar mbrojtjen dhe zhvillimin bazuar në vlerësimin e ndikimeve në territor dhe mjedis dhe në përfshirjen e partnerëve të interesuar.
- Përdorim më i madh i instrumenteve ekonomike për të njohur domethënien ekologjike të zonave të mbrojtura dhe me ndjeshmëri mjedisore.
- Promovim i ngritjes së strukturave që kursejnë energji dhe ulin trafikun, planifikim i integruar i burimeve dhe përdorim më i madh i energjive të rinovueshme me qëllim uljen e emetimeve të CO2.
- Mbrojte e dheut si baza e jetës për qeniet njerëzore, faunën dhe florën, nëpërmjet uljes së erozionit, shkatërrimit të dheut dhe mbipërdorjes së hapësirave të hapura.
- Zhvillim i strategjive në nivele rajonale dhe ndërkombëtare për manaxhimin e riskut në zona me rrezikshmëri të lartë për katastrofa.

3.3 Bashkëpunimi Ndërkufitar

Prioritetet e politikave të PZHHE-së janë ndjekur nëpërmjet bashkëfinancimit të projekteve të planifikimit hapësinor me përfshirjen e partnerëve në shtete të ndryshme përmes Iniciativës INTERREG.

INTERREG është instrumenti parësor i BE për të mbështetur bashkëpunimin përgjatë kufijve kombëtarë, dhe financohet nga Fondi Europian për Zhvillimin Rajonal. INTERREG u hap në vitin 1990 për të tejkaluar disavantazhet, që vinin nga kufijtë administrativë të rajoneve fqinje në tregun e përbashkët që po krijohej (Dühr et al, f. 294). INTERREG ka përfshirë tri faza me axhendë në planifikimin hapësinor: Faza II (1994–1999), Faza III (2000–2006) dhe FazaIV (2007–2013). Dallojnë tri nivele territoriale:

- Projekte ndërkufitare, duke përfshirë rajone të bashkangjitura gjeografikisht.
- Iniciativa ndërshtetërore, midis hapësirave të gjera shumëkombëshe.
- Inisiativa ndërrajonale, midis rajoneve jo-bashkangjitur përgjatë gjithë territorit të BE.

Në fazën më të fundit (2007-2013) INTERREG është përfshirë në axhendën e kohezionit të territorit nën objektivin e "bashkëpunimit territorial". Kjo nënkupton bashkëpunim në planifikimin rajonal dhe hapësinor, si edhe çështje të tjera të rritjes ekonomike që lidhen me politika rajonale (Dühr et al, f. 303).

3.4 Kohezioni Territorial

Në një dokument që vijëzon udhëzimet strategjike për kohezion territorial në vitin 2005, Komisioni shpjegoi se kohezioni territorial është një "element kyç, që promovon integrim më të fortë të territorit të Bashkimit në gjithë dimensionet e tij". Politika e

kohezionit mbështet "zhvillim të ekuilibruar dhe të qëndrueshëm të territorit të Bashkimit në nivelin e makrorajoneve të tij dhe ul [çdo] "efekt barrierë" përmes bashkëpunimit ndërkufitar dhe shkëmbimit të praktikave të suksesshme".

Komisioni e justifikon përfshirjen në çështjet e territoreve të shteteve të tij anëtare, duke theksuar se "këto veprime janë bazuar në strategji zhvillimi të përbashkëta të territoreve në fjalë (kombëtare, rajonale dhe vendore) dhe në rrjetëzimin e grupeve kyçe të interesit . Si të tilla, ato kanë një vlerë të shtuar europiane të dukshme, që rritet edhe më shumë në një Bashkim Europian më të zgjeruar dhe diversifikuar" (KKE 2005, f. 10).

Në periudhën e tanishme të Politikës së Kohezionit të BE-së 2007–2013, fondet strukturore mbeshtetin tre ojektiva kryesorë të "kohezionit":

- Konvergjencën e shteteve më të dobëta ekonomikisht me ekonomitë më të forta.
- Përmirësimin e konkurrueshmërisë dhe punësimit në rajonet më të dobëta (siç caktohen nga Shtetet Anëtare); dhe
- Forcimin e bashkëpunimit territorial.

Objektivi i fundit (forcimi i bashkëpunimit territorial) lidhet ngushtësisht me nocionin e planifikimit hapësinor europian (në Fazën III të INTERREG).Lidhja e ngushtë midis politikave të kohezionit dhe të planifikimit në BE-së përforcohet nga puna e DG-së Regio, Drejtoria e Përgjithshme e Komisionit për Politikë Rajonale (Kohezioni), që ka marrë drejtimin së bashku me shtetet anëtare, të iniciativave të planifikimit hapësinor (Dühr et al, 301). Në periudhën e tanishme të Politikës së Kohezionit BE-ja vijëzon një kornizë (e njohur edhe si "strategji gjithëpërfshirëse") brenda së cilës ndiqen qëllimet dhe veprimet territoriale të Shteteve Anëtare. Kjo kornizë konsiston në një sërë prioritetesh kohezioni

me dimensione territoriale(KKE 2005, f. 29-32):

- Në zonat urbane fokusi qëndron tek përmirësimi i konkurrueshmërisë nëpërmjet bashkëzimit të rrjetëzimit dhe arritjes së një zhvillimi më të ekuilibruar ndërmjet qyteteve ekonomikisht më të forta dhe pjesës vjetër të rrjetit urban. Prioritetet janë: promovimi i sipërmarrjes, punësimi vendor dhe zhvillimi i komuniteteve; dhe marrja e masave për rehabilitimin e mjedisit fizik, rizhvillimin e zonave ish-industriale/tregtare të braktisuara ose të ndotura, ruajtjen e zhvillimin e trashëgimisë historike dhe kulturore.
- Në zona rurale Shtetet Anëtare duhet të mbështesin rigjenerimin ekonomik, duke siguruar një nivel minimal aksesi në "shërbim të interesit ekonomik të përgjithshëm", duke pasur parasysh përmirësimin e kushteve në zonat rurale dhe kufizimin e migrimit nga to. Prioritetet përfshijnë: ndërtimin e lidhjeve me rrjetin kryesor kombëtar dhe europian, zhvillimin e një qasjeje të integruar ndaj zhvillimit të turizmit; investimin në shtylla zhvillimi në zonat rurale (për shembull, në qytetet e vogla dhe të mesme); dhe zhvillimin e bashkësive ekonomike bazuar në asetet vendore kombinuar me përdorimin e teknologjive të reja të informacionit.
- BE po i ndihmon Shtetet Anëtare të zhvillojnë programe të bashkëpunimit ndërkombëtar për rritjen e bashkëpunimit përmes kufijve kombëtarë mbi çështje të rëndësisë strategjike, përfshi këtu: përmirësimin e ndërlidhjes fizike të territoreve (p.sh, investimet në transport të qëndrueshëm), si dhe lidhjet e paprekshme (p.sh., rrjetin, shkëmbimet mes rajoneve dhe mes pjesëtarëve të përfshirë). Prioritetet përfshijnë: krijimin e korridoreve europiane të transportit (veçanërisht seksionet ndër-kufitare), manaxhimin e ujit në nivel baseni të lumenjve, bashkëpunimin e integruar detar, si dhe hulumtimet dhe

bashkëpunimin e integruar detar, si dhe hulumtimet dhe rrjetet e zhvillimit/inovacionit.

- Programet e bashkëpunimit ndërrajonal përfshijnë përbërës mbi shkëmbimin e eksperiencave dhe praktikave të suksesshme në zhvillimin urban, modernizimin e shërbimeve të sektorit publik, dhe zbatimin e programeve të bashkëpunimit, si dhe studime dhe mbledhje të dhënash.

3.5 Ndikime të drejtpërdrejta dhe të tërthorta të Politikave Europiane tek Shetetet Anëtare

Ka disa mënyra se si politikat e BE-së mund të ndikojnë në zhvillimet hapësinore në Shtetet Anëtare. Në sondazhin e tyre mbi politikat e BE dhe ndikimet e tyre në sektorë të ndryshëm në Holandë, van Ravesteyn and Evers dallojnë në mes të ndikimeve të drejtpërdrejta dhe atyre të tërthorta, që i ilustrojnë në Figurën 1.

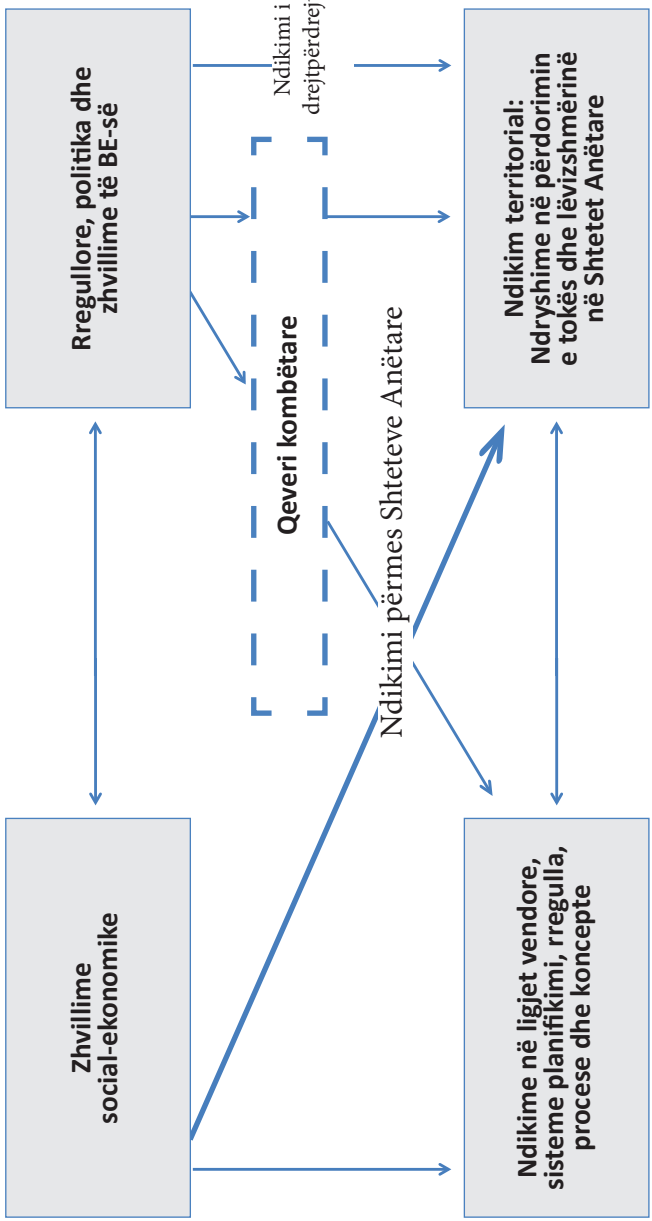


Figure 1: Ndikime të drejtpërdrejta dhe të tërthorta të politikave të BE-së tek ligjet dhe hapësirat e Shteteve Anëtare

Burim: E përshtatur nga van Ravesteyn dhe Evers (2004)

Politika dhe legjislacioni i BE-së mund të kenë ndikim të drejtpërdrejtë mbi zhvillimet hapësinore kur përdor masa për të lehtësuar ose kontrolluar zhvillimin, përmes subvencionimeve apo masave ndëshkuese ose dizincentivave. Mund të ketë impakte të tërthorta, kur ndihmon në prezantimin e qasjeve të reja ndaj zhvillimit, institucione apo aktivitete ekonomike, përmes qeverive kombëtare (ose ndonjëherë edhe qeverive nënkombëtare). Në rastin e dytë lidhja mes shkakut dhe pasojës (pra politikat e BE-së dhe zhvillimet hapësinore në terren) nuk është gjithmonë e lehtë për t'u dalluar (Van Ravesteyn and Evers, pp. 12-13). Ndikimet e drejtpërdrejta janë zakonisht më të dukshme se sa ndikimet e tërthorta.Van Ravesteyn dhe Evers vënë në dukje se ndikimet e tërthorëta të politikave dhe qasjeve të BE-së kanë tendencën të jenë më domethënëse, se sa ato të drejtpërdrejta – dhe kanë gjasa të bëhen edhe më domethënëse në të ardhmen.

3.6 Masa të drejtpërdrejta

Politikat e hapura dhe të drejpërdrejta të BE-së variojnë nga mandatimi i modeleve të reja të zhvillimit në vendosjen e udhëzimeve strikte ekonomike dhe mjedisore, shpesh në emër të ndjekjes së parimeve bazë të PZHHE. Politikat sektoriale të BE-së në fushat e mjedisit, transportit, zhvillimit rural dhe politikave rajonale, kanë ndikime fizike hapësinore të drejtpërdrejta. Tabela 4 prezanton një përmbledhje të ndikimeve të drejtpërdrejta në territor të politikave të BE-së në Holandë në katër sektorë kryesorë.

Tabela 4: Përmbledhje e ndikimeve të drejtpërdrejta të politikave të BE në Holandë.

Burim: Përshtatur nga van Ravesteyn dhe Evers (2004).

Sektori	Përmbledhje e ndikimeve të drejtpërdrejta në Holandë
Kohezioni Rajonal	• Bashkëfinancim për: • Ristrukturim rural për turizëm dhe zbavitje. • Ristrukturim urban. • Infrastrukturë e re. • Parqe biznesi të reja.
Transporti	• Bashkëfinancim për: • Linjat hekurudhore të Rrjetit Transeuropian (për pasagjerë dhe mallra). • Projekte për transportin nëpërmjet lumenjve.
Bujqësia	• Mbështetja e kalimit drejt të mbjellave të reja për shkak të humbjes së subvencionimit të prodhimit. • Përqendrimi i prodhimit të bulmetit në shkallë të gjerë dhe prodhimit të bagëtive. • Mbështetja e kalimit drejt "bujqësisë multifunksionale" (duke përfsirë aktivitetet në kohën e lirë dhe aktivitetet turistike) në disa zona delikate.
Trashëgimia mjedisore dhe natyrore	• Zona të përcaktuara të trashëgimisë natyrore. • Përcaktim i standardeve të cilësisë së ajrit. • Vendosja e standarteve më të ashpra mjedisore në kontekstin e Objektivave të Energjisë së Gjelbër në BE.

Në rastin e Holandës, van Ravesteyn dhe Evers citojnë disa pasoja (të qëllimshme) të ndikimeve të drejtpërdrejta të rregullave të rrepta të BE-së mbi politikat urbane (Van Ravesteyn and Evers, pp. 118-120):

- Natura 2000, rrjeti ekologjik që administron zonat e mbrojtura në BE (që citohen në Tabelën 4 më lart), paraqet një "pengesë të hatashme për zhvillimin urban", siç shprehen van Ravesteyn dhe Evers, duke qenë së politikat e tij për zonat e mbrojtura vendosin kufizime të prera mbi zhvillimin urban me dëndësi të ulët apo mbi shpërhapjen urbane. Qëllimet e Natura 2000 jehojnë edhe në udhëzimet mbi ruajtjen e trashëgimisë natyrore dhe kulturore të PZHHE-së.
- Planet për rritje urbane mund të bien ndesh me objektivat e Direktivës Europiane për Ujin, qëllimet e së cilës përfshijnë uljen e ndotjes (së ujit), ruajtjen e zonave të mbrojtura dhe rivendosjen e përmirësimin e cilësisë së ujërave sipërfaqësore.
- Qeveritë në qytete zbulojnë se skemat rigjeneruese urbane komplikohen nga politikat e BE-së mbi konkurrueshmërinë, të cilat konsiderojnë përdorimin e incentivave takësore apo subvencioneve të tokës për të tërhequr bizneset si forma të tërthorta të "ndihmës shtetërore", e cila është tejet e kufizuar. Për më tepër, skemat e rigjenerimit, që përfshijnë ndonjëlloj partneriteti publik-privat, apo investime substanciale publike, mund të duhet t'u nënshtrohen politikave të BE-së mbi tenderimin e konkurrueshëm.

Përpos rasteve të lartpërmendura, BE ka qënë përgjegjëse për ndikime direkte në territore përmes prezantimit të një qasjeje tërësisht të re ndaj zhvillimit hapësinor. Në shtetet e reja Anëtare nga Europa qendrore dhe Lindore politikat e kohezionit dhe programet e financuara nga BE-së ishin "kyçe" në prezantimin

e një modeli për zhvillimin rajonal. Në përputhje me qasjet e politikave rajonale të BE-së, krijimi i agjencive për zhvillim rajonal në Republikën çeke, për shembull, kishin për qëllim ndërtimin e një "qasjeje nga poshtë lart ndaj zhvillimit ekonomik dhe përfshirjen e aktorëve rajonalë në zhvillimin e territoreve të tyre, ndryshe nga modelet e mëparshme të qasjeve sektoriale apo të centralizuara në politika, që dominonin në vend" (McMaster, p. 356).

3.7 Masa të Tërthorta

Tabela x prezanton një përmbledhje të ndikimeve të tërthorta në territore të politikave të BE në Holandë në katër sektorë kryesorë.

Tabela 5: Përmbledhje e ndikimeve të tërthorta të politikave të BE-së në Holandë

Burim: Përshtatur nga van Ravesteyn and Evers (2004)

Sektori	Përmbledhje e ndikimeve të tërthorta në Holandë
Kohezioni rajonal	• Futja e koncepteve të reja të planifikimit dhe qeverisjes. • Krijimi i aleancave të reja. • Të dhëna/dije të reja në dispozicion (përmes ESPON-it, programeve strukturore, Interreg-ut etj.)
Transporti	• Ripozicionimi i porteve dhe aeroporteve • Përjashtimi i disa projekteve në Rrjetin Trans-europian.
Bujqësia	• Kalimi nga subvencionimet e BE-së prodhimit në subvencionimet e të ardhurave për fermerët dhe ristrukturimi rural. • Pasojë e paqëllimshme: rritja e presionit për zhvillim urban në zonat rurale për shkak të uljes në vlerë të prodhimit.
Trashëgimia mjedisore dhe natyrore	• Futja e qasjeve të ndryshme ndaj natyrës dhe mjedisit: politikë e integruar në kuadrin europian, por e veçuar në kuadrin Holandez. • Futje e vlerësimeve mjedisore strategjike.

Një shembull tipik i kompetencave të tërthorta të BE-së në rritje (dhe shpesh më pak të dukshme) në sferën e territorit janë ato ndërhyrje administrative dhe institucionale që ndikojnë në "kulturën planifikuese" të Shteteve Anëtare. Prezantimi nga BE-ja i një qasjeje "territoriale", që përfshin qeverisjen në disa nivele, ku "rëndësia e planifikimit të politikëbërjes në nivel kombëtar është themelore për trajektoren e gjithë procesit të planifikimit" është shumë e ndryshme nga modeli i planifikimit në disa Shtete Anëtare (megjithëse është adoptuar nga Shqipëria në formën e Ligjit për Planifikimin e Territorit në vitin 2009). Për shembull, kjo ndryshon shumë nga praktika e planifikimit ne Mbretërinë e Bashkuar, ku planifikimi është në pjesën më të madhe një aktivitet në nivelin vendor i dominuar nga planifikimi i përdorimit të tokës. Për planifikues si Rivonin dhe Faludi (2005) është ende e paqartë nëse "sistemi i ri i planifikimit europian"—i karakterizuar nga nivelet e shumta të planifikimit, nga një nivel mbikombëtar në një nivel vendor—do të arrijë të bashkëekzistojë me qasje të ndryshme kombëtare të planifikimit, apo nëse do t'i zhvendosë këto qasje të tjera, apo nëse sistemet do të arrijnë si përfundim "të shkrihen në një qasje të vetme gjithëpërfshirëse" (Rivolin and Faludi, p. 200).

Qasja e re e planifikimit hapësinor në BE po lë që tani efekte anësore të drejtpërdrejta të konsiderueshme (dhe ndonjëherë të paqëllimshme), veçanërisht në dimensionet institucionale dhe ligjore (Van Ravesteyn and Evers, pp. 137-145). qeverisë qendrore favorizonin transportin rrugor dhe ujor.

- Në nivel administrate, van Ravesteyn dhe Evers treguan se politikat e BE-së kanë ndikuar në strukturat administrative që rregullojnë hapësirën. Ky është sidomos rasti i rajoneve kufitare, ku bashkëpunimi ndërkufitar përmes INTERREG-ut ka stimuluar marrëdhënie të reja mes autoriteteve lokale në anë të ndryshme të kufirit. Për më tepër, Fondet Strukturore të BE-së në kontekstin e politikave të

- kohezionit – kanë inkurajuar disa organizata të sektorit publik të punojnë së bashku ose ta bëjnë këtë në mënyrë më intensive.
- Në nivel politikash, van Ravesteyn dhe Evers zbuluan se BE-ja mund të ketë një kulturë vendimmarrjeje dhe zbatimi tërësisht të ndryshme nga ajo e Shteteve Anëtare (shih gjithashtu shëmbujt në Tabelën 6). Sistemi i zbatimit i BE-së, standard dhe me bazë performance, e ka detyruar Holandën në disa raste të ndërmarrë rregullore më të ashpra në lidhje me mjedisin dhe planifikimin seç mund të kishte bërë pa të. Standardet e BE-së zbatohen tek Shtetet Anëtare nga Gjykata Europiane e Drejtësisë.
- Në nivel sektori, BE-ja mund të ketë edhe prioritete të ndryshme nga ato të Shteteve Anëtare. Van Ravesteyn dhe Evers tregojnë se nëpërmjet Fondeve Strukturore, BE-ja e ka shtyrë Holandën të investojë më shumë në rajonet më të dobëta seç do të kishte bërë në mungesë të tyre. Në fushën e politikave të transportit, BE-ja e ka inkurajuar qeverinë të investojë më shumë në transportin hekurudhor, ndërkohë që politikat e qeverisë qendrore favorizonin transportin rrugor dhe ujor.

Por, jo të gjitha ndikimet e tërthorta janë pozitive. Vëzhguesit kanë kritikuar disa nga politikat e BE-së për pasoja të paqëllimshme (pra të tërthorta) negative. Një rast ilustrues është buxheti i Fondeve Strukturore të BE-së, i cili është një komponent kyç i politikës së kohezionit. Fondet strukturore synojnë ato rajone, zhvillimi i të cilave mbetet mbrapa mesatares së BE-së, rajone që kërkojnë "ristrukturim ekonomik dhe social", ose rajone që kërkojnë "modernizim të sistemeve trajnuese dhe krijim vendesh pune". Argumentet kundër përdorimit te Fondeve Strukturore përfshijnë pikat e mëposhtme (Idem, pp. 30-31):

- Duke u munduar të sjellin rajonet më pranë njëri-tjetrit, fondet në fakt pengojnë konvergjencën natyrale përmes proceseve ekonomike. Në lidhje me këtë, është edhe argumenti se fondet shtyjnë jashtë investimet private në vend që t'i stimulojnë ato.
- Barra burokratike që kërkohet për të aplikuar për fondet than stimulimin ekonomik.
- Manovrat politike kanë krijuar një "karuzel parash", në të cilin shumë fonde qarkullojnë mes Shteteve Anëtare më të pasura.
- Përdorimi i fondeve për infrastrukturë të re mund të çojë në dëme mjedisore dhe të ekspozojë ekonmitë e ndjeshme ndaj konkurrencës së ashpër.

4. Implikime për Shqipërinë të qasjes së BE-së ndaj Zhvillimit Territorial

BE-ja nuk imponon ndonjë qasje specifike ndaj planifikimit të territorit apo kontrolleve të zhvillimi, për Shtetet e veta Anëtare: brenda BE-së nuk ekziston asndonjë sistem uniform planifikimi dhe asndonjë mënyrë e standardizuar në rregullimin e zhvillimit të pronave (Morales-Schechinger, p. 13). Pothuajse pesëmbëdhjetë vjet pas PZHHE-së, kuadri planifikues i territorit në BE mbetet i kufizuar në një sërë parimesh bazë të planifikimit, që njihen edhe si "udhëzime" apo në objektiva politike kryesore për zhvillimin hapësinor (siç shihet në seksionin 2).

Seksioni i mësipërm dhe ata që vijojnë tregojnë se Shqipëria ka kaluar ose po kalon një mori legjislacionesh, që janë në linjë me udhëzimet e PZHHE-së në sektorët që lidhen me territorin dhe planifikimin, si transporti, bujqësia, zhvillimi rural dhe mjedisi. Megjithatë, testi i vërtetë do të jetë aftësia e autoriteteve shqiptare – në nivelet qendrore dhe vendore – për të zbatuar këto norma dhe për të krijuar institucionet e nevojshme për të siguruar

zhvillim hapësinor racional. Për më tepër, në nivel zbatimi, ka parime europiane rregullatore dhe planifikuese të përbashkëta (në mungesë të politikave europiane), që Shqipëria do të duhet t`i marrë parasysh në hartimin e legjislacionit të vete dytësor për ligjin e miratuar së fundmi për Planifikimin e Territorit dhe ligje të tjera specifike për sektorë të ndryshëm.

4.1 Prospektet për përputhje me "Udhëzimet" e Përgjitshme të PZHHE

Udhëzim i PZHHE-së:

Zhvillimi i një sistemi urban policentrik dhe të ekuilibruar dhe forcimi i partneritetit mes zonave urbane dhe rurale.

Në mënyrë ironike, lëvizjet masive të popullsisë në Shqipëri që nga fillimi i viteve '90 nga fshatrat drejt bregut dhe qyteteve më të mëdha (veçanërisht drejt Tiranës) kanë ndihmuar, në mënyrë spontane, në lidhjen e zonave rurale me ato urbane. Megjithatë, kjo lëvizje masive vetëm sa ka theksuar kontrastin social e ekonomik dhe "dualizmin" mes qyteteve dhe fshatrave në Shqipëri, ndërsa zonat rurale nuk kanë mundur të mbajnë ritmin e zhvillimeve të shpejta në qytete.

Ndryshimi në legjislacion në Shqipëri gjatë viteve të fundit – larg fokusit thjeshtë "urban" dhe drejt një fokusi rajonal de "territorial" – përputhet gjerësisht me udhëzimin e parë të PZHHE mbi policentrizmin. Ligji për Urbanistikën në vitin 1998 nuk mundi t`i përgjigjej për vite me radhë sfidës së zhvillimit spontan të tokës. Ky ligj u fokusua gjithashtu vetëm në tokat urbane dhe nuk trajtoi zhvillimin në të gjitha llojet e territoreve (rurale, bujqësore dhe natyrore). Për më tepër, nuk mbuloi marrëdhënien mes institucioneve të dryshme (kombëtare dhe vendore) për sa i përket zhvillimit të territorit. Kuadri më i fundit për Planifikimin e Territorit, pra Ligji nr. 10119, po përpiqet të fusë në sistem konceptet e zhvillimit policentrik, planifikimit hapësinor

8 Megjithëse përdoret fjala "territor" .

konceptet e zhvillimit policentrik, planifikimit hapësinor dhe jo thjesht atij urban, dhe qeverisjen në disa nivele. Kjo bëhet nëpërmjet prezantimit të një modeli gjithëpërfshirës të planifikimit dhe zhvillimit të tokës, që mbulon territoret urbane, bujqësore, rurale dhe natyrore, si dhe nëpërmjet zbatimit nga një tërësi institucionesh (në nivele kombëtare, nënkombëtare dhe vendore të qeverisjes) dhe aktorësh interesi (klauzola ligjore mbi transparencën dhe planifikimin përfshirës) përmes disa instrumenteve të fokusuara. Megjithatë, audienca deri më tani nuk po arrin ta pranojë këtë parim të ri në ligjin e planifikimit. Vështirësia në të kuptuarit e konceptit dhe në kthimin e tij në praktika të suksesshme është një nga arsyet. Por, mund të jetë edhe që audienca po e refuzon atë thjesht sepse do të rriste ndjeshëm transparencën dhe bashkëpunimin në planifikimin hapësinor dhe zhvillimin e tokës.

Legjislacioni në fjalë në nivel kombëtar, politikat dhe vizionet me dimensione hapësinore (me përjashtimë të Ligjit për Planifikimin e Territorit të vitit 2009 diskutuar në seksionin 1), që synojnë të ulin dualizmin mes qytetit dhe fshatit janë listuar më poshtë.

- Promovimi i zhvillimit rural: Bashkëpunimi mes Shqipërisë dhe BE-së është duke u fokusuar në modernizimin dhe ristrukturimin e bujqësisë shqiptare dhe sektorit të agroindustrisë duke përafruar gradualisht legjislacionin shqiptar me praktikat, rregulloret dhe standardet e BE-së (Neni 95 i MSA-së). Kjo mbulon masat për promovimin e zhvillimit ekonomik dhe uljen e pabarazive rajonale. Vëmendje e veçantë do t'i dedikohet hartimit dhe zbatimit të masave dhe instrumentave për Planin e Veprimit të Zhvillimit Rural në përputhje me kërkesat e BE-së. Ligjet dhe vendimet e mëposhtme janë me rëndësi në këtë drejtim:

- Një Strategji e Zhvillimit Rural i pregatit dhe aprovua nga Këshilli i Ministrave nëpërmjet VKM Nr. 774 (datë 14 Nëntor 2007).
- Aprovimi i Ligjit Nr. 9817 "Për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural" (datë 22 Tetor2007).
- Fondi i IPA 2008 për Shqipërinë ka për qëllim përmirësimin e cilësisë së jetës në zonat rurale, duke rritur konkurueshmërinë e produkteve bujqësore, agro-ushqimet, diversifikuar ekonominë rurale dhe mbrojtur mjedisin. Ky objektiv përputhet me objektivat e MSA-së, kryesisht me Titullin 4 mbi Lëvizjen e Lirë të Mallrave, Kapitulli 2 mbi Bujqësinë dhe Peshkimin. Që Shqipëria të përfitojë nga Komponenti 5 i IPA-së (zhvillimi bujqësor) duhet që më parë të marrë statusin kandidat dhe të përmbushë rekomandimet e BE-së në "fushën e reformës publike dhe gjyqësore dhe rishikimin e procedurave parlamentare". Zhvillimi i suksesshëm i zgjedhjeve parlamentare në vitin 2013, do të jetë një test kyç i dedikimit të të gjitha partive ndaj reformës elektorale dhe një kusht për çdo rekomandim, që do të çelte negociatat ({COM(2012) 600})".
- Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit ka përgatitur një Strategji Kombëtare Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural, si pjesë të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Përmes këtyre dy dokumenteve strategjike, është krijuar një kuadër ligjor për mbështetjen e bujqësisë dhe zhvillimit rural nëpërmjet buxhetit kombëtar dhe burimeve nga donatorë të huaj. Këto dy dokumente kanë përafruar më shumë se 45% të legjislacionit Shqiptar në këtë fushë me legjislacionin e BE-së.

- Qeveria ka miratuar, ndër të tjera, një VKM, që rregullon procesin e konvertimit të tokës nga bujqësore/natyrore në urbane dhe anasjelltas. Procesi koordinohet edhe me atë të pergatitjes dhe miratimit të planeve të territorit, duke ndikuar kësisoj mbi mënyrën dhe shkallën e përdorimit të tokave bujqësore dhe natyrore nga qeveritë vendore për qëllime të zhvillimit urban.
- Deklarata të vizionit strategjik: Pas zgjedhjeve të shkuara politike, vizioni i koalicionit të maxhorancës fituese u hodh në një dokument të quajtur "Programi i Maxhorancës dhe i Qeverisë për Integrim Europian 2009-2013", i cili iu prezantua Parlamentit më 16 Shtator 2009. Në përputhje me objektivat e aderimit në BE, ky program theksoi se instrumentet dhe politikat qeveritare duhet të diversifikoheshin dhe të harmonizoheshin për të lejuar një ekuilibër optimal mes komponentëve kryesorë të zhvillimit ekonomik: rritje më e lartë ekonomike, punësim dhe ulje e varfërisë si dhe një natyrë e qëndrueshme dhe e ekuilibruar e rritjes. Kjo do të arrihej, duke adoptuar gradualisht standarde europiane të mbrojtjes së mjedisit dhe duke ndërtuar një sistem masash për monitorim inspektim dhe penalizim. Dokumenti i koalicionit promovon një vizion të zhvillimit të ekuilibruar, duke përfshirë ofrimin e mundësive të barabarta rajoneve më pak të favorizuara. Qeveria do të "përforcojë përbërësin ekuilibrues të ndërhyrjeve të veta në territor" , duke ndjekur kështu modelin europian të zhvillimit rajonal dhe duke u kualifikuar për fonde nga BE-ja në këtë sektor. Politikat ekonomike dhe të investimeve do të orientoheshin drejt lehtësimit të aksesit në treg për rajonet më pak të favorizuara. Heqja e pengesave dhe aksesi në treg paraqiten si mënyra më e mirë për arritjen e objektivave të zhvillimit të ekuilibruar. Faza e parë e kësaj iniciative është krijimi i një rrjeti institucional dhe forcimi i politikëbërjes dhe i kapaciteteve për zbatimin e politikave, që lidhen me zhvillimin rajonal në pergatitje përaksesin e

fondeve rajonale europiane të zhvillimit.

Udhëzim i PZHHE-së:

Promovim i transportit të integruar dhe i koncepteve të komunikimit, që mbështesin zhvillimin policentrik të territoreve të BE-së dhe që janë një kusht i rëndësishëm për t'i mundësuar qytetet dhe rajonet europiane të ndjekin integrim më të lartë.

Një pasojë e rëndësishme e lëvizjeve të popullsisë në vitet '90-të, ishte rritja masive e zhvillimit informal dhe të pakontrolluar, ose "shpërhapja" urbane rreth qyteteve shqiptare veçanërisht në qendër të vendit. Një tjetër fakt ironik është se shpërhapja ka kontribuar në zhvillime informale policentrike – por në një mënyrë të paqëndrueshme, që nuk është pjesë e vizionit të PZHHE-së. Sfida për politikat është takthejnë këtë shpërhapje informale në një zhvillim policentrik të qëndrueshëm dhe me dëndësi të lartë (në kohë), të cilit i shërbehet nëpërmjet një infrastrukture të përshtatshme dhe (atje ku duhet) transport publik.

Politikat, strategjitë dhe legjislacioni (me dimensione hapësinore) në nivel kombëtar në këtë fushë që promovojnë zhvillim të qendrueshëm policentrik, janë listuar më poshtë.

- Investime të planifikuara në rrjetet rrugore: Në sektorin e transportit, lidhjet fizike mes zonave urbane dhe rurale duhet të ndihmojnë në uljen pabarazive në zhvillimin në nivel kombëtar. Objektivi strategjik i Ministrisë së Punëve Publike dhe Transportit është vendosja e një rrjeti të vetëm rrugor, që do të shërbente si mjet komunikimi për të ekuilibruar gradualisht nivelet ekonomike në mënyrë, që tregjet të afrohen me zonat e mbipopulluara të evitohen dhe trafiku të shpërndahet në mënyrë optimale ndërkohë

- që ulet niveli i ndotjes dhe aksidentet. Me këtë qëllim pothuajse gjithë rrjeti parësor kombëtar është përfshirë në rrjetin kryesor rajonal (rrjeti bërthamë) dhe në faza të ndryshme është zhvilluar paralel me infrastrukturën e llojeve të tjera të transportit , gjë e cila ndihmon krijimin e një sistemi multimodal transporti.
- Politika dhe mbështetje nga donatorët: Edhe pse Shqipëria ende nuk ka një politikë rurale të mirëfilltë, po ecën në drejtimin e një politike të tillë bazuar në rekomandime të projekteve, që mbështeten nga donatorë. Mbështetja e donatorëve ndaj zhvillimit rural (kryesisht promovimi i idesë së shkrirjes së politikës vendëse rurale me kërkesat e BE-së për zhvillim rural), po përpiqet t`i përgjigjet parimit të dytë të PZHHE "barazia e aksesit ndaj infrastrukturës dhe dijes".
- Projekte infrastrukturore: Projekte infrastrukturore, sidomos në rrugë dhe transport, mbeten prioritet për zhvillimin e Shqipërisë. Rruga e re kombëtare për në Kosovë dhe rruga, që po ndërtohet për në Peshkopi, po kontribuojnë në një fokusim të ri mbi "rajonalizimin" (në mungesë të një politike zyrtare mbi rajonalizimin deri më tani) sepse ato eliminojnë pengesat gjeografike ndërmjet mesit të vendit dhe Veriut e Veri - lindjes.

Udhëzim i PZHHE-së:

Zhvillim dhe ruajtje e trashëgimisë kulturore dhe natyrore nëpërmjet "manaxhimit të zgjuar".

Në parim, Ligji për Planifikimin e Territorit është një instrument kritik, që i ndihmon qeveritë të sigurojnë përputhjen me planifikimin e qëndrueshëm dhe zhvillimin e trashëgimisë kulturore dhe natyrore. Megjithatë, në praktikë, mundësitë teknike në nivel vendor për të lehtësuar "përdorimin racional të tokës dhe burimeve natyrore"

(siç thuhet në Nenin 1 të Ligjit) janë ende të pakëta, sikurse edhe burimet dhe vullneti për të vënë në zbatim “manaxhim të zgjuar”.

Më poshtë janë listuar politikat, strategjitë dhe legjislacioni në fjalë (me një dimensionin hapësinor), që synojnë të sigurojnë manaxhim më të mirë të burimeve natyrore dhe kulturore.

- Manaxhimi mjedisor: Strategjia Ndërsektoriale e Mjedisit 2008 – 2013, është dokumenti kryesor, ku shtrohen politikat shtetërore në fushën e mjedisit. Qëllimi i saj kryesor është të përmbushë të drejtën kushtetuese të qytetarëve për një mjedis ekologjik dhe të shëndetshëm, të sigurojë zhvillimin e qëndrueshëm të Shqipërisë nëpërmjet përdorimit racional të burimeve natyrore, mbrojtjen e tyre nga ndotja dhe degradimi, si dhe promovimin e vlerave ambjentaliste për t`i kthyer burimet natyrore në asete të rëndësishme të rritjes ekonomike të vendit.

- Vlerësimi i ndikimit në mjedis: Në përputhje me zbatimin e Nenit 108 të MSA-së, MMPAU-së po adopton aktualisht legjislacionin dhe procedurat mbi vlerësimin e ndikimit në mjedis dhe vlerësimin strategjik mjedisor. Detyrimi për ta zbatuar këtë legjislacion mbetet i ndërmarrjeve publike dhe private, që zbatojnë projekte të ndryshme zhvillimi. Dy ligje kryesore janë kryesore në këtë drejtim:

- Ligji Nr. 10440 (datë7 Korrik2011) “Për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis” ka për qëllim të sigurojë vlerësimin e integruar dhe në kohë të projekteve ose aktiviteteve, që do të zbatohen duke parandaluar dhe zbutur kësisoj ndikimet negative të zhvillimit të tokës në mjedis. Synon gjithashtu nxitjen e një procesi të hapur dhe të paanshëm vlerësimi, përmes pjesëmarrjes së autoriteteve qendrore dhe vendore, publikut, OJF-ve të mjedisit, dhe propozuesve të projekteve, si dhe personave fizikë dhe juridikë që janë specializuar të këtë

fushë. Ky ligj shfuqizon Ligjin Nr. 8990 (datë 23 Janar 2003) "Për Vlerësimin e Ndikimt në Mjedis" dhe është pregatitur në kuadrin e përafrimit me legjislacionin mjedisor në BE. Aktualisht, qeveria ka hartuar edhe një ligj mbi Vlerësimin Strategjik Mjedisor (VSM). Pregatitja e VSM-së për planet e territorit është e detyrueshme sipas Ligjit për Planifikimin e Territorit Nr. 10119.

- Ligji Nr. 10431 (date 9 Qershor 2011) "Për Mbrojtjen e Mjedisit" rregullon marrdhënien ndërmjet njërëzve dhe mjedisit, mbron mjedisin, shërben për të parandaluar dhe ulur rreziqet shëndetësore për njerëzit, garanton përmirësimin e cilësisë së jetës për brezat e sotëm dhe të ardhshëm, si dhe zhvillimin e qëndrueshëm të Shqipërisë. Ky ligj ka shfuqizuar Ligjin e Mjedisit Nr. 8934 të vitit 2002 dhe është pregatitur në kuadrin e përafrimit me legjislacionin mjedisor të BE-së.

4.2 Parime Rregulluese dhe Planifikuese Europiane të Përbashkëta

Pavarësisht mungesës së standardeve për kontrollin e zhvillimit në nivelin e BE-së, ka parime të përbashkëta planifikimi hapësinor në Shtetet Anëtare që Shqipëria duhet të marrë parasysh në procesin aktual të hartimit të legjislacionit sekondar, si dhe për rishikime dhe procesin aktual të hartimit të legjislacionit sekondar, si dhe për rishikime dhe përditësime në të ardhmen të Ligjit për Planifikimin e Territorit[9:]

- Ka një tendencë drejt decentralizimit për sa i përket vendosjes së standardeve të zhvillimit. Shpesh, këto standarde në nivel vendor përputhen me objektiva dhe kërkesa më të gjera në nivel rajonal ose kombëtar. Megjithatë, autoritetet vendore në shumë Shtete Anëtare kanë fuqinë të vendosin standardet e tyre përmes planeve të detajuara vendore.

9 Përshtatur nga Morales-Schechinger, f. 13.

- BE thekson nivelin "rajonal" si kritik për zhvillimin dhe qeverisjen mes niveleve kombëtarë dhe vendore. Ashtu si edhe në vende të tjera të Europës Qendrore dhe Lindore (kandidate apo tashmë Shtete Anëtare), projekte të mbështetura nga donatorët po e shtyjnë Shqipërinë drejt krijimit të një modeli të Zhvillimit Rajonal (ZHR) dhe qeverisjes rajonale. Modeli i zhvillimit rajonal duhet të jetë i tillë që t`u përgjigjet nevojave të brendshme për zhvillim dhe në përputhje me kërkesat e BE-së për zhvillim rajonal dhe politika kohezioni. Modelet e qeverisjes rajonale duhet jo vetëm të mbështesin modelin e zhvillimit rajonal, por edhe procesin e decentralizimit të qeverisë. Planifikimi rajonal (për projekte të ZHR, infrastruktura dhe planifikim territorial i përgjithshëm i integruar siç përcaktohet në ligjin 10119) duhet të mbështesë gjithashtu modelet e zgjedhura të ZHR-së dhe të qeverisjes rajonale. PasiShqipëria të marrë statusin e vendit kandidat në BE, do të kualifikohet për fondet IPA 3 (për zhvillim rajonal) dhe do t'i duhet të bashkëfinancojë projekte të tipit IPA 3. Kjo kërkon përputhjen mes politikave të brendshme dhe politikave të BE-së për ZHR-në në lidhje me strukturat institucionale, prioritetet për projekte dhe fonde zhvillimi, dhe proceseve planifikuese.
- Plane dhe leje të detajuara përcaktojnë kufijtë ligjorë të të drejtave të pronës (sidomos të të drejtave për zhvillimin), si dhe përgjegjësive mbi të. Tendenca duket se është, që plani i përcakton këta kufij ndërkohë që leja i konfirmon ata. Kjo do të thotë se mungesa e planeve rezulton në paqartësi ligjore në lidhje me pronën. Ligji nr.10119 ofron një përcaktim të qartë të të drejtave të zhvillimit dhe të procesit të planifikimit dhe zhvillimit për t'i gëzuar këto të drejta. Ky është një hap para në cilësinë e instrumenteve ligjore në Shqipëri, por kërkon detyrimisht një ndryshim mentaliteti tek aktorët, që janë mësuar t'i konsiderojnë të drejtat e zhvillimit të tokës

si të barabarta me të drejtat për pasjen e një prone.

- Planifikimi në shumë nga Shtetet Anëtare lidhet zakonisht me mekanizmat zbatues, që sigurojnë zbatimin e planeve. Këto mekanizma shkojnë përtej zhvillimit të një sistemi kontrolli: ato i vënë qeveritë në krye të koordinimit dhe udhëheqjes së zbatimit, edhe pse me pjesëmarrje të konsiderueshme nga ana e pronarëve dhe zhvilluesve të tokës. Përsëri, Ligji nr. 10119 dhe aktet nënligjore respektive ofrojnë hapësirën për zhvillimin e mekanizmave të tilla. Megjithatë, duke iu referuar ndryshimit të nevojshëm në mentalitet që përmendëm më lart, do të duhet kohë para se qeveritë të vendosin të luajnë këtë rol proaktiv.

- Planet dhe kontrollet e zhvillimit duhet të lidhen me instrumente që kapin vlerën e tokës. Planifikimi urban shihet si një mënyrë për të rritur këtë vlerë, kështu që i atribuon edhe autoritetit planifikues një pjesë të kësaj vlere të shtuar. Kapja e vlerës së tokës lidhet edhe me nevojën për të financuar investimet në infrastrukturë, në mënyrë që e drejta për të zhvilluar dhe përdorur tokën të lidhet me përgjegjësinë e mbartjes së një pjese të kostove. Deri më tani, në Shqipëri, vetëm zhvilluesit dhe pronarët e tokës kanë kapur dhe shtuar vlerën e tokës nëpërmjet planifikimit urban dhe projekteve infrastrukturore. Qeveria vendore ka paguar për infrastrukturën nëpërmjet taksave, ndërsa zhvilluesit kanë kontribuar duke paguar taksa mbi impaktin në infrastrukturë. Megjithatë, kjo nuk mjafton për mbulimin e kostove të zhvillimit mbi infrastrukturën. Ligji Nr. 10119 dhe aktet nënligjore respektive ofrojnë instrumente që lidhin planet dhe kontrollet e zhvillimit me kapjen e vlerës së tokës, por këto instrumente nuk janë zbatuar deri më tani.

5. Përfundime

5.1 Ndryshimi në Shtetet Anëtare Europiano-Jugore si pasqyrë për Shqipërinë?

Shtetet Anëtare Europiano-Jugore ofrojnë një tregues të rëndësishëm të efektit të mundshëm, që do të kishte aksesi i Shqipërisë në BE mbi sistemin e planifikimit të territorit në Shqipëri. Vëzhgues të dryshëm kanë vënë re se sistemi i planifikimit shqiptar i ngjan Europës Jugore më shumë se çdo rajoni tjetër Europian. Karakteristika kryesore e planifikimit në vendet europiano-jugore –veçanërisht Greqia, Italia, Spanja dhe Portugalia – është tradita e "urbanizmit", ku rregullimi i planifikimit bëhet nëpërmjet zonëzimit të rreptë dhe planeve statutore, ndërkohë që ligjet në nivel rregullator janë të shumta, të qënësishme dhe të detajuara (Giannakourou 2005, pp. 320). Kjo është në kontrast me planifikiminjostator dhe mbivendor në nivel rajoni që mund të gjendet veçanërisht në Europën veriperëndimore, ku planifikimi vendor është më fleksibël dhe lidhet me ndjekjen e objektivave më të gjërë ekonomikë dhe socialë (pra në nivel qendror ose rajonal). Ky model i fundit është më pranë frymës se PZHHE-së dhe objektivave të politikave hapësinore të rëndësishme që jepen në formën e "udhëzimeve"[10]. Tradita e urbanizmit europiano-jugor përfshin karakteristikat e mëposhtme[11]:

- Një traditë planifikimi fizik ose territorial me një orientim të fortë vendor dhe një planifikim fizik në nivel kombëtar të dobët. Planet rregullatore vendore u nënshtrohen si hierarki planeve strukturore.
- Një "stil rregullatori ndërhyrës", i përcaktuar nga rregullore të rrepta që lejojnë fleksibilitet të kufizuar për aktorët në treg.

10 Franca është përgjithësisht një hibrid i dy modeleve: qasja e saj e aménagement du territoire në nivelin qëndror ka natyrë rajonale dhe jostatutore (Cichowlaz, 287) ndërkohë që niveli vendor karakterizohet nga një rregullore planifikuese të ashpër.
11 Përshkrimi i karakteristikave të gjetura në vendet e Europës Jugore bazohet në Giannakourou 2005, f. 320-3, përveçse kur thuhet ndryshe.

- (vazhdim) hapësira zyrtare për ndërmjetësimin e interesave nga aktorët e tregut është e kufizuar, duke sjellë si rezultat, që negociatat mes autoriteteve publike dhe lojtarëve privatë shpesh zhvillohen "nën hijen e ligjit" (Giannakourou 1998).

- Ekzistenca e hendeqeve të qënësishme mes planeve dhe realitetit,pjesërisht pasojë rregulloreve strikte (që përshkruam më lart), rregullave dhe projekt-planeve. Kuadri formal i rreptë nxit zhvillim urban spontan të konsiderueshëm nga banuesit dhe aktorët e tregut, edhe për shkak se zbatimi i rregullave të ngurta është i dobët.

Situata shqiptare[12] i ngjan asaj në shtetet fqinje europiano-jugore në disa mënyra të rëndësishme. Së pari, situata fillestare karakterizohej nga një hendek i madh mes planeve dhe realitetit si rezultat i "zhvillimit të qenësishëm informal që është bërë ose duke abuzuar ose duke injoruar sistemin e planifikimit". Për më tepër, fokusi ishte tek planifikimi rregullator fizik, i cili nuk pasohej nga instrumente për zhvillimin e tokës.

Kjo traditë ka qenë në kontrast me planifikimin në nivel rajonal, jostatutor dhe mbivendor, që mund të gjendet veçanërisht në Europën Veri-Perëndimore, ku planifikimi vendor është më fleksibël dhe lidhet me ndjekjen e objektivave më të gjera social - ekonomike (dmth. në nivel qendror dhe rajonal). Ky i fundit është më pranë frymës dhe objektivave kryesorë të politikave të zhvillimit hapësinor në PZHHE, të shprehura në formë "udhëzimesh"[12]. Sistemi i ri i planifikimit (që prej vitit 2009), nga pikëpamja ligjore dhe institucionale, është në përputhje me frymën e PZHHE-së dhe u ngjan sistemeve të Europës Veriperëndimore. Kjo përbën një ndryshim të madh në sistem, por kërkon gjithashtu

12 Franca është përgjithësisht një hibrid i dy modeleve: qasja e saj e aménagement du territoire në nivelin qendror ka natyrë rajonale dhe jostatutore (Cichowlaz, 287), ndërkohë që niveli vendor karakterizohet nga rregullore planifikuese të rrepta.

që aktorët (që janë mësuar me traditën e urbanizmit), ta pranojnë këtë ndryshim dhe ta zbatojne siç duhet. Procesi i përshtatjes me këtë sistem të ri dhe zbatimi i duhur nga aktorët pritet të kërkojë një kohë të konsiderueshme. Impakti i politikave Europiane të planifikimit tek vendet e Europës Jugore që prej aderimit të tyre, mund të jetë një tregues i mirë se çfarë ruan e ardhmja për Shqipërinë. Ka një konsensus të përgjithshëm se PZHHEdhe iniciativa të tjera europiane të planifikimit kanë shkaktuar shumë ndryshime në sistemet e planifikimit të territorit në Europën Jugore. Idetë dhe retorikat europiane mbi planifikimin hapësinor kanë legjitimizuar reformat në planifikimin e territorit nga politikëbërësit kombëtarë dhe burokratët në këto vende .

Ndryshimi i parë themelor është, që Shtetet Anëtare Europianojugore kanë futur dhe zbatuar vizione planifikimi hapësinor të niveleve më të larta në përputhje me parimet e PZHHE-së, si nëpërmjet reformave institucionale (si në Francë e Greqi), ashtu edhe nëpërmjet programeve të bashkëpunimit ndërrajonal të mbështetura nga BE si INTERREG, në të cilin entet rajonale në Spanjë dhe Itali kanë gjetur role të reja. Kjo ka sjellë "prototipa të rinj të qeverisjes territoriale" në nivele rajonale dhe urbane, që "theksojnë rëndësinë e bashkëpunimit, veprimit të përbashkët dhe mësimit të përbashkët" (Giannakourou 2005, f. 327). Ndryshimi i dytë lidhet me Shtetet Europiano-jugore të cilat, për shkak të tendencave drejt planifikimit në nivele më të larta si rezultat i udhëzimeve të BE-së për planifikimin hapësinor, kanë filluar të reformojnë traditat e tyre të ngurta të urbanizmit/urbanistikës dhe po ndërmarrin një planifikim më strategjik (Idem, f. 326). Në Shqipëri, Ligji Nr. 10119 kërkon pregatitjen e një Plani të Përgjithshëm Kombëtar të Territorit si një përkthim hapësinor i vizionit dhe objektivave të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim. Kjo do të ishte hera e pare, që Shqipëria ka një instrument planifikimi hapësinor në nivele të larta dhe një vizion hapësinor

kombëtar. Megjithatë, ndërkohë që puna për pregatitjen e këtij instrumenti strategjik duhej të kishte filluar që në vitin 2010, në realitet nuk ka filluar ende. Ndërkohë, një sërë qeverish vendore po përpiqen të pregatisin planet e tyre (gjithëpërfshirëse) të territorit në mungesë të një plani kombëtar.

Gjatë këtij procesi, një sistem europian qeverisjeje (territoriale) në disa nivele po merr formë dalëngadalë. Kjo po arrihet jo nëpërmjet masave të "ashpra" të dërguara nga Brukseli, por nëpërmjet instrumenteve të "buta" si instrumente mësimore, bashkëpunim ndërmjet Shteteve Anëtare, dhe mekanizmave advokuese (Faludi 2002 dhe Giannakourou 2005, f. 329). Ky koncept është relativisht i ri edhe për realitetin shqiptar. Ligji Nr. 10119 e trajton këtë koncept nëpërmjet një sistemi planifikimi që, siç e përshkruam më lart, vepron vertikalisht, horizontalisht dhe gjeografikisht. Megjithatë, sjellja e institucioneve përkundrejt kësaj karakteristike të sistemit të planifikimit, kërkon të marrë formë.

5.2 Planifikimi i Territorit në Lëvizje në Nivelet Kombëtare dhe të BE-së

Shqipëria ka nisur nja proces konvergjence legjislative dhe politike me BE-në. Ky proces do të kërkojë dekada për t'u përfunduar. Në sferën e planifikimit të territorit procesi i konvergjencës do të karakterizohet nga lëvizje intensive sepse, nga njëra anë, parimet bazë të vetë planifikimit të territorit janë ende në fazë foshnjore në Shqipëri, ndërkohë që, nga ana tjetër, BE-ja është duke ushtruar në mënyrë gjithmonë e më efektive parimet dhe udhëzimet e veta të planifikimit të territorit mbi Shtetet Anëtare, si në mënyrë të drejtpërdrejtë, ashtu edhe tërthorazi nëpërmjet instrumenteve politike dhe kushteve në sektorë të tjerë. Gjatë këtij procesi dinamik të karakterizuar nga evolucion i politikave në nivel kombëtar (në Shqipëri) dhe në nivel të BE-së, do të ketë sigurisht disa lloje tensionesh.

Këto përfshijnë, në njërën anë, tensione ndërmjet parimeve teorike drejtuese të BE-së dhe realitetit institucional në Shqipëri dhe, në anën tjetër, tensione, që lidhen me zbatimin në nivel vendor në Shqipëri të Ligjit për Planifikimin e Territorit dhe instrumenteve të tij planifikuese.

Për promovimin e konvergjencës me qasjet e BE-së, natyra e sistemit të planifikimit në Shqipëri ka ndryshuar nga një planifikim thjesht "urban" në një planifikim "territorial" më gjithëpërfshirës dhe në disa nivele (qeverisje qendrore dhe vendore). Por tensionet mes parimeve të rejat të planifikimit nga BE dhe legjislacionit Shqiptar kanë filluar që tani të materializohen. Kur Ligji i ri për Planifikimin e Territorit u hartua, ai u pergatit nga ekspertë ndërkombëtarë, që futën në ligj parimet e BE-së dhe koncepte europiane me pak konsiderata për relatitetet politike në realitetin shqiptar. Rezultati, deri më tani, është se Ligji për Planifikimin e Territorit konsiderohet si tepër kompleks për t'u zbatuar nga autoritetet planifikuese vendore dhe zhvilluesit, dhe po përballet me vështirësi në pranimin e tij si në nivelin kombëtar, ashtu edhe në atë vendor. Sfida kyçe për t'u tejkaluar në të ardhmen përfshijnë dobësitë institucionale dhe në kapacitete si dhe në hendekun "kulturor" mes instrumenteve planifikuese të orientuara nga BE-ja dhe qasjes më fleksibël ndaj planifikimit në Shqipëri që prej fillimit të viteve '90:

- Ligji për planifikimin e Territorit dhe aktet nënligjore që lidhen me të, kërkojnë që të paktën rreth 80 ligje të ndryshohen për te siguruar përputhsmëri ligjore. Kërkohet gjithashtu, që të gjithë institucionet (vendore dhe qendrore) të modifikojnë strukturat e tyre për tëpërfshirë një njësi planifikimi, pregatitjen e planeve të territorit, dhënien e lejeve për zhvillim apo të lejeve për infrastrukturë, dhe të përdorin të njëjtën platformë informacioni gjeografik të njohur si "regjistër i planifikimit të territorit".

- Në mënyrë thelbësore, ka pengesa të rëndësishme kulturore që duhen kaluar. Publiku i gjerë nuk e konsideron ende planifikimin si prioritet për zhvillimin urban dhe rajonal. Praktika shqiptare e zhvillimit të tokës deri më tani është udhëhequr nga zhvilluesit privatë që kanë hyrë në negociata të drejtpërdrejta me pronarët e tokës (zakonisht në mënyrë shumë të paorganizuar, për një ose dy ngastra) dhe janë munduar të anashkalojnë sa më shumë rregullat dhe rregulloret e planifikimit. Pjesëmarrja e komunitetit në planifikimin hapësinor ka qenë gjithashtu e dobët ose inekzistente[13].

13 Përshtatur nga PLGP, f. 20-21.

Bibliografia

Cichowlaz, P. (2005). *"France and the ESDP in the Context of European Integration and Mediterranean Cooperation."* European Planning Studies13(2): 285-295.

Commission of the European Communities 1999. *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Luxemburg*, Office for Official Publications of the European Communities.

Commission of the European Communities 2005. *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007 – 2013.* Communication from the Commission. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.

Co-PLAN Institute for Habitat Development 2012. *On the Status of the Territorial Planning in Albania.* Co-PLAN Gazette. June 2012: 1.

Dühr, S., D. Stead, et al. 2007. "*The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation."* Planning, Practice & Research22(3): 291–307.

European Commission 2012. *Albania 2012 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013.* Brussels, European Commission.

European Spatial Planning Observation Network 2007. *Scenarios on the Territorial Future of Europe*. Luxemburg, ESPON Coordination Unit.

Faludi, A. 2003. *The Application of the European Spatial Development Perspective*. Town Planning Review74(1): 1-9.

Faludi, A. 2002. *Positioning European Spatial Planning*. European Planning Studies 10(7): 897-909.

Giannakourou, G. 1998. T*he Spatial Planning System in Greece: a Brief Overview ESTIA/Interreg IIC*: First Project Meeting Proceedings. Thessaloniki, Aristotle University of Thessaloniki.

Giannakourou, G. 2005. *Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change*. European Planning Studies13(2): 319-331.

Ligji nr. 10119, datë 23.04.2009, "Për planifikimin e territorit", i ndryshuar.

McMaster, I. 2006. *Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape*. Europe-Asia Studies 58(3): 347-370.

Morales-Schechinger, C. H. 2010. *Final Report: Short Term Technical Assistance to Develop Selected Secondary Legislation for Implementing the Territorial Planning Act in Albania.* Technical assistance report, Planning and Local Governance Program in Albania.

Planning and Local Governance Program in Albania 2012.T*erritorial Planning in Albania. Status Report*. Tirana, PLGP.

Rivolin, U. J. and A. Faludi 2005. *The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance*. European Planning Studies13(2): 195-215.

Rugg, D. S. 1994. *Communist Legacies in the Albanian Landscape*. Geographical Review 84(1): 59-73.

van Ravesteyn, N. and D. Evers 2004. *Unseen Europe: a Survey of EU Politics and its Impact on Spatial Development in the Netherlands*. Rotterdam, NAi Publishers.

World Bank 2011. *Governance in the Protection of Immovable Property Rights in Albania: a Continuing Challenge. World Bank Issue Brief.* Washington, DC, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.

Planifikimi mjedisor dhe manaxhimi i territorit në nivel pellgu ujëmbledhës në Shqipëri

Lugina e Kirit dhe e Drinit[1]

Isida DUKA
Rudina TOTO

1 Ky dokument është hartuar mbi bazën e eksperiencës së fituar gjatë studimit të baseneve të Kirit dhe Drinit në vitin 2011. Studimi i baseneve është realizuar nga një ekip i përbërë nga ekspertë të Co-PLAN-it, lektorë të U_POLIS dhe studentë të U_POLIS: Isida Duka, Rudina Toto, Teida Shehi, Fioreta Luli, Malvina Disha, Eranda Janku, Fiona Imami, Fabiola Meçaj dhe Kejt Dhrami.

Tabela e përmbajtjes

1.Hyrje.....127
2. Procesi i planifikimit dhe i manaxhimit të baseneve ujore në Shqipëri.....129
3. Praktikat e mira.....131
4. Metodologjia e planifikimit të basenit të lumenjve.....133
5. Planifikimi i pellgut ujëmbledhës të Kirit dhe Drinit. Ilustrim i metodologjisë së propozuar.....140
5.1 Imazhet eksploruese (faza eksploruese).....141
5.2 Një GIS për mjedisin (faza e analizës).....143
5.2.1 Shtresa tokësore dhe ujore
5.2.2 Shtresa e paurbanizuar.....146
5.2.3 Shtresa e urbanizuar.....149
5.2.4 Shtresa historike.....150
5.3. Harta e mundësive (faza argumentuese/rekomandime).....153
6. Rekomandime.....156
Bibliografia.....158

1. Hyrje

Planifikimi i territorit është një proces gjithëpërfshirës, shumësektorial dhe ndërdimensional. Njohja e kufizuar e këtij procesi, mungesa e një metodologjie të mirëpërcaktuar dhe ndryshimet social-ekonomike në Shqipëri, e kanë bërë të vështirë dhe jo efiçient hartimin e planeve të territorit dhe zbatimin e tyre, gjë që është reflektuar në zhvillimin e territorit dhe shfrytëzimin e burimeve natyrore pa kriter gjatë 20 viteve të fundit. Për t`i dhënë një zgjidhje kësaj situate dhe për t'iu përshatur direktivave të Bashkimit europian, në pesëvjeçarin e fundit janë bërë disa përpjekje për të përafruar legjislacionin shqiptar me atë europian. Ky përafrim gjithsesi nuk ka ndodhur në fushën e planifikimit të territorit, pasi ky i fundit është i decentralizuar në nivel vendi dhe nuk bazohet në ndonjë direktivë europiane. Gjithsesi, ligji nr.10119, datë 23.04.2009, "Për planifikimin e territorit", i ndryshuar, bazohet në praktikat dhe dokumentet strategjike Europiane të planifikimit hapësinor. Ndërkohë, një punë serioze për përafrim ligjor vazhdon të bëhet në fushën e mjedisit dhe fusha, të tjera që janë në interes të temës së këtij studimi.

Duke konsideruar situatën aktuale të planifikimit në vendin tonë, ky shkrim synon të ofrojë bazat e një metodologjie për planifikimin dhe manaxhimin e pellgjeve ujëmbledhëse të lumenjve në Shqipëri. Një metodologji e tillë nuk krijohet në këtë studim, pasi ajo ekziston në literaturë dhe në praktikën e vendeve të tjera. Vlera e shtuar e këtij studimi është përshtatja e kësaj metodologjie në kontekstin shqiptar dhe mbi të gjitha,me sistemin e planifikimit në Shqipëri. Planifikimi i baseneve (pellgjet ujëmbledhëse) nuk është i ndarë nga procesi i planifikimit të territorit, por është, pjesë përbërëse e tij. Gjithashtu, planifikimi i basenit apo i territorit, në thelb është planifikim i mjedisit, si baza e jetës së shoqërisë njerëzore dhe e të gjitha specieve në planet.

"... Mjedisi është një produkt i perceptimit ... ai krijohet në sytë, mendjen dhe zemrat e vështruesit, kur komponentët material të mjedisit shikohen nëpërmjet filtrit të memories, asocimit, kuptimit dhe interpretimit. Vlerësimi i mjedisit nuk është i vetëm ... mjedisi është një e mirë e përbashkët dhe një resurs i ndashëm. Veprimet mbi mjedis reflektojnë situatat lokale. Kjo duhet të pasqyrohet në çdo nivel nga ai pan-Europian tek vendori, nga eksperti tek personalja, dhe në nivelin vendor e rajonal ashtu si edhe në nivelin kombëtar[2]" (Këshilli i Europës 2002)

Duke u mbështetur në përcaktimin e mjedisit sipas Konventës Europiane të Mjedisit e firmosur në Firence më 20 tetor 2000, ky shkrim synon të propozojë një procedure analizimi dhe planifikimi të baseneve të lumenjve në Shqipëri ku përveç mbrojtjes së tij do të përpiqemi të kuptojmë kontekstin për manaxhimin e qëndrueshëm të tij. Procesi i analizimit dhe planifikimit të basenit, duke konsideruar të gjithë faktorët social- ekonomikë, historikë, kulturorë e natyrorë që e përbëjnë atë, synon:

- Të vlerësojë të gjitha aspektet cilësore dhe sasiore që e përbëjnë atë.
- Të udhëheqë procesin e planifikimit dhe të manaxhimit të basenit ujor lumor.
- Të krijojë një bazë të dhënash GIS që mund të shfrytëzohet nga specialistët e fushës së mjedisit, të planifikimit të territorit dhe nga palë të ndryshme publike dhe private të interesuara. Kjo bazë të dhënash duhet të jetë e përditësueshme në çdo moment.

2 "… Landscape is a product of peoples' perception ... it is created in the eyes, minds and hearts of beholders when the material, "real" components of our environment are seen through the filters of memory and association, understanding and interpretation. Landscape appreciation is not solely … landscape is a common heritage and a shared resource ... Action on landscape, reflecting local circumstances, is needed at every level, from the pan- European to the local, from the expert to the personal, and at local and regional as well as national government level". (Council of Europe 2002)

Metodologjia e propozuar në këtë shkrim synon të orientojë procesin e planifikimit dhe të manaxhimit të basenit të lumenjve në Shqipëri, duke marrë në konsideratë të gjithë faktorët natyrorë dhe njerëzorë që ndikojnë në formimin e tij.

2. Procesi i planifikimit dhe i manaxhimit të baseneve ujore në Shqipëri

Uji është një nga burimet me vlera më të mëdha kombëtare. Territori i Shqipërisë përbëhet nga një rrjet i dendur sipërfaqësor lumenjsh e përrenjsh me gjatësi rreth 50,000 km (Bërxholi et al 1999). Gjatë 20 viteve të tranzicionit, veprimtaria e pakontrolluar e aktiviteteve njerëzore, si: marrja e inerteve, shkarkimi i drejtpërdrejtë i ujërave të zeza, shkarkimi i mbetjeve industriale, ndërtimet në afërsi të lumit etj., kanë dëmtuar rëndë ekosistemet natyrore të lumenjve. Për të përmirësuar këtë gjendje janë bërë përpjekje në fushën legjislative. Mund të përmëndim Ligjin nr. 8093, dt. 21.03.1996 "Për Rezervat Ujore" i ndryshuar, i cili synonte të siguronte ruajtjen, zhvillimin dhe shfrytëzimin sa më racional të burimeve ujore në vend. Ky ligj parashikonte planifikimin e rezervave ujore nëpërmjet hartimit të Planit Kombëtar të rezervave ujore dhe Planit të rezervave ujore të baseneve ujëmbledhëse. Pavarësisht instrumenteve të planifikimit, ligji nuk parashikonte strukturën e këtyre planeve. Deri më sot nuk është hartuar asnjë nga këto instrumente planifikimi për rezervat ujore, sipas përcaktimeve të këtij ligji. Gjithsesi, pavarësisht ndryshimeve të shpeshta të këtij ligji, ai konsiderohej si i pamjaftueshëm për të adresuar problematikën komplekse të rezervave ujore dhe njëkohësisht përmbushjen e direktivës së BE-së për ujin. Në këtë kuadër, Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave punoi për hartimin e një ligji të ri për rezervat ujore.

Ligji nr. 111/2012, date 15.11.2012 "Për Manaxhimin e Integruar të Burimeve Ujore" hedh bazat dhe përcakton instrumentet e

manaxhimit dhe të planifikimit të baseneve, autoritet përgjegjëse dhe rolin e tyre. Sipas këtij ligji, dokumentet e planifikimit për manaxhimin e basenit janë:

1. **Politikat** (neni 15), të cilat janë niveli më i lartë i planifikimit të manaxhimit të ujërave. Ato përmbajnë qëllimin e planifikimit dhe të manaxhimit të burimeve ujore, masat zbutëse dhe planin e veprimit së bashku me buxhetin e nevojshëm për zbatimin e tij.
2. **Strategjia Kombëtare e Ujërave** (neni 16). Ky dokument përmban vizionin e politikave të shtetit, misionin, qëllimet dhe objektivat për manaxhimin e integruar të ujërave në një periudhë afatgjatë. Strategjia bazohet në kërkime të vazhdueshme shkencore dhe vëzhgime të situatës dhe fenomeneve, që kanë lidhje me ujin dhe mbrojtjen e integruar të mjedisit.
3. **Planet e Manaxhimit të Baseneve të lumenjve** (neni 17) janë baza e planifikimit për manaxhimin e ujërave. Ato bazohen në politikat e miratuara nga Këshilli i Ministrave dhe hartohen nga STKKU[3]. Këto plane hartohen në përputhje me Strategjinë Kombëtare të Ujërave.

Në vazhdimësi të ligjit është hartuar Plani i Manaxhimit të Basenit të lumit Mat (draft). Ky plan mbështetet në Direktivën 2000/60/CE të Bashkimit Europian[4]. Në thelb ligji përcakton instrumentet e planifikimit dhe të manaxhimit të baseneve ujore, por nuk përcakton cila mund të jetë struktura dhe formati i dokumentit të Politikës apo i Planit të Manaxhimit të Baseneve të lumenjve[5].

3 Sekretariati Teknik i Këshillit Kombëtar të ujit. Ai është organi ekzekutiv i Këshillit Kombëtar të Ujërave (KKU).

4 Plani i Manaxhimit të Basenit të lumit Mat është në versionin draft të tij. Ky plan është përgatitur me mbështetjen e projektit të KE-së "Plani Kombëtar i Zbatimit të Legjislacionit Mjedisor në Shqipëri", financuar nga CARDS 2006. Ky informacion është shkëputur nga dokumenti "Plani Kombëtar për zbatimin e marrëveshjes së stabilizim asocimit 2012-2015", Korrik2012.

5 Në tekst për qëllim shkurtimi do t'i referohem me shkurtimin Plani i Basenit.

Në mungesë të tyre dhe të një metodologjie hartimit të Planit të Basenit, ky shkrim synon të japë disa rekomandime në të cilat mund të mbështetet hartimi i Planit të Basenit, pa pasur për qëllim të japë strukturën e Planit apo metodologjinë e plotë të realizimit të tij. Këto rekomandime do të ndihmojnë veçanërisht aspektin e planifikimit të territorit të basenit, duke marrë në konsideratë veçoritë mjedisore të tij, por edhe ato sociale, ekonomike dhe kulturore.

3. Praktikat e mira

Nevoja për të pasur një metodologji për planifikimin e baseneve të lumenjve në Shqipëri lindi për dy arsye: (1) si kërkesë e ligjit "Për Manaxhimin e Integruar të Ujërave", dhe (2) si nevojë për planifikimin dhe manaxhimin e baseneve ujore në kuadër të planifikimit dhe zhvillimit të qëndrueshëm të territorit. Metodologjia e propozuar bazohet në studimin e eksperiencave të mira ndërkombëtare. Gjatë 20 viteve të fundit qasja ndaj nocionit që baseni është njësia më e mirë për planifikimin dhe manaxhimin e veprimeve që njeriu ndërmerr në mjedis, po konsolidohet gjithnjë e më shumë.(Isobel W.Heathcote 2009, fq.ix) Kjo vjen si rrjedhojë jo vetëm e domosdoshmërisë së manaxhimit të ujërave, por edhe si pjesë e procesit të planifikimit. Sipas Heathcote, manaxhimi dhe planifikimi i basenit është një proces integrues, i cili bazohet tek ndryshimet sociale. Kjo do të thotë që një plan i basenit për të qenë i suksesshëm nuk duhet të jetë thjeshtë një dokument i shkruar në mënyrë perfekte dhe një proces i mbyllur, por një dritare dialogu e vazhdueshme ndërmjet komunitetit dhe autoriteteve për ujin dhe basenin. Pra, planifikimi dhe manaxhimi i integruar i basenit është një udhëtim dhe jo thjesht një destinacion.

Planifikimi dhe manaxhimi i integruar i basenit perveç se duhet të bazohet në dialogun e vazhdueshëm ndërmjet autoriteteve dhe komunitetit, nga pikëpamja teknike duhet të konsiderojë

analizimim dhe planifikimin e rrjedhës së lumit, si dhe të gjitha elementet që, përbëjnë ekosistemin e basenit, si: relievi, përbërja gjeologjike e territorit, bota bimore dhe shtazore, cilësia dhe kushtet atmosferike etj. Heathcote evidenton se si procesi i integruar i planifikimit dhe manaxhimit të basenit ka qenë i pasuksesshëm në ato vende, të cilat janë fokusuar vetëm në studimin e një komponenti përbërës të ekosistemit të basenit. Disa nga shembujt më të suksesshëm për planifikimin e basenit i gjejmë në Minamata (Japoni), Wabigoon (Ontario, Kanada), Ishulli Princ Eduard (Kanada).

Ishulli "Princi Eduard" është një provincë e vogël e Kanadasë[6]. Ky ishull ka një sipërfaqe prej 5,686 km2 dhe një popullsi prej 140,204 banorë. Pjesa më e madhe e ishullit përbëhet nga shumë ferma, çka do të thotë që është në pronësi private. Popullsia merret kryesisht me peshkim, turizëm dhe pylltari. Rritja e popullsisë vitet e fundit ka çuar në shpërdorimin e tokës dhe përqendrimin e aktiviteteve të dëmshme për mjedisin, në veçanti në afërsi të baseneve ujore. Për nevojat e tij hidrike ishulli varet tërësisht nga ujërat nëntokësorë. Gjithashtu, uji është një e mirë publike dhe cilësia e tij varet nga faktorë, si: pronësia, kontrolli mjedisor, zhvillimi ekonomik etj. Nga njëra anë, zhvillimi ekonomik i ishullit bazohet në përdorimin e resurseve ujore dhe nga ana tjetër, ky zhvillim ka çuar në ndotjen e tyre. Pra, ishullit i duhet të gjejë një balancë ndërmjet zhvillimit ekonomik dhe mbrojtjes së mjedisit. Në qershor 1993, u publikua nga Ministria e Mjedisit një guidë mbi Planifikimin dhe Manaxhimin e baseneve ujore. Kjo guidë nuk është thjesht një vizion i autoritetit lokal të ishullit, por një guidë e ndërtuar me pjesëmarrjen e banorëve, për t`i orienturar dhe ndihmuar ata në përdorimin e burimeve natyrore dhe në veçanti të ujit.

6 Materiali është marrë nga faqja: http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/Water/2ColumnSubPage/STEL02_165437.html.

Ishulli i “Princ Eduard” është një shembull i mirë jo vetëm i planifikimit të baseneve, por edhe i bashkëveprimit ndërmjet administratës dhe banorëve për të gjetur zgjidhje të mira.

(Metodologjia e planifikimit të basenit në këtë rast është bazuar në parimet e dialogut dhe planifikimit të ekosistemit dhe jo të rrjedhës së lumenjve).

4. Metodologjia e planifikimit të basenit të lumenjve

Basenet ujore janë pjesë përbërëse të mjedisit, prandaj studimi dhe planifikimi i tyre nuk mund të shihet i ndarë prej tij. Gjatë viteve, janë hartuar metodologji të ndryshme të studimit dhe planifikimit të mjedisit. Secila prej tyre është zhvilluar në bazë të disiplinave të ndryshme që e kanë studiuar atë. Në këtë mënyrë janë formuluar disa metodologji sektoriale të orientuara sipas disiplinës përkatëse. Ndër këto metodologji mund të dallojmë tre tipa:

- Metodologji e tipit gjeografik, e cila bazohet në leximin e mjedisit duke marrë në konsideratë vetëm elementet gjeografike të tij.
- Metodologji e tipit estetik, e cila bazohet në leximin e aspekteve figurative dhe estetike të mjedisit. Në këtë rast “mjedisi” konsiderohet peizazhi (kryesisht natyror), që ne shikojmë dhe perceptojmë, procesi i studimit njihet si studim/planifikim/design peizazhi.
- Metodologji e bazuar në vlerësimet ekonomike dhe sociale, e cila bazohet në analizën dhe përshkrimin e elementeve ekonomike dhe sociale dhe në mënyrën se si këto elemente shfrytëzojnë burimet natyrore.

Ekzistenca e këtyre metodologjive sektoriale ka bërë që analiza e mjedisit të perceptohet si e ndarë në dy përbërës:

1. **Komponenti territor,** i cili është formuar si rrjedhojë e kombinimit të proceseve natyrore dhe njerëzore, të cilat kanë gjeneruar një strukturë komplekse dhe të njëtrajtshme.
2. **Komponenti peizazh**, i cili nënkuptohet si pjesa e bukur dhe e dukshme e një territori.

Për çka u tha më sipër, metodologjia e ketij studimi synon të realizojë një "kornizë njohëse" të basenit (si një hapësirë mjedisore) dhe planifikimin e manaxhimin e tij, duke konsideruar këto aspekte mjedisore:

- Aspektet objektive, të cilat janë më lehtësisht të identifikueshme pasi merren nga të dhëna teknike dhe leximi i hartave të ndryshme, si: hartat gjeologjike, idrologjike, historike etj.
- Aspektet perceptive, të cilat bazohen në ndjeshmëri individuale dhe janë më të vështira për t'u identifikuar ose janë subjektive.
- Aspektet dinamike, të cilat u referohen proceseve trasformuese të mjedisit si rrjedhojë e veprimeve njerëzore.

Marrja në konsideratë e të gjitha këtyre aspekteve në procesin e planifikimit të basenit, e bën atë një proces të sukseshëm. Më poshtë paraqiten pjesët përbërëse të procesit të planifikimit të basenit ujor. Pjesët përbërëse të secilit hap nuk mund të konsiderohen ezaruese, por kryesore në këtë proces. Natyrisht ato mund të pasurohen në varësi të kontekstit dhe metodologjisë së ndjekur. Për shembull, nëse do të studionim rajonin verior të Shqipërisë, do të vinim më shumë theksin tek relievi dhe rivlerësimi tij, ndërsa për rajonet bregdetare do të përqendroheshim tek vija bregdetare.

Pjesët përbërëse të procesit të planifikimit dhe manaxhimit të basenit ujor (Randolph, 2004), janë:
I. Inventari mjedisor.
II. Planifikimi i basenit.
III. Zbatimi.

I. Inventari mjedisor është procesi fillestar i njohjes së basenit ujor. Ky inventar ndihmon jo vetëm në njohjen e rrjedhës ujore, por edhe të ekosistemit që ajo formon dhe në mënyrë të ndërsjellë ndikon tek rrjedha. Inventari është një matricë e të gjitha elementeve të ekosistemit. Hartimi i saktë i tij do të ndihmojë procesin e vendimmarrjes për manaxhimine basenit dhe pjesëve përbërëse të tij. Inventari mjedisor duhet të hartohet nëpërmjet sistemit GIS (Geographic Information System), i cili është një "sistem kompjuterik, që ndihmon në marrjen, arkivimin, integrimin, modifikimin, analizën dhe vizualizimin e të dhënave të referuara të sipërfaqes tokësore" (UK Departement of Environmet Chorley Report, 1987). Analiza e territorit nëpërmjet përdorimit të GIS-it paraqet një moment të rëndësishëm në analizën e të gjitha të dhënave, vektoriale dhe raster, duke lejuar një akses të gjeo referuar të materialit. Në kontekstin shqipëtar mbledhja e të dhënave shpesh herë është një Odise, megjithatë ky proces duhet të kryhet me shumë përpikmëri dhe vendosmëri sepse ndihmon në krijimin e një database për basenin.

Pjesët përbërëse të një inventari janë:

- Kufiri gjeografik i basenit, i cili përcaktohet nga harta topografike sipas vijave ujëndarëse, duke konsideruar kreshtat më të larta të masiveve malore nga të cilat rrethohet lumi. Në Shqipëri kemi gjashtë basene ujore zyrtare: Baseni i Drinit dhe Bunës, Matit, Ishmit dhe Erzenit, Shkumbinit, Semanit dhe Vjosës. Baseni ujor përbëhet nga pellgjet ujëmbledhëse, nënpellgjet dhe rrjedha e lumit.

Hierarkia e niveleve të basenit e paraqitur në Figurën 2 është shkëputur nga koncepti i planifikimit të Schueler (2000) për pellgun ujëmbledhës. Ky koncept është zhvilluar nga Tom Schueler gjatë eksperiencës së tij në Këshillin Kombëtar Metropolitan të Washigtonit, pjesëmarrjes në shumë projekte kombëtare dhe duke u bazuar në guidën për manaxhimin e pellgut ujëmledhës të përgatitur nga Qendra për mbrojtjen e pellgut (Randolph 2004). Ndërsa në Tabelën 6. janë paraqitur karakteristikat e niveleve të basenit.

Figura 2: Hierarkia e niveleve të basenit (burimi: Environmental Land Use Planning and Management, Island Press, Washington, fq. 257, 2004)

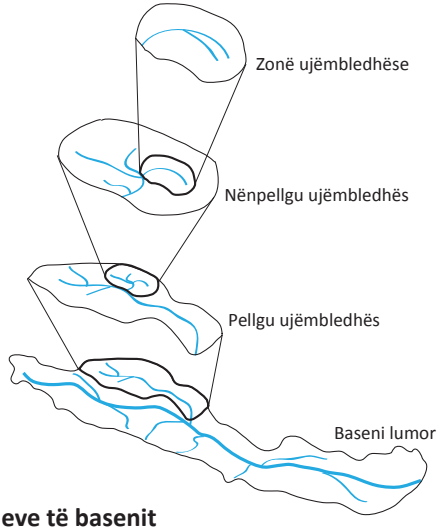


Tabela 6. Karakteristikat e niveleve të basenit

Nr.	Njësia e basenit	Sipërfaqja (km^2)	Influenca e zonës së papërshkueshme nga uji	Instrumenti i manaxhimit
1.	Zonë ujëmbledhëse	0.13 - 1.3	Shumë e fortë	Design i zonës
2.	Nënpellgu ujëmbledhës	2.58 – 26	E fortë	Klasifikimi i rrjedhës dhe manaxhim
3.	Pellgu ujëmbledhës	26 – 260	E moderuar	Zonimi i pellgut
4.	Nënbaseni	260 – 2,590	E dobët	Planifikimi i basenit
5.	Baseni	2,590 –25,899	Shumë e dobët	Planifikimi i basenit

Burimi: John Randolph 2004, Environmental Land Use Planning and Management, Island Press, Washington, fq. 257

Në tekst sipërfaqja është e shprehur në milje^2, e cila është njësia matëse e përdorur në Amerikë. Kjo njësi është kthyer në njësinë matëse të përdorur në Europë, km^2. 1 mi^2 = 2.589988110336 km^2.

- Identifikimi i komunitetit dhe aktorëve, të cilët veprojnë brenda territorit të basenit. Aktorët dhe komuniteti i pranishëm në territor janë subjekte, të cilët ndikojnë drejtpërdrejtë nëpërmjet veprimtarive të tyre në territor, por njëkohësisht përfitojnë nga zbatimi i politikave të ndërmarra për basenin. Bashkëpunimi dhe përfshirja e tyre në procesin e planifikimit dhe të manaxhimit të basenit e bën atë të suksesshëm.
- Inventari i basenit (pellgut, nënpellgut dhe rrjedhës). Ky inventar përfshin identifikimin e të gjitha elementeve, që përbëjnë territorin e basenit dhe të rrjedhës së tij, duke përfshirë: proceset gjeomorfologjike (depozitime, erozione, rrëshqitje etj.), proceset hidrologjike (aluvione, deluvione etj.), pedologjike, sizmike, florën, faunën,kushtet klimaterike, cilësinë e ujit, ajrit, numrin e popullsisë, elementet sociale ekonomike e urbane etj.
- Identifikimi i karakteristikave të rëndësishme mjedisore, i cili përfshin interpretimin e ekosistemit të basenit, si: korridoret, mozaikët, matricat etj., gjendjen dhe rolin e tyre në mjedis. Në këtë pikë mund të përfshihet edhe leximi i ndryshimit të rrjedhës së lumit në periudha të ndryshme historike. Ky lexim merr një vlerë të veçantë sidomos në identifikimin e propozimeve në planin e basenit. Meqenëse baseni ujor është një pjesë e pandarë e mjedisit, disa metodologji për studimin e mjedisit në Europë dhe përkatësisht në kontekstin italian, përcaktojnë njësi dhe nënnjësi peizazhike. Kjo metodologji bazohet në përcaktimin e zonave homogjene brenda territorit të basenit, të cilat paraqesin karakteristika të njëjta peizazhike. Ndarja e territorit në njësi dhe nënnjësi peizazhike bëhet sipas dy niveleve: rajonal dhe vendor. Pra kemi njësi peizazhike rajonale dhe vendore dhe nënnjësi peizazhistike rajonale dhe vendore.

Në terminologji këto dy nivele ndarjeje nuk ndryshojnë. Ndryshimi i tyre qëndron në elementet analitike dhe informacionet që përdoren për ndarjen e tyre. Në këtë mënyrë, për ndarjen e

territorit në njësi peizazhike në nivel rajonal informacioni i nevojshëm do të ishte vetëm i tipit hapësinor. Pra në dokumentin e Strategjisë Kombëtare të Ujërave ndarja e territorit të baseneve në njësi peizazhike do të bazohej përgjithësisht në karakteristikat e tij gjeografike, urbane e mjedisore të nxjerra nga hartat dhe lehtësisht të identifikueshme nëpërmjet një ortofoto të kohëve të fundit. Shkalla e identifikimit të tyre është 1:250.000/ 1:100.000.Ndërsa nënnjësitë peisazhike rajonale janë një ndarje e mëtejshme e njësive rajonale. Në këtë rast identifikimi i këtyre nënnjësive bëhet jo vetëm nëpërmjet të dhënave hapësinore, por edhe nëpërmjet kryqëzimit të të gjithë informacionit numerik dhe hartografik që disponohet. Shkalla e identifikimit në këtë rast është 1:50.000/ 1: 25.000. Në nivel vendor identifikimi i njësive peizazhike bëhet nëpërmjet një analize kritike të të gjitha elementeve, që përbëjnë mjedisin dhe nëpërmjet inventarit mjedisor. Shkalla e identifikimit të tyre është 1:20.000/ 1:10.000. Këto njësi mund të ndahen në vazhdimësi në nënnjësi të cilat identifikohen deri në shkallën 1:5.000. Në këtë rast identifikimi lejon që përshkrimi i ndërhyrjeve në këto nënnjësi të jetë sa më i detajuar. Kjo ndarje e mëtejshme bëhet jo vetëm për një përshkrim të detajuar, por edhe për të parë se cilat janë shkaqet, që kanë çuar në formimin e peisazhit të basenit dhe vetë basenit.

Kjo metodologji e të përcaktuarit të njësive dhe nënnjësive të peisazhit në nivele të ndryshme mund të përdoret edhe në studimin e baseneve ujore.

- Identifikimi i pikave të ndotjes së basenit. Ndotjet mund të shkaktohet nga: aktivitet e ndryshme që mund të jenë të pranishme në territorin e basenit, nga përdorimi i pesticideve, insekticideve dhe lëndëve ushqyese të ndryshme për tokën bujqësore, shkarkimet me natyre urbane/njerëzore etj.
- Modeli i hidrologjisë ekzistuese. Në këtë pikë duhen analizuar prurjet e lumit, drejtimi i rrjedhës së tij, problemet e ndryshme të drenazhimit, prerjet tërthore të rrjedhës lumore etj.

II. Planifikimi i basenit:

Procesi i planifikimit të basenit sipas Schueler-it (2000) (Randolph-it, 2004) bazohet në këto koncepte të përgjithshme: (1) qasja në shumë niveleve - mendo globalisht (në nivel baseni), (2) vepro lokalisht (pellgu, nënbaseni), (3) klasifikimi I basenit, (4) kujdesja ndaj burimit, (5) përdorimi i instrumenteve të planifikimit: planet e territorit dhe të peizazhit, restaurimi, mbrojtja, rigjenerimi etj., (6) studimi i pëlhurës urbane e pranishme në territorin e baseneve, (7) marrja e vendimeve teknike përsa i përket: hartimit të hartave, procesit të monitorimit dhe manaxhimit, (8) arritja e një konsensusi ndërmjet aktorëve të interesuar, (9) zbatimi i planit të basenit. Procesi i planifikimit kalon nëpër këto faza:

- Përcaktimi i vizionit dhe objektivave kryesorë të planit të basenit. Në këtë fazë përcaktohet vizioni i ardhshëm i mbrojtjes së ekosistemit dhe zhvillimit për territorin e basenit, të cilët do të jenë objektivat për realizimin veprimeve të ndryshme, që ndërmerren në territor dhe aktorët, të cilët do të zbatojnë këto veprime.
- Identifikimi i pikave të ardhshme të ndotjes së basenit dhe përmirësimi i cilësisë së ujit.
- Identifikimi i modelit të ardhshëm të hidrologjisë.
- Identifikimi i mundësive për restaurimin e burimeve natyrore.
- Hartimi i planit të basenit nëpërmjet pjesëmarrjes së aktorëve të interesuar në veprimet, që ndërmerren në territorin e basenit dhe në komunitetin që i përket këtij baseni.

III. Zbatimi: Ky proces përfshin hapat e mëposhtëm:

- Përcaktimi i kostove. Në këtë fazë përcaktohen kostot e realizimit të planit dhe kush e financon atë, si dhe kostot e mirëmbajtjes dhe të zbatimit të programeve të ndryshme të parashikuara nga plani i basenit.
- Hartimi i një plani veprimi. Hartimi i këtij plani konsiston në hartimin e një matrice, në të cilën vendosen të gjitha veprimet që duhet të ndërmerren në territorin e basenit, periudha e zbatimit të tyre, kostot dhe aktorët përgjegjës për zbatimin e tyre.

- Përgatitja e një programi monitorimi për mënyrën se si do të zbatohet plani i veprimit dhe a do t`i arrijë rezultatet e pritshme.
- Përgatitja e një programi vlerësimi dhe rishikimi të planit të basenit. Sipas ligjit "Për Manaxhimin e Integruar të Ujërave", planet e baseneve mbulojnë periudhën deri në 2015 dhe më pas rishikohen çdo gjashtë vjet (neni 18). Kjo do të thotë që ky program duhet të hartohet para vitit 2015.

Qasja ndaj procesit të planifikimit të basenit e paraqitur më sipër është një ndërthurje e qasjes europiane për studimin dhe planifikimin e mjedisit e hartuar nga "Konventa Europiane për Peizazhin", Firence 2000 dhe programit të hartuar në vitin 1996 nga EPA[7] (Environmental Plannig Agency) për planifikimin e baseneve.Kjo qasje e ndërthurur mund të ndihmojë në studimin dhe planifikimin e baseneve në Shqipëri.

5. Planifikimi i pellgut ujëmbledhës të Kirit dhe Drinit. Ilustrim I metodologjisë së propozuar

Më poshtë paraqitet një shembull i thjeshtëzuar dhe ilustrues i planifikimit të pellgjeve ujmbledhëse dhe si raste konkrete janë marrë lumenjtë Drin dhe Kir. Qëllimi i paraqitjes së këtij shembulli është të japë disa linja udhëzuese rreth hapave, që duhet të ndiqen për hartimin e planit të basenit dhe se si mund të paraqiten teknikisht ato.

Në vitin 2011, në kuadër të projekteve të Co-PLAN-it, për të ndikuar politikëbërjen në Shqipëri në fushën e planifikimit hapësinor, u ndërmor një studim i titulluar "Ekspeditat e Ujit". Qëllimi i këtij studimi ishte paraqitja e disa koncepteve bazë për planifikimin hapësinor në nivel pellgu ujëmbledhës, të cilat mund të merreshin

7 Agjencia për Planifikimin e Mjedisit në SHBA.

parasysh në hartimin e planit të basenit. Ky studim u realizua si një bashkëpunim mes ekspertëve të Co-PLAN-it, një grupi të vogël lektorësh në Universitetin POLIS dhe një grupi studentësh të degës së Planifikimit në këtë Universitet. Gjatë këtij procesi u realizua një analizë e zonave të studimit dhe u dhanë disa rekomandime për mbrojtjen e mjedisit, zhvillimet e lejuara apo të kufizuara, për rrezikun, mënyrat e trajtimit të ndotjes etj[8].

Analizimi i zonave të studimit u kryenë tri faza:

1. Imazhet eksploruese (faza eksploruese).
2. Një GIS për mjedisin (faza e analizës).
3. Harta e mundësive (faza argumentuese/rekomandime).

5.1 Imazhet eksploruese (faza eksploruese)

Kjo fazë realizohet nëpërmjet njohjes së imazheve eksploruese. Këto të fundit janë "instrumente", të cilat shërbejnë për identifikimin dhe njohjen fillestare të kontekstit, të zonave të studimit në fjalë dhe në zbulimin e temave kyçe. Imazhet eksploruese përbëhen nga:

- Imazhet kolektive, të cilat janë imazhet dominuese të kontekstit dhe përbëhen nga imazhet dhe perceptimi që personat e jashtëm të cilët nuk banojnë në zonë, kanë për të.
- Perceptimi hapësinor dhe problemet dominuese të kontekstit, të perceptuara nga një shëtitje në territor ose të marra nga burime të ndryshme: televizioni, gazetat etj.
- Subjektet (aktorët) e pranishëm në territor.

8 Duke qenë se koha në dispozicion për studimin ishte relativisht e kufizuar dhe qëllimi ishte kryesisht që të krijoheshin hapat e një metodologjie, grumbullimi i informacionit u krye nëpërmjet vëzhgimeve vizuale në terren dhe përmes hulumtimit të materialeve të gatshme arkivore për të dy lumenjtë (dhe pellgjet e tyre). Pra ,nuk u kryen matje të drejtpërdrejta. Gjithashtu, për efekt kohe, u kufizua edhe territori në studim – pra,nuk u analizua i gjithë baseni, por rrjedha dhe brigjet deri në një gjerësi 100 dhe 200 m sipas përcaktimeve të gërmës b të pikës 8 të nenit 4 të ligjit nr. 111/2012, datë 15.11.2012 "Për manaxhimin e Integruar të burimeve ujore".

- Studimi i territorit nëpërmjet imazheve eksploruese është i lirë dhe krijues.Në këtë fazë nuk duhet të biem në grackën teknike të një procesi hulumtimi. Përshkrimi i mëposhtëm është një mënyrë për të njohur dhe identifikuar mjedisin që po studiohet.Ky përshkrim mund të shoqërohet nga një repertor fotografik i marrë gjatë shëtitjes në territor ose foto të ngjashme, të cilat paraqesin idenë (imazhin) që kemi për kontekstin në studim.

"... për të shkuar deri në Postribë, duhet të udhëtosh vetëm 45 minuta prej qytetit të Shkodrës. Rruga që duhet të përshkosh është në gjendje jo të mirë. Lumi i Kirit shtrihet pikërisht përbri kësaj rruge. Autobuzi ndalon në një pikë dhe ne zbresim, të lodhur por edhe të mahnitur nga peizazhi që na ofron ky vend. Duke ecur për të shijuar këtë peizazh mahnitës papritur syri ndalet tek disa lavatriçe, të cilat në mënyrë indiferente lajnë lumin. Sikur të mos mjaftonte, diku më tutje, përgjatë brigjeve të tij vihen re mbeturina të të gjitha llojeve. Të lodhur dhe të zhgënjyer nga këto pamje kërkojmë një vend për t'u çlodhur dhe për të ngrënë gjësendi. Pak më tutje syri na has me një mrekulli të vërtetë. Brigjet e pastra, uji i kaltër dhe i ftohtë, ... vendi ideal për të pushuar.Betoni i qytetit, këtu, ngjan me një endërr të keqe..."
(Lugina e Kirit, Meçaj, Imami dhe Dhrami)

5.2 Një GIS për mjedisin (faza e analizës)

Kjo fazë përkon me hartimin e inventarit mjedisor. Zonat e studimit janë analizuar nëpërmjet sistemit GIS (Geographic Information System). Gjithashtu paraqitja hartografike është një interpretim i hartave në shkallë Republike dhe janë realizuar nëpërmjet Analizës GAP dhe Build out[9]. Inventari mjedisor është realizuar nëpërmjet ndarjes së territorit në katër shtresa: (1) shtresa tokësore dhe ujore (2) shtresa e paurbanizuar (3) shtresa e urbanizuar dhe (4) shtresa historike-kulturore. Secila nga këto shtresa ndahet në tri nënshtresa: nënshtresa bazë, nënshtresa (korniza) ligjore, nënshtresa interpretuese. Për arsye metodologjike të procesit të planifikimit mjedisor të pellgut, leximi është bërë në shtresa, por këto shtresa janë në përputhje edhe me sistemet e përdorimit të tokës që vijnë nga ligji i planifikimit, përkatësisht: sistemi natyror, sistemi bujqësor, sistemi urban dhe sistemi i urbanizueshëm. Sistemi urban përmban edhe shtresën historike-kulturore.

5.2.1 Shtresa tokësore dhe ujore

Kjo analizë bazohet në studimin e elementeve fizike të territorit, si gjeomorfologjia, idrologjia, pedologjia dhe aspektet morfologjike, të cilat kanë çuar në formimin e tij. Analiza e këtyre elementeve është e rëndësishme sepse na mundëson njohjen fizike të mjedisit.

9 **Analiza GAP** është një filtër i përgjithshëm vlerësimi i ruajtjes dhe potencialit të një specieje në një rajon ose zonë ujëmbajtëse. Ajo bazohet kryesisht në komunitetin bimor, por merr në konsideratë edhe pronësinë e tokës dhe praktikat e manaxhimit. Kjo analizë prodhon një hartë, në të cilën theksohen zonat me potencial të lartë biodiversiteti dhe harta GAP, e cila krahason këtë potencial me praktikat e manaxhimit ekzistues të ruajtjes, duke treguar në këtë mënyrë se cili është hendeku në mbrojtjen e jetës së egër. [Randolph 2004]
Analiza Buid out vlerëson ndikimet sociale dhe mjedisore të kontekstit në studim (Randolph 2004).

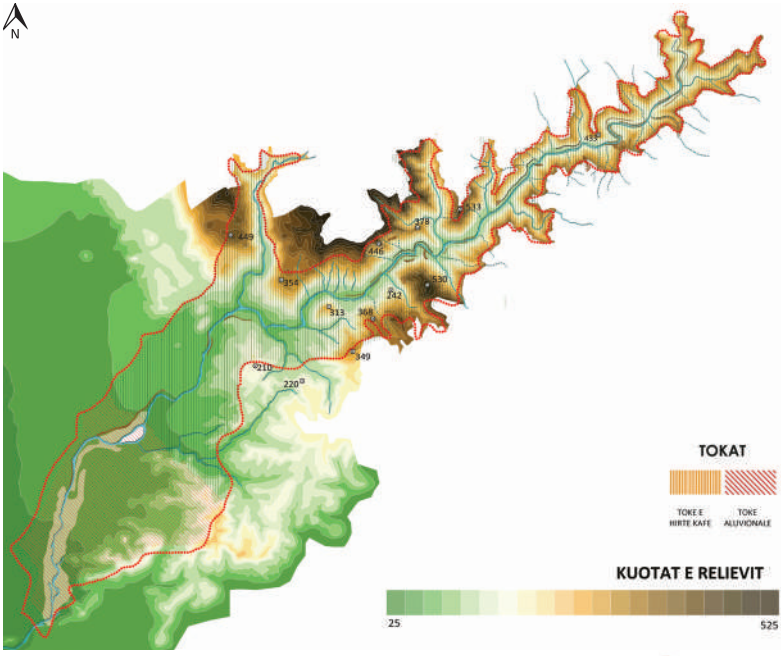
1 Nënshtresa bazë:

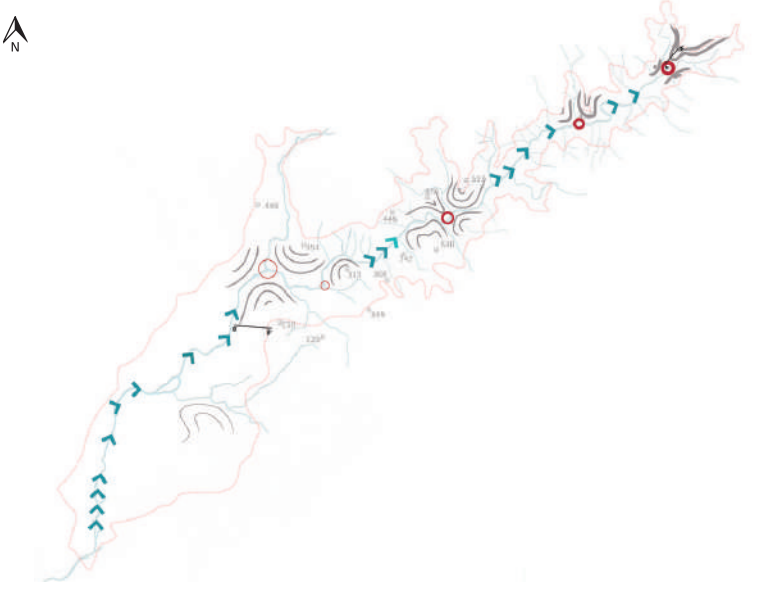
Kjo nënshtresë përmban: kufirin e pellgut ujëmbledhës të përcaktuar në hartën topografike, përfshirë pjesët përbërese të tij, izoipset dhe hartën e pjerrësisë, cilësinë dhe llojin e dherave, të cilat shërbejnë për të lexuar fenomenet gjeologjike të tokave, veçoritë hidrologjike, inventarin e pellgut përmes vëzhgimit vizual dhe vlerësimin e rrjedhës, proceset gjeomorfologjike – p.sh., nëse ka aluvione, deluvione, depozitime, erozione, rrëshqitje etj., interpretimin e kanalit në prerje dhe gjatësi, kuptimin e mënyrës se si zhvillime të ndryshme gjatë rrjedhës, ose në faqet e saj ndikojnë në shpejtësinë e rrjedhës, dëmtimin e rrjedhës, cilësinë e ujit, identifikimin e ndotësve të mundshëm, mënyrën e gjenerimit dhe efektet që këta ndotës japin në ujë, kushtet klimatike etj. Për leximin e këtyre veçorive përdoren hartat e gatshme, informacione nga matje zyrtare dhe nga procesi i vëzhgimit vizual në terren. Shkalla e hartave duhet të jetë 1:25,000 ose 1:10,000, pra harta të përpunuara nga njësitë e qeverisjes vendore për hartimin e Planit të Përgjithshëm Vendor (PPV). Në pamundësi për të pasur këto harta janë bërë përpunimet përkatëse, duke iu referuar hartave në shkallë Republike dhe si bazë hartografike është përdorur harta topografike e territorit përkatës në shkallën 1:25,000.

Në faqen pas:

Sipër, **Figura 3: Pellgu ujëmbledhësi i Kirit - Paraqitja e relievit**
Burimi: Fabjola Meçaj, Fiona Imami, Kejt Dhrami.

Poshtë, **Figura 4: Pellgu ujëmbledhës i Kirit – Interpretimi i relievit dhe i gjeologjisë së tij**
Burimi: Fabjola Meçaj, Fiona Imami, Kejt Dhrami.


N
TOKAT
TOKE E HIRTE KAFE
TOKE ALUVIONALE
KUOTAT E RELIEVIT
25
525


N

2 Nënshtresa ligjore:
Kjo nënshtresë përmban kufijtë e zonave të mbrojtura me ligj, si p.sh., liqenet me rëndësi kombëtare, kufijtë e zonave sizmike, kufijtë e basenit ose brigjet ujore etj. Është e rëndësishme që këto zona të identifikohen në hartë sepse në këtë mënyrë identifikohen parashikimet e ligjeve dhe të instrumenteve mbrojtëse/ manaxhuese ekzistuese në to. Gjithashtu, këto parashikime duhet të merren parasysh gjatë hartimit të vizionit të mbrojtjes dhe zhvillimit të ardhshëm të qëndrueshëm të pellgut ujëmbledhës.

3 Nënshtresa interpretuese:
Është një nënshtresë, e cila realizohet pas analizave nëpërmjet dy nënshtresave të sipërpërmendura, pasi interpretohen gjetjet e dy nënshtresave të tjera, sikurse edhe imazhet eksploruese. Në këtë fazë pellgu nëpërmjet analizës Build out interpretohet në mënyrë skematike, duke nxjerrë në pah elementet kryesore përbërëse të tij, faktorët dhe/ose dukuritë pozitive dhe negative, si p.sh., erozioni, rrëshqitjet etj. dhe potencialet e elementeve[10], që e përbëjnë atë, p.sh., burimet natyrore etj.

5.2.2 Shtresa e paurbanizuar

1 Nënshtresa bazë:
Kjo nënshtresë përmban leximin e elementeve natyrore të mjedisit, si: bimësia, e cila mund të realizohet nëpërmjet një inventari të bimësisë të pranishme në zonë, me emra specifikë dhe duke dalluar llojet kryesore që ndodhen në territor; zonat bujqësore, ekosistemet, korridoret e ekosistemeve dhe ndërprerjen ose dëmtimin e tyre; inventari i faunës etj.

10 Për çdo nënshtresë identifikohen faktorët/dukuritë pozitive, negative dhe potencialet përkatëse

Figura 5: Pellgu ujëmbledhës i Drinit (shtresa tokësore dhe ujore-nënshtresa ligjore)

Burimi: Eranda Janku, Malvina Disha.

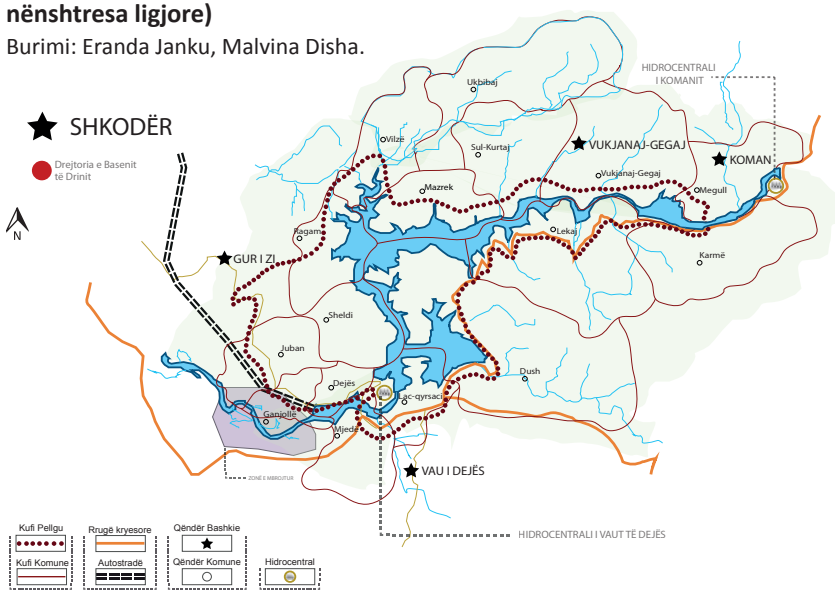
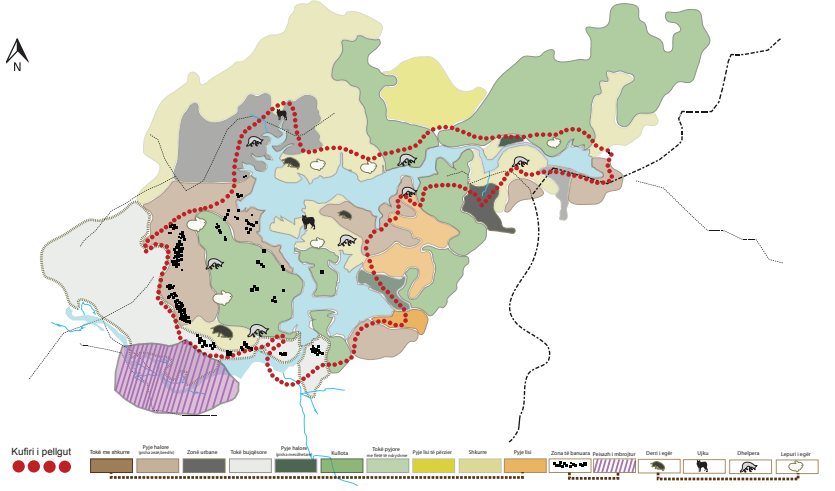


Figura 6: Pellgu ujëmbledhës i Drinit –Shtresa bimore dhe fauna (shtresa e paurbanizuar - nënshtresa bazë)

Burimi: Eranda Janku, Malvina Disha



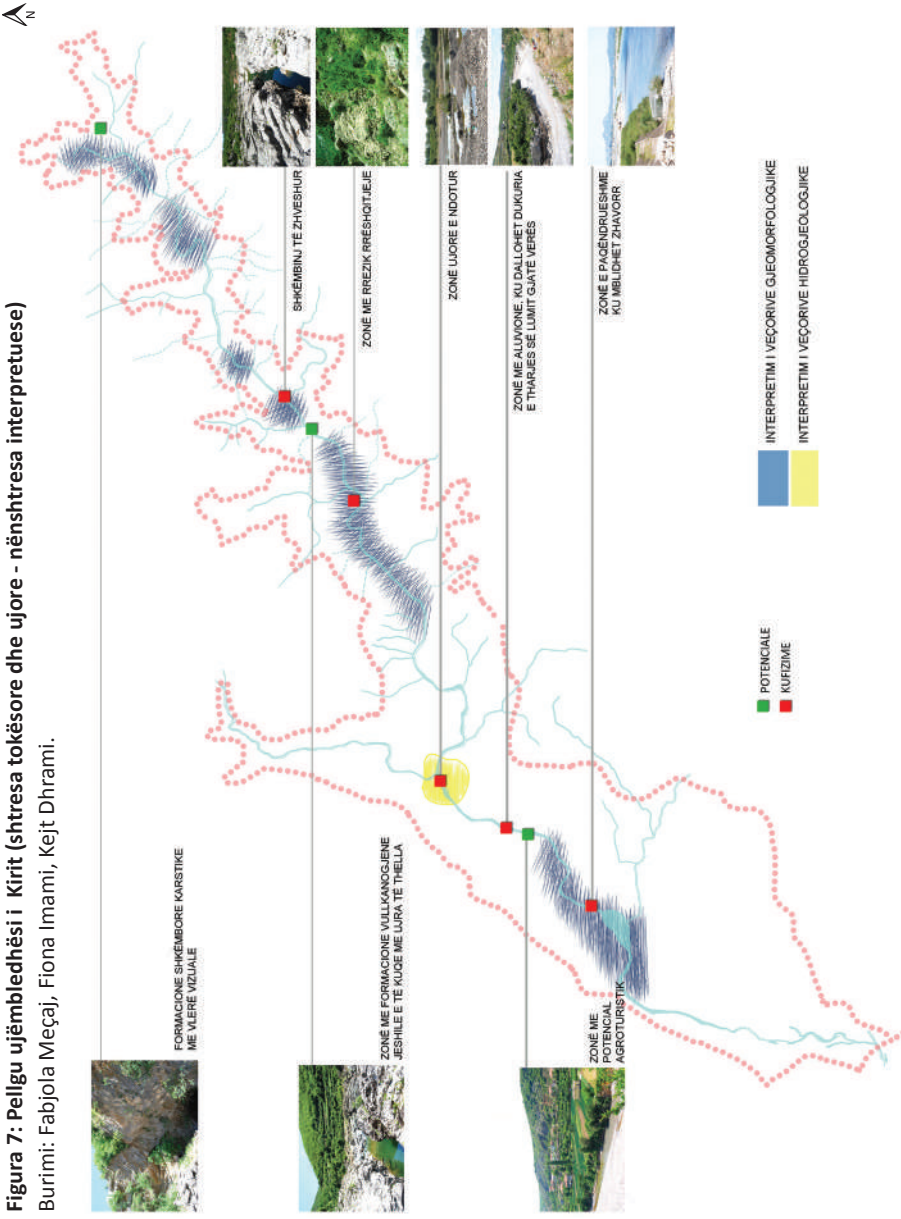


Figura 7: Pellgu ujëmbledhësi i Kirit (shtresa tokësore dhe ujore - nënshtresa interpretuese)
Burimi: Fabjola Meçaj, Fiona Imami, Kejt Dhrami.

2 Nënshtresa ligjore:
Kjo nënshtresë përmban kufijtë e zonave të mbrojtura me ligj, si p.sh., parqet natyrore në nivel kombëtar ose vendor, speciet bimore dhe shtazore të mbrojtura, zonat bujqësore etj. Këto të dhëna paraqiten në të njëjtën hartë në një shkallë të përshtatshme për të lejuar leximin e tyre sipas madhësisë së territorit. Në rastin konkret të Drinit dhe Kirit, zonat e studimit nuk përfshinin zona apo specie të mbojtura.

3 Nënshtresa interpretuese:
Hartimi i kësaj nënshtrese bazohet në një interpretim të pellgut, duke u bazuar në analizat e sipërpërmendura. P.sh., këtu mund të interpretohet mënyra e përdorimit të tokës për bujqësi, mënyra se si punohet toka dhe lidhja me dukuritë natyrore, si p.sh., drejtimi i punimit në lidhje me pjerrësinë dhe rrezikun
e tokave për rrëshqitje dhe a merret ky fenomen në konsideratë nga banorët etj.

5.2.3 Shtresa e urbanizuar

1 Nënshtresa bazë:
Nënshtresa bazë përmban leximin e pëlhurës urbane, nëpërmjet leximit të tetë kategorive bazë të përdorimit të tokës (sikundër kërkohet në Ligjin nr. 10119 datë 23.04.2009 "Për Planifikimin e Territorit"): A.Banim, B.Bujqësi, I.Industri, S.Shërbime etj. Kjo shtresë mund të pasurohet nëpërmjet një sërë treguesish, si: numri i popullsisë, sektorët ekonomikë dhe shpërndarja e tyre, numri i të punësuarve sipas sektorëve etj.

2 Nënshtresa ligjore:
Kjo nënshtresë përmban leximin e instrumenteve të planifikimit në zonën e studimit, si: Plani i Përgjithshëm Vendor, PPV (nëse ka), studime dhe projekte të ndryshme të hartuara nga subjekte publike dhe private të miratuara përpara ose pas hyrjes në fuqi të ligjit të planifikimit etj. Qëllimi i kësaj shtrese është leximi

i parashikimeve të instrumenteve të planifikimit për zonën e analizuar. Këto parshikime merren në kosnideratë veçanërisht në momentin e rekomandimeve për planifikimin e basenit.

3 Nënshtresa interpretuese:
Kjo nënshtresë përmban një interpretim të zonës së studimit. Eshtë e rëndësishme në këtë fazë që të realizohet një analizë hapësinore, duke interpretuar pëlhurën urbane, identifikimin e barrierave infrastrukturore, urbane etj.

5.2.4 Shtresa historike

1 Nënshtresa bazë:
Qëllimi i kësaj nënshtrese është leximi i ndryshimeve të territorit të analizuar gjatë periudhave të ndryshme historike.Kjo shtresë edhe pse e vendosur në fund të këtyre analizave është një nga më të rëndësishmet, sepse duke analizuar ndryshimet e territorit në periudha të ndryshme historike mund të vihen re edhe arsyet e vendimeve të ndryshme, që janë marrë mbi territor. Studimi i kësaj nënshtrese nuk reduktohet vetëm në identifikimin e elementeve historike të pranishme, por në analizimin e ndryshimit të territorit, pra studimi i ndryshimit të rrjedhës së lumit në periudha të ndryshme kohore, pëlhura urbane, ndryshimi i peizazhit etj. dhe faktorët që kanë ndikuar në këtë ndryshim.

2 Nënshtresa ligjore:
Përmban zonat dhe të gjitha elementet me rëndësi historike/ arkeologjike, të mbrojtura me ligj. Për realizimin e kësaj shtrese mund të përdoren hartat e gatshme në nivel Republike. Në mungesë të materialeve bibliografike, në rastin konkret janë evidentuar në hartë elementet historike të hasura gjatë vëzhgimit vizual në territor. Evidentimi i tyre dhe interpretimi është bërë në të njëjtën hartë të leximit të pëlhurës urbane.

Figura 8: Pellgu ujëmbledhës i Kirit – Interpretim i korridorit (shtresa e paurbanizuar - nënshtresa interpretuese)

Burimi: Fabjola Meçaj, Fiona Imami, Kejt Dhrami.

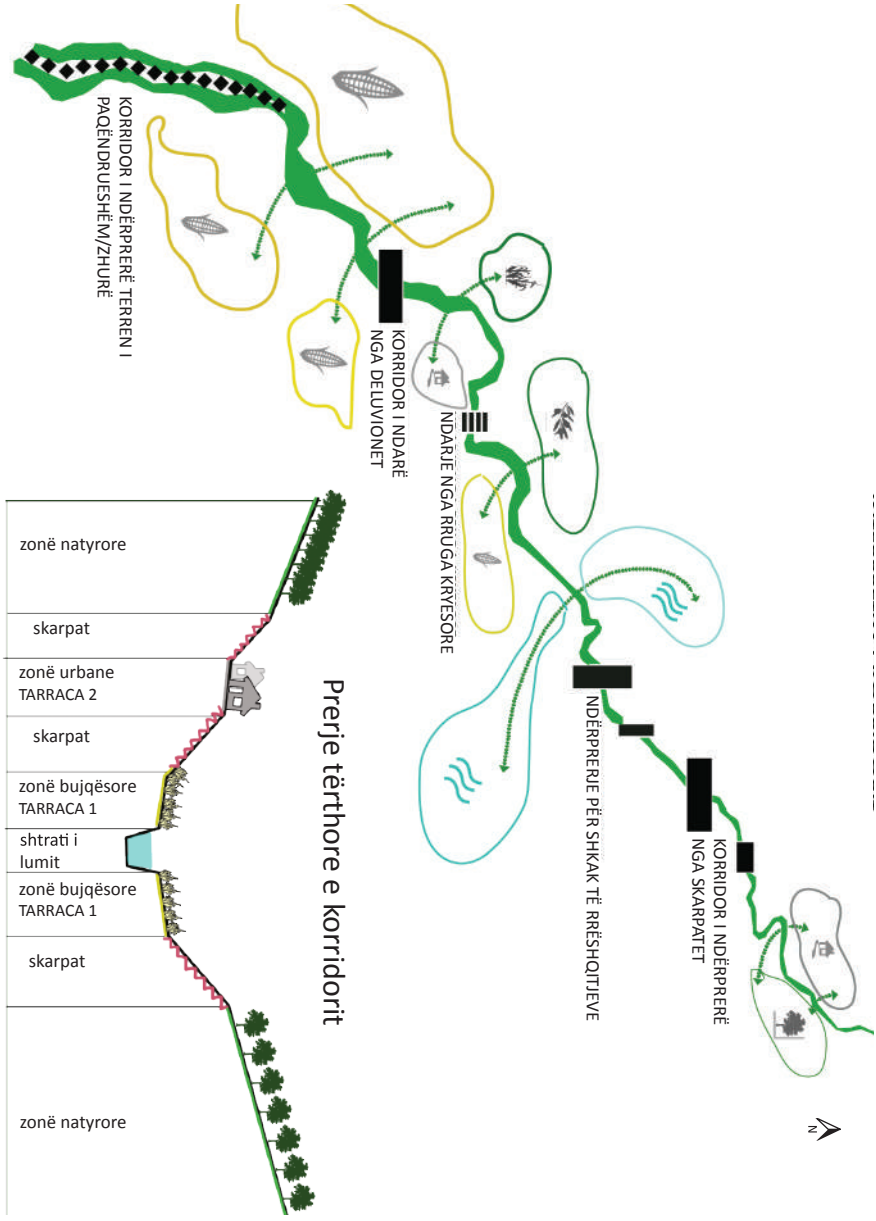
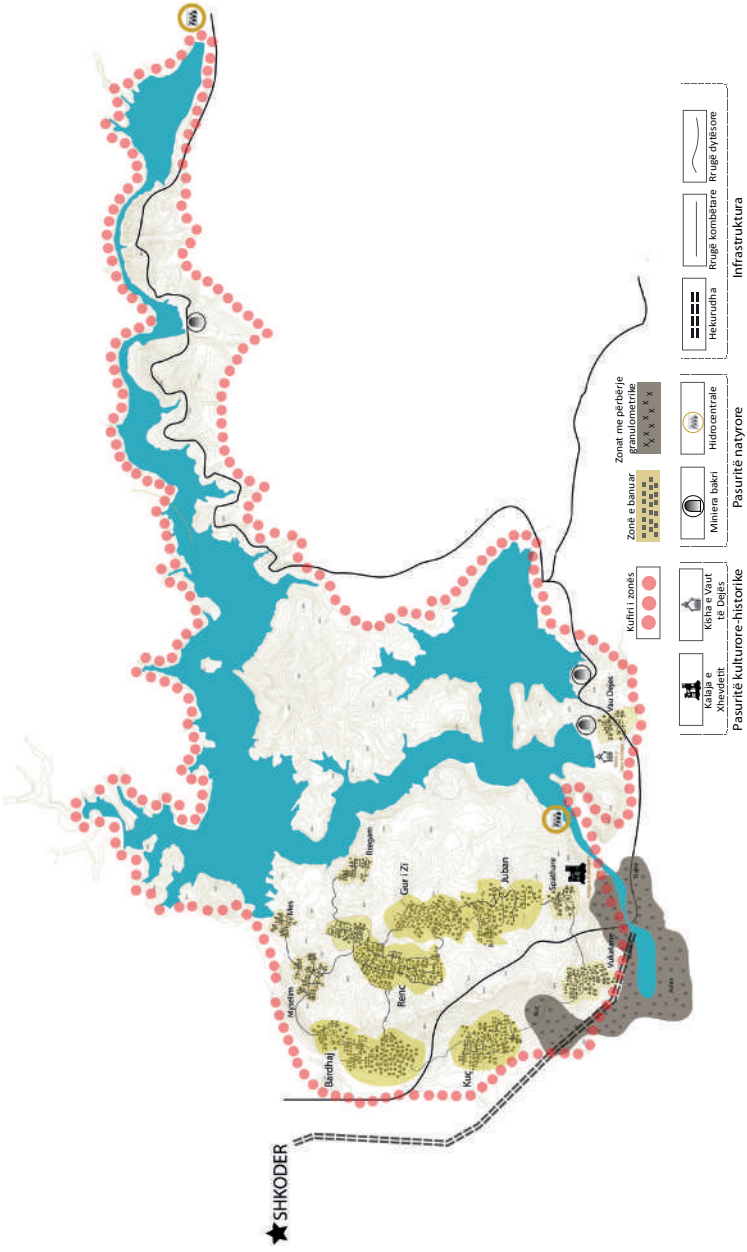


Figura 9: Pellgu ujëmbledhës i Drinit – leximi i pëlhurës urbane (shtresa e urbanizuar - nënshtresa bazë) Burimi: Eranda Janku, Malvina Disha.



5.3. Harta e mundësive (faza argumentuese/rekomandime)

Kjo fazë përmban vizionin dhe objektivat kryesorë të zhvillimit të pellgut ujëmbledhës. Objektivat për mbrojtjen dhe zhvillimin e ardhshëm të pellgut ujëmbledhës janë përcaktuar sipas tri sistemeve kryesore të territorit: sistemi natyror, bujqësor dhe ai urban.

Tabela 7. Objektivat e zhvillimit të pellgut ujëmbledhës të Kirit

Sistemet	Objektivat kryesorë	Objektivat dytësorë (ose programe)
NATYROR	1. Rritja e vlerës (jo vetëm ekonomike) së burimeve natyrore	a. Krijimi i parqeve natyrore me bimësi tipike të zonës.
		b. Krijimi i një zone plazhi të manaxhuar, duke eliminuar zonat rastësore ekzistuese.
		c. Krijimi i qendrave me ujëra termale / SPA.
		d. Krijimi i rezervuareve me peshq të ujërave të ëmbla.
		e. Rehabilitimi i shtratit të lumit.
		f. Shtimi i sipërfaqeve të ullishteve.
		g. Tarracimi i kodrave
	2. Mbrojtja e territorit nga rreziqet natyrore e njerëzore	1. Parandalimi i rrëshqitjeve nëpërmjet mbjelljes së akacieve.
		2. Ndalimi i mbledhjes së inerteve dhe mbushja e zonave të dëmtuara nga ky aktivitet.
	3. Rritja e vlerës (jo vetëm ekonomike) së pikave natyrore	1. Krijimi i korridoreve të reja dhe jo të ndërprera peizazhistike

BUJQËSOR	1. Rikthimi i identitetit bujqësor/blegtoral	1. Promovimi dhe mbështetja e agriturizmit.
		2. Specializimi i tri fshatrave në funksion të agriturizmit.
		1. Krijimi i tregjeve për shitjen e produkteve bujqësore lokale.
URBAN	1. Rikthimi i identitetit historik-kulturor	1. Rigjenerimi i strukturave ekzistuese për turistët.
		2. Restaurimi i kalasë së Drishtit dhe përcaktimi i fshatit si një pikë turistike.
	2. Përmirësimi i rrjetit rrugor ekzistues	1. Zgjerimi i rrugës kryesore dhe realizimi i korsisë së biçikletave në rrjedhën e poshtme të lumit.
		2. Rehabilitimi i urave ekzistuese dhe realizimi i të rejave.
	3. Mbulimi i zonave urbane me infrastrukturën nëntokësore	

Burimi: Lugina e Krit.Fabjola Meçaj, Fiona Imami, Kejt Dhrami.



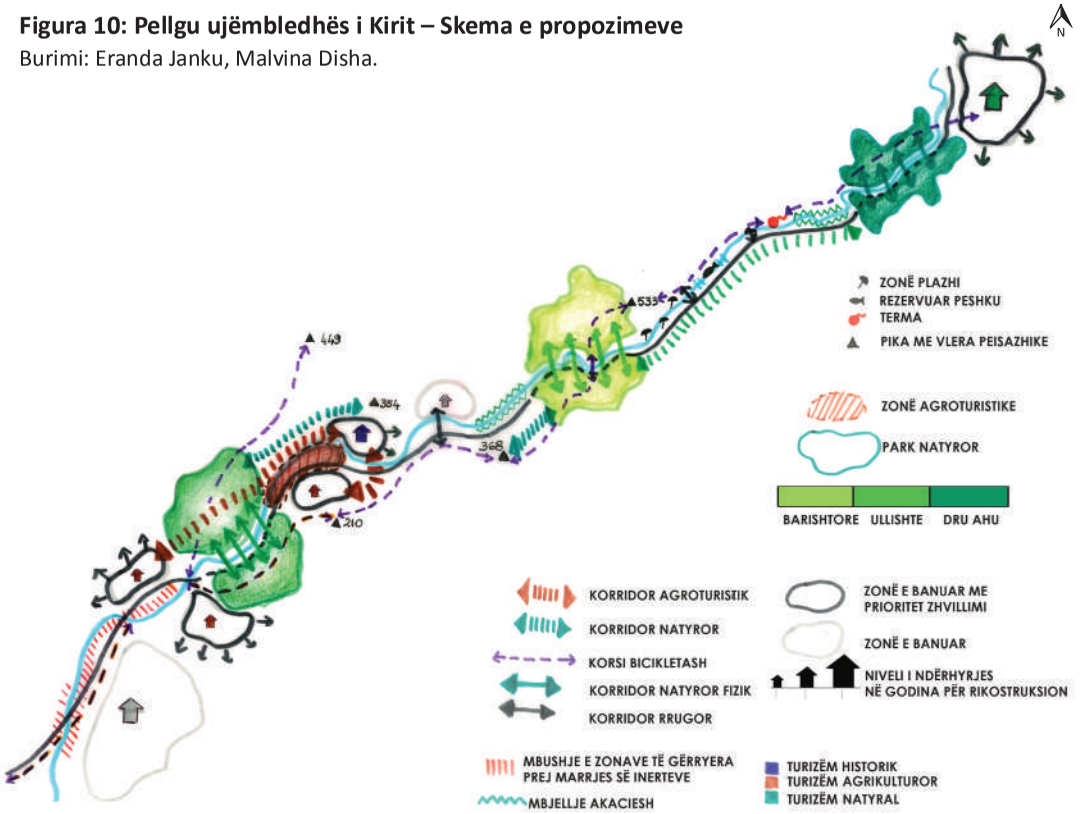






Figura 10: Pellgu ujëmbledhës i Kirit – Skema e propozimeve

Burimi: Eranda Janku, Malvina Disha.



6. Rekomandime

Në përfundim sjellim në vëmendje të lexuesit disa rekomandime se ku duhet të bazohet procesi i planifikimit dhe manaxhimit të basenit në Shqipëri, duke marrë në konsideratë edhe formën dhe strukturën e instrumenteve të planifikimit të parashikuara në ligjin 111/2012, por edhe instrumentet dhe kërkesat e planifikimit që vijnë nga ligji 10119. Rekomandimet janë në nivel baseni. Nëse planifikojmë në nivele më të ulëta (p.sh., nënbaseni) metodologjia është e njtëjtë, por niveli i detajit rritet me zvogëlimin e territorit në studim.

Gjatë hartimit të instrumenteve të planifikimit dhe manaxhimit të basenit duhet të marrim në konsideratë:

1. Kërkesat ligjore për planifikimin mjedisor të këtyre hapësirave sipas Ligjit nr. 111/2012, datë 15.11.2012 "Për manaxhimin e Integruar të Burimeve Ujore", Ligjit nr. 10119, datë 23.04.2009, "Për planifikimin e territorit", i ndryshuar, dhe aktet nënligjore në zbatim të tyre.
2. Përcaktimin e qartë të kufirit të baseneve të lumenjve të Shqipërisë. Basenet në Shqipëri janë gjashtë, por një hartë zyrtare ku pasqyrohen kufijtë e tyre të saktë të tyre dhe në koordinata nuk është në dispozicion. Për më tepër, duke qenë se studimet dhe planet mund të bëhen edhe në nivel pjesësh përbërëse të basenit (kjo për qëllime të planifikimit të territorit), është mirë që kufijtë e pjesëve përbërëse të përcaktohen zyrtarisht ose të ekzistojë një udhëzues zyrtar për përcaktimin e tyre. Kjo është e rëndësishme nga pikëpamja e administrimit të ujërave, të ekosistemeve dhe të territoreve, pasi teknikisht metodologjitë ekzistojnë dhe janë të njohura.
3. Hartimin e dokumentit të Strategjisë Kombëtare të Manaxhimit të Burimeve Ujore, siç është përcaktuar në ligjin 111/2012, pasi ai është dokumenti kuadër për manaxhimin e ujërave dhe orienton hartimin e instrumenteve të tjera të planifikimit.
4. Instrumentet e planifikimit dhe të manaxhimit të burimeve ujore në Shqipëri, sipas Ligjit nr. 111/2012, dt.15.11.2012

"Për Manaxhimin e Integruar të Burimeve Ujore", të cilat janë: Politika dhe Planet. Struktura dhe formati I tyre duhet/mund të ndjekë konceptet e planifikimit dhe të manaxhimit të basenit sipas Schueler-it (2000) dhe studimi i basenit duhet të bëhet duke marrë në konsideratë momentet kyçe të metodologjisë së propozuar në këtë shkrim përveç se të koordinohet me Direktivat e BE-së për ujin. Studimi dhe realizimi i inventarit mjedisor duhet të bëhet në GIS (Geographic Information System). Një fazë e rëndësishme është pjesëmarrja e publikut/ grupeve të interesit, e cila duhet të jetë një pjesë përbërëse aktive e gjithë procesit të hartimit të instrumenteve të planifikimit në nivel baseni.

5. Procesi i planifikimit dhe manaxhimit të basenit, për basenet të cilat kanë shtrirje ndërkombëtare duhet të realizohet në mënyrë të përbashkët dhe të koordinuar me autoritetet e të gjitha vendeve në të cilat shtrihet baseni.
6. Ligji 111/2012, dt.15.11.2012 "Për Manaxhimin e Integruar të Burimeve Ujore" duhet të zbatohet në koordinim me ligjet e tjera, si:

- Ligji nr.10119 datë 23.04.2009, "Për Planifikimin e Territorit", i ndryshuar.
- Ligji Nr 9115, datë 24.7.2003, "Për Trajtimin Mjedisor të Ujërave të Ndotura".
- Ligji Nr. 9103, datë 10.7.2003, "Për Mbrojtjen e Liqeneve Ndërkufitare".
- Ligji Nr. 8905, date 6.06.2002 "Për Mbrojtjen e Mjedisit Detar nga Ndotja dhe Dëmtimi".
- Ligji Nr 8934, datë 5.09.2002 ,"Për mbrojtjen e Mjedisit", i ndryshuar.
- VKM Nr. 124, datë 2.03.2006 "Për krijimin e Komisionit Qeveritar për problemet ujore me vendet fqinje".
- Dhe një sërë aktesh nënligjore në zbatim të këtyre ligjeve dhe veçanërisht të ligjit 111/2012.

Bibliografia

Bërxholi A., Qirjazi P., Bejleri M. 1999, *Gjeografia e Shqipërisë*, Shtëpia Botuese e Librit Shkollor, Tiranë.

Ferrari C. 2001, *Metodologia operative per l'analisi e la catalogazione del paesaggio*, Interreg IIc, Central, Adriatic, Danubian and South Estern European Space CADSES.

Counsil of Europe 2002, *The European Landscape Convention,* Bietlot – Gilly, Belgium.

McHarg I. L. (ed) 1992, *Design with nature*, USA.

Heathcote I. 2009, *Integrated watershade management, principles and practice*, John Wiley & Sons, New Jersey.

Randolph J. 2004, *Environmental Land Use Planning and Management*, Island Press, Washington.

Sergio M., Iori E. 2008, *Environment and ecological network*, Urbanistika nr.137, fq. 1-2.

Mininni M. 2008, *"A culture for the landscape"*, Urbanistika nr.137, fq.1-2.

Referencat ligjore

Ligji nr. 111/2012, dt.15.11.2012 "Për Manaxhimin e Integruar të Burimeve Ujore".

Roli dhe kompetencat e qarkut dhe të institucioneve të tjera (mbështetëse) lidhur me zhvillimin rajonal[1]

Rudina TOTO
Dritan SHUTINA
Besnik ALIAJ

Tetor 2012

1 Ky dokument politikash është përgatitur në kuadër të Programit të Zhvillimit Rajonal për Shqipërinë e Veirut (RDP). RDP-ja financohet nga agjencitë e zhvillimit të qeverisë austriake dhe zviceriane në Shqipëri. Përfituesit e drejtpërdrejtë të projektit janë qarqet e Shkodrës dhe Lezhës, Ministria e Brendshme dhe Departamenti i Bashkërendimit të Strategjive dhe i Koordinimit të Ndihmës së Huaj në Këshillin e Ministrave, Shqipëri. Projekti po vihet në jetë nga partneriteti mes OAR Austri, Intercooperation Zvicër dhe Co-Plan-it Shqipëri. Pikëpamjet dhe komentet në këtë material nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorëve.

Tabela e përmbajtjes

1.Hyrje.....162
2.Zhvillimi rajonal në Shqipëri: Gjendja dhe sfidat.....165
2.1 Sfondi i Zhvillimit Rajonal.....165
2.1.1 Zhvillimi Rajonal: Procesi.....165
2.1.2 Qarku dhe këshilli i qarkut si institucione qeverisjeje dhe zhvillimi rajonal.....169
2.1.3 Zhvillimi rajonal në kontekstin europian.....173
2.1.4 Reflektim mbi sfidat e zhvillimit rajonal.....178
2.1.5 Përfundime paraprake.....181
2.2 Kuadri strategjik, ligjor dhe institucional për zhvillimin rajonal.....183
2.2.1 Kuadri strategjik për zhvillimin rajonal.....183
2.2.2 Kuadri ligjor për zhvillimin rajonal.....191
2.2.3 Kuadri financiar për ZHR-në: mekanizmat financuese dhe strukturat institucionale.....196
2.2.4 Gjetja e lidhjes mes decentralizimit/rajonalizimit dhe zhvillimit rajonal.....203
2.2.5 Qeverisja me shumë nivele dhe qasja e partneritetit në ZHR-në e Shqipërisë.....212
2.3 Aktorët në zhvillimin rajonal.....220
2.4 Zhvillimi social, ekonomik dhe hapësinor.....229
2.4.1 Analiza e pabarazive rajonale dhe një model hapësinor zhvillimi për Shqipërinë.....229
2.5 Qëllimi i nisjes së ndryshimit në politika.....237
3. Opsionet politike.....241
3.1 Objektivat e përgjithshëm politikë dhe reformat.....241
3.2 Politika e rajonalizimit.....244

3.2.1 Parakushtet kritike për një proces të suksesshëm rajonalizimi.....244
3.2.2 Zgjedhja e modelit "të duhur" të rajonalizimit.....247
3.2.3 Alternativat politike për rajonalizimin.....248
3.3 Konvergjenca mes politikës vendëse të ZHR-së dhe politikës së BE-së për ZHR-në dhe kohezionin.....251
3.4 Qasja e integruar politike për zhvillimin rajonal dhe rajonalizimin.....255
4. Shënim përmbyllës.....257
Bibliografia.....263

1. Hyrje

Ky dokument politik është përgatitur në kuadër të zbatimit të Programit të Zhvillimit Rajonal për Shqipërinë Veriore (RDP) 2009-2014. Qeveritë e Zvicrës dhe Austrisë mbështesin zbatimin e RDP-së përmes agjencive të tyre të bashkëpunimit të vendosura në Shqipëri dhe një konsorcium tri organizatash (austriake, zvicerane dhe shqiptare) e vë atë në zbatim me qarkun e Shkodrës dhe qarkun e Lezhës së bashku me Ministrinë e Brendshme dhe Departamentin e Bashkërendimit të Strategjive dhe i Koordinimit të Ndihmës së Huaj.

Objektivi i përgjithshëm i RDP-së është të ndihmojë në zhvillimin e drejtë social dhe ekonomik në rajonet e Shkodrës dhe të Lezhës. Në kuadër të këtij objektivi të rëndësishëm, RDP "Mbështetet një kuadër efikas institucional për decentralizimin, i cili synon rezultate të drejta zhvillimi" (RDP, 2010). Përmes fokusit në zhvillim rajonal, në nivelin politikëbërës, RDP-ja përqendrohet te politikat e përgjithshme dhe kuadri institucional për ZHR-në, duke mbuluar çështje të lidhura me zhvillimin ekonomik, konkurrueshmërinë dhe kohezionin, kërkesat e BE-së për integrimin dhe soecifikisht për ZHR-në, qeverisjen me shumë nivele, partneritetet, rajonalizimin (si decentralizim në nivel rajonal), ngritjen e kapaciteteve dhe forcimin institucional, si aspekte thelbësore për ta bërë ZHR-në të suksesshëm në Shqipëri.

Përmes këtij dokumenti politikash i ofrohen qeverisë shqiptare këshilla politike, modele dhe alternativa, që ajo të mund të çojë përpara në mënyrë të integruar kuadrin politik për zhvillimin rajonal dhe përpjekjet për rajonalizimin. Analiza kryhet dhe këshillat jepen brenda kuadrit më të gjerë të procesit të decentralizimit qeverisës, i cili ka nisur në fillim të viteve 2000 dhe mbetet rrugë e pakthyeshme për demokratizimin e qeverisjes (vendore) dhe institucioneve shtetërore. Ky dokument ka një natyrë dinamike dhe mund të përdoret nga Qeveria e Shqipërisë për të formësuar

një strategji mbi zhvillimin rajonal dhe rajonalizimin, si hap thelbësor për zhvillimin e vendit dhe për përmbushjen e kërkesave të BE-së mbi ZHR-në dhe procesin e integrimit.

Ky dokument politikash është organizuar në 4 pjesë. **Pjesa e parë** përqendrohet te analiza e zgjeruar e gjendjes dhe sfidat e zhvillimit rajonal në Shqipëri. Në këtë pjesë, lexuesi fillimisht do të gjejë një kronologji të fakteve mbi ZHR-në që nga fundi i viteve 1990 deri në fillim të atyre 2000, të shoqëruara me hollësi mbi rolin e qarkut në qeverisjen vendore dhe zhvillimin rajonal, sipas Kushtetutës së Shqipërisë. Renditja kohore e fakteve përmbyllet me disa reflektime të rëndësishme mbi sfidat e zhvillimit rajonal në Shqipëri si dhe me përfundimet paraprake, të cilat do të shqyrtohen përsëri në pjesën e tretë të trajtesës (propozimet).

Veç kësaj, pjesa e parë paraqet me hollësi edhe kuadrin strategjik, ligjor, institucional dhe financiar për ZHR-në së bashku me një analizë të aktorëve pjesëmarrës. Kjo e fundit përmblidhet në një tabelë brenda tekstit, por jepet me më tepër hollësi në pjesën e katërt te shtojcat. Duke pasur parasysh temën e këtij dokumenti, pra "rolin e qarkut dhe të institucioneve të tjera të lidhura me ZHR-në" si dhe faktin që qarku është institucion i qeverisjes vendore, pjesa e dytë eksploron edhe lidhjet mes decentralizimit të qeverisjes dhe zhvillimit rajonal, si dy procese që, megjithëse të pavarura, janë të lidhura ngushtë falë ndikimit që kanë mbi zhvillimin social dhe ekonomik në rajone. Për më tepër, meqë qarku është niveli i dytë i qeverisjes vendore (institucion nënkombëtar në nivel rajonal), roli i tij debatohet prej vitesh në kuadrin e rajonalizimit të Shqipërisë. Kështu, në pjesën e dytë të trajtesës, kemi shqyrtuar jo thjesht lidhjen mes decentralizimit dhe zhvillimit rajonal, por edhe atë mes rajonalizimit (si decentralizim në nivel rajonal) dhe zhvillimit rajonal.

Për ta plotësuar analizën e kërkesave për një strukturë të suksesshme të ZHR-së, pjesa e parë e trajtesës eksploron edhe

karakteristikat e qeverisjes me shumë nivele, qasjet e partneritetit dhe dallimet social-ekonomike e hapësinore në Shqipëri. Pjesa e parë mbyllet me formulimin e qëllimit dhe të arsyeve specifike që përligjin nevojën për të nisur, më në fund, një ndryshim politik lidhur me zhvillimin rajonal dhe rajonalizimin në Shqipëri. Kjo pjesë përmbyllëse e pjesës së parë të trajtesës siguron kalimin drejt pjesës së dytë, pra të këshillimeve mbi politikat për reforma.

Pjesa e dytë përmban këshillat politike për reformat që synojnë përpjekjet integruese për zhvillimin rajonal dhe rajonalizimin në Shqipëri. Ajo parashtron së pari objektivat e përgjithshëm politikë që çojnë në formulimin e tri reformave. Reforma e parë ka të bëjë me alternativat politike për rajonalizimin. Para dhënies së alternativave politike, shtjellohet një diskutim mbi modelet e rajonalizimit që duhet kuptuar si baza e formulimit të alternativave. Reforma e dytë ka të bëjë me përafrimin e politikave vendëse të ZHR-së me politikat e BE-së për ZHR-në. Reforma e dytë mbështetet në propozimet ekzistuese politike që ka formuluar qeveria shqiptare gjatë vitit 2011, por të cilat nuk janë përfshirë ende në ndonjë dokument strategjik. Reforma e tretë ka të bëjë me përafrimin në një qasje të integruar politike të reformës së parë dhe asaj të dytë.

Pjesa e tretë e trajtesës përmban disa shënime përmbyllëse, që përmbledhin çështjet kyçe, të cilat duhet t'i mbajë parasysh Qeveria e Shqipërisë, pavarësisht se cilat këshillime, alternativa dhe reforma (siç paraqiten dhe në këtë trajtesë) mbështet. Pjesa e katërt përmban tri shtojca të rëndësishme, përkatësisht analizën e aktorëve pjesëmarrës, 6 modele të raportit të Këshillit të Europës mbi praktikat dhe zhvillimet e fundit në fushën e vetëqeverisjes vendore dhe 12 prioritetet kyçe, që duhen plotësuar nga Shqipëria për t'u integruar në Bashkimin Europian.

2. Zhvillimi rajonal në Shqipëri: Gjendja dhe sfidat

2.1 Sfondi i Zhvillimit Rajonal

"Zhvillimi Rajonal" (ZHR), siç e njohim sot, është një koncept në zhvillim e sipër që nga vitet 1960. Kështu ka qenë edhe në Shqipëri, megjithëse në një kontekst të ndryshëm politik nga ai i Europës Perëndimore. Nuk mund të thuhet se ZHR-ja në Shqipëri nuk ka ekzistuar para vitit 2000. Në fakt, ka ekzistuar edhe para viteve 1990, në formën e subvencionit shtetëror, që synonte shpërndarjen rajonale të pushtetit të centralizuar ekonomik nëpër mbarë vendin. Megjithatë, ky dokument politikash përqendrohet në periudhën nga viti 2000 e më pas. Kjo periudhë mund të konsiderohet si kritike sepse pikërisht në atë kohë Shqipëria ndërmori hapa seriozë në reformimin e sistemeve demokratike ekonomike dhe politike, së bashku me ndryshimet kushtetuese[2] që vendosën përcaktime të rëndësishme për qarkun dhe politikat rajonale. Këta hapa patën ndikim të rëndësishëm në përpjekjet për zhvillimin rajonal. Kjo pjesë përshkruan kuadrin institucional rajonal të Shqipërisë dhe hedh një vështrim në piketat e rëndësishme, që përcaktuan kursin e procesit të zhvillimit rajonal në vendin tonë pas vitit 2000.

2.1.1 Zhvillimi Rajonal: Procesi

Një nga zhvillimet që e bëri vitin 2000 si pikë reference fillestare për ZHR-në është se, në shtator të vitit 2000, Shqipëria miratoi Deklaratën e Mijëvjeçarit së bashku me 146 shtete/qeveri të tjera në Samitin Global të Kombeve të Bashkuara. Në vitin 2003, Kuvendi i Shqipërisë miratoi rezolutën e Objektivave të Zhvillimit të Mijëvjeçarit (OZHM-të), duke njohur përgjegjësitë e veta sipas Deklaratës së Mijëvjeçarit. Përmes këtij miratimi, QSH-ja u zotua të arrinte një varg objektivash në fushën e sigurisë, paqes, qeverisjes, të drejtave të njeriut, mjedisit dhe zhvillimit; objektiva

2 Kushtetuta e Shqipërisë u miratua nga parlamenti në vitin 1998 dhe u amendua në vitet 2007 dhe 2008. Për dispozitat kushtetuese mbi qarkun dhe politikat rajonale, referojuni pjesës 2.3.2 të këtij dokumenti.

që shpreheshin përmes 8 OZHM-ve, të cilat duheshin përmbushur deri në vitin 2015. Në këtë kuadër, në vitet 2002-2005, misioni i PNUD-it në Shqipëri mbështeti QV-të (12 qarqe si nivele të dyta [3]) në hartimin e raporteve të zhvillimit rajonal dhe/ose strategjive në linjë jo vetëm me kontekstin dhe përparësitë vendore dhe kombëtare, por edhe me një fokus të fuqishëm te OZHM-të. Si përfundim, në vitin 2005 dolën 6 strategji ZHR dhe 6 raporte, të cilat u konsideruan nga PNUD-i si mjete fuqizimi për qarqet në procesin e tyre të zhvillimit, ndërkohë që përpiqeshin edhe të përqendronin përpjekjet e donatorëve dhe investitorëve në veprimtari zhvillimi të shkallës nënkombëtare.

Strategjitë/raportet rajonale OZHM gjeneruan debate publike mbi nevojat lokale dhe rajonale të zhvillimit, të cilat kishin ndikime politike të drejtpërdrejta apo të tërthorta: Kuvendi miratoi një ligj të ri për taksat vendore në vitin 2006, KM-ja miratoi një Strategji Kombëtare të Zhvillimit Rajonal në vitin 2007, e kështu me radhë. Megjithatë, duke pasur parasysh dobësitë institucionale të kështillave të qarqeve[4] si dhe ndërgjegjësimin dhe njohuritë e ulëta mbi ZHR-në në atë kohë, këto strategji mbetën pas përsa i përket zbatimit. Ndërkohë që ato ofruan një bazë të qëndrueshme për kështillat e qarqeve për të zbatuar funksionet e tyre si institucione të harmonizuara dhe të bashkërenduara, në të vërtetë kjo mundësi nuk u shfrytëzua plotësisht prej qarqeve.

Në fakt, nëse shqyrtojmë vlerësimet parashikuese të raportit kombëtar të vitit 2010 për OZHM-të, fusha të tilla si punësimi, shpërndarja e të ardhurave, regjistrimi në arsimin bazë, pabarazia gjinore (sidomos të ardhurat), vdekshmëria foshnjore dhe qeverisja, ishin vlerësuar si me mundësi të ulëta apo të

3 Siç shpjegohet në kreun 2.3.2, qeverisja vendore në Shqipëri është e organizuar në dy nivele - komuna dhe bashki, që përbëjnë nivelin e parë dhe qarqe që përbëjnë nivelin e dytë. Qarku shpreh një lloj territori rajonal. Nuk është plotësisht rajon, siç do të shpjegohet më tej në këtë trajtesë, dhe as përkufizohet si i tillë nga legjislacioni në fuqi.

4 Diskutohet më gjerësisht në Analizën e aktorëve pjesëmarrës në 2.2.1.

papërcaktuara. Të gjitha këto fusha janë të tilla, që kërkojnë kontribute domethënëse nga institucionet rajonale. Përkundrazi, fusha si pabarazia gjinore në organet e zgjedhura dhe në qeverisje apo arsimi, të cilat trajtohen në nivel kombëtar, vendor, apo përmes instrumenteve ligjore, kishin mundësi më të madhe për t'i përmbushur objektivat e vitit 2015.

Një hap tjetër i rëndësishëm përsa i përket zhvillimit rajonal në Shqipëri ishte nënshkrimi nga QSH-ja më 27 maj 1998 i Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore (KEVQV), e cila u ratifikua më 4 prill 2000 dhe hyri në fuqi në 1 gusht 2000[5]. Kjo kartë jep udhëzimet e përgjithshme për caktimin e kuptimit dhe qëllimit të QV-ve, duke përfshirë të drejtën e tyre për t'u shoqërizuar/ bashkëvepruar (çka përmendet shpesh si bashkëpunim ndërkomunal) dhe të drejtën për të mbrojtur kufijtë lokalë. Parimi i autonomisë lokale rrjedh drejtpërdrejt nga nenet e kësaj karte, njësoj si parimi i subsidiaritetit. Lidhur me subsidiaritetin, neni 4, paragrafi 3 i kartës thotë se "Përgjegjësitë publike në përgjithësi duhet të ushtrohen, mundësisht, nga ato autoritete që janë më pranë qytetarëve. Dhënia e përgjegjësive një autoriteti tjetër rëndon mbi shtrirjen dhe natyrën e detyrës dhe të kërkesave për efikasitet dhe ekonomi". Mbështetur në KEVQV-në dhe përmes një procesi të gjerë pjesëmarrës, QSH-ja përgatiti në vitin 1999 Strategjinë për Qeverisjen Vendore dhe Decentralizimin (të rishikuar në vitet 2006-2008, por që nuk u nënshkrua zyrtarisht nga Këshilli i Ministrave) dhe kaloi në Kuvend ligjin organik mbi qeverisjen vendore (shih 2.2.2). Këto ngjarje tepër të rëndësishme politike dhe ligjore krijuan bazën për themelimin e institucionit të qarkut.

Përpjekja e parë për një strategji të plotë kombëtare të ZHR-së erdhi në vitin 2007, një vit pasi Shqipëria nënshkroi MSA-në. QSH-ja hartoi Strategjinë Ndërsektoriale të Zhvillimit Rajonal

5 http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=3&DF=05/10/2012%CL=ENG, hyrë më 5 tetor 2012.

(SNZHR), e cila u miratua por nuk u vu kurrë në zbatim (në vitin 2008, QSH- ja përgatiti edhe një projektligj mbi ZHR-në, i cili ka mbetur projekt edhe sot e kësaj dite). Megjithëse nuk është vënë në zbatim, SNZHR-ja është një dokument detyrues ligjor dhe deri tani ka shërbyer si bazë për nismat qeveritare të lidhura me ZHR-në apo projekte të mbështetura nga donatorët. Qëllimi i SNZHR-së (Shih 2.2.1) ishte të siguronte një qasje të bashkërenduar për zhvillimin e qëndrueshëm social-ekonomik të të gjitha rajoneve dhe të krijonte hallka lidhëse në të gjitha nivelet qeverisëse mes institucioneve dhe aktorëve të tjerë të interesuar në zhvillimin e qëndrueshëm dhe zbutjen e pabarazive social-konomike. Për të arritur këtë, SNZHR-ja propozonte dy programe investimi (Programi kombëtar për zhvillimin e rajoneve dhe Programi për zhvillimin e zonave të pafavorizuara), ngritjen e Agjencisë Kombëtare për ZHR-në, të 12 agjencive rajonale të zhvillimit (një për çdo qark), të 12 këshillave rajonalë të partneritetit dhe krijimin e një Këshilli kombëtar të partneritetit për ZHR-në. SNZHR-ja po ashtu propozonte hartimin e 12 strategjive zhvillimi në nivel qarku. Qëllimi kryesor i strategjisë reflektonte edhe nevojën e brendshme për zhvillim, edhe kërkesat e BE-së për ZHR dhe për politikën e kohezionit. Megjithatë, strategjia në përgjithësi u hartua e tillë, që të ishte tërësisht kombëtare në shtrirje dhe veprimtari, pa reflektuar (mjaftueshëm) nevojën e pritshme për veprimtari, që do të lehtësonin procesin e integrimit të Shqipërisë në bashkësinë eueuropiane. SNZHR-ja ishte mjaft ambicioze për nga qëllimi dhe veprimtaritë e planifikuara, me shumë aktorë të përfshirë dhe institucione për t`u krijuar. Ndoshta këto janë disa nga arsyet pse nuk u vu dot në zbatim, përveç ndryshimit të përparësive të qeverisë nën dritën e integrimit në BE. Megjithatë, vlera e saj qëndron te vizioni i rritjes së baraspeshuar dhe të qëndrueshme mes rajoneve. SNZHR-ja e vë theksin te zonat më të pafavorizuara, që besohet se janë ato malore dhe periferike, dhe ishte përparësi e SNZHR-së të pakësonte pabarazitë mes rajoneve.

Për fat të keq, SNZHR-ja nuk ofroi një pamje të qartë të shpërndarjes së këtyre pabarazive në gjithë territorin. Dy vjet pas miratimit të SNZHR-së, PNUD-i nisi zbatimin e një projekti

për zhvillimin rajonal, të emërtuar "Mbështetje e integruar për decentralizimin" (ISD) i bashkëfinancuar nga BE-ja dhe PNUD-i dhe që synonte përkrahjen e ZHR-së në Shqipëri. Asistenca teknike e dhënë nga ISD-ja kishte në qendër të saj qeverisjen kombëtare, por edhe 4 qarqe pilot. ISD-ja i analizoi në mënyrë tërësore pabarazitë rajonale (në nivel qarku dhe në nivelin e parë të QV-së), duke arritur në përfundimin se pabarazitë ekzistojnë. Këto janë më të moderuara mes qarqeve, por të thella mes QV-ve të ndryshme të nivelit të parë dhe mes zonave urbane e rurale (të cilat janë trajtuar gjerësisht në 2.3.1). ISD-ja propozoi që politika e ZHR-së për qëllime të brendshme të modelohej e tillë që t'i mbante parasysh këto të dhëna. Veç kësaj, ISD-ja mbështeti QSH-në në përmirësimin e Fondit për Zhvillimin e Rajoneve si mjet kyç financues për çuarjen përpara të politikës së ZHR-së dhe përgatitjen e KKS-së si hap kyç në përshtatjen ndaj politikës rajonale të BE-së. ISD-ja përgatiti edhe një koncept politik për shkrirjen e ardhshme mes politikave të brendshme dhe të BE-së për zhvillimin rajonal.

2.1.2 Qarku dhe këshilli i qarkut si institucione qeverisjeje dhe zhvillimi rajonal

Koncepti i qarkut në Shqipëri ka ende rrugë për të bërë para se të përvijohen qartë natyra, roli dhe funksionet e tij. Në përgjithësi, këshillat e qarqeve konsiderohen si struktura relativisht të dobëta të qeverisjes vendore (të njohura si të nivelit të dytë nisur nga përcaktimet kushtetuese) me mungesë të dukshme në funksione dhe shpenzime[6], përfaqësim jo të drejtpërdrejtë, që çon në përgjegjshmëri më të vogël kundrejt zgjedhësve, dhe një autoritet përgjithësisht të dobët territorial dhe politik. Liria e veprimit për qarkun mbështetet pjesërisht në dispozitat kushtetuese për qarkun, të cilat e përshkruajnë si njësinë ku politikat rajonale zbatohen dhe harmonizohen vertikalisht dhe horizontalisht. Megjithatë, nuk ka politika vendimtare dhe kuadër ligjor që ta përcaktojnë

6 Për shembull, po t'i referohemi ligjit për buxhetin e shtetit për vitin 2012, do të shohim me lehtësi se granti i pakushtëzuar për bashkitë dhe komunat për vitin 2012 (12,775,860 mijë lekë) është 13 herë më i lartë se ai për qarqet (989,277 mijë lekë).

qartë atë si njësi rajonale administrative, ose që t'ia blatojnë atij përgjegjësitë për ZHR-në. Ka disa nisma politikash ku qarkut duket se i blatohen deri në një farë mase role të ZHR-së, (SNZHR apo FZHR), por këto mbeten nisma të veçuara, që deri tani nuk ia kanë dalë të integrohen në një platformë më të gjerë për ZHR-në[7].

Një nga arsyet që sot nuk kemi një institucion të fortë QV-je në nivel qarku është se Shqipëria nuk u decentralizua sipas rajoneve në vitin 2000, i cili ishte dhe viti kyç për decentralizimin e qeverisjes. Ekzistojnë disa shpjegime për këtë mundësi të munguar: 1) Zgjedhja politike e bërë në vitin 2000 për të mos decentralizuar sipas rajoneve, meqë decentralizimi i njëkohshëm në nivel vendor dhe rajonal mund të çonte në "dobësimin" e shtuar të qeverisjes qendrore, duke sjellë "humbje" kompetencash dhe pushteti [8]. Burimet njerëzore dhe financiare në atë kohë u quajtën të pamjaftueshme për të vënë në zbatim ndonjë formë të rajonalizimit; 2) Mungonte një analizë e plotë e të gjithë faktorëve e cila në vitin 2001, duhet të kishte paraprirë rikonfigurimin territorial në 12 qarqet. Në procesin vendimmarrës, kriteret politike mbizotëruan mbi kriteret e tjera ekonomike, sociale, mjedisore, hapësinore etj.

Po kështu, së fundi, çdo rishqyrtim kufijsh në kuadrin e rajonalizimit besohet se ndikon te lidhjet politike të vendosura mes partive, njësive të QV-së dhe zgjedhësve të tyre[9]. Kështu, lidhjet e vendit me të shkuarën mbeten të forta me faktorin politik që ushtron pushtetin mbi administratën lokale, duke kërcënuar rolin e saj parësor: ofrimin e shërbimeve për qytetarët; 3) Megjithëse rajonalizimi është konsideruar gjithnjë si shumë i rëndësishëm në axhendat politike të qeverive të ndryshme shqiptare, konsensusi

7 Funksionet e qarkut diskutohen në analizën e aktorëve.

8 Ka edhe shërbime që kanë përmasë rajonale si arsimi, shëndetësia (që të dyja me funksione të përbashkëta), mjedisi etj. Për një dispozitë rajonale shërbimesh në këto zona, QSH-ja ka institucione të decentralizuara, siç janë Drejtoritë rajonale që varen nga ministritë përkatëse. Veç kësaj, në nivel qarku (si njësi gjeografike) QSH-ja ka përfaqësim të drejtpërdrejtë përmes prefekturave (struktura të dekoncentruara), të cilat sigurojnë pajtueshmërinë e qeverisjeve vendore me ligjin.

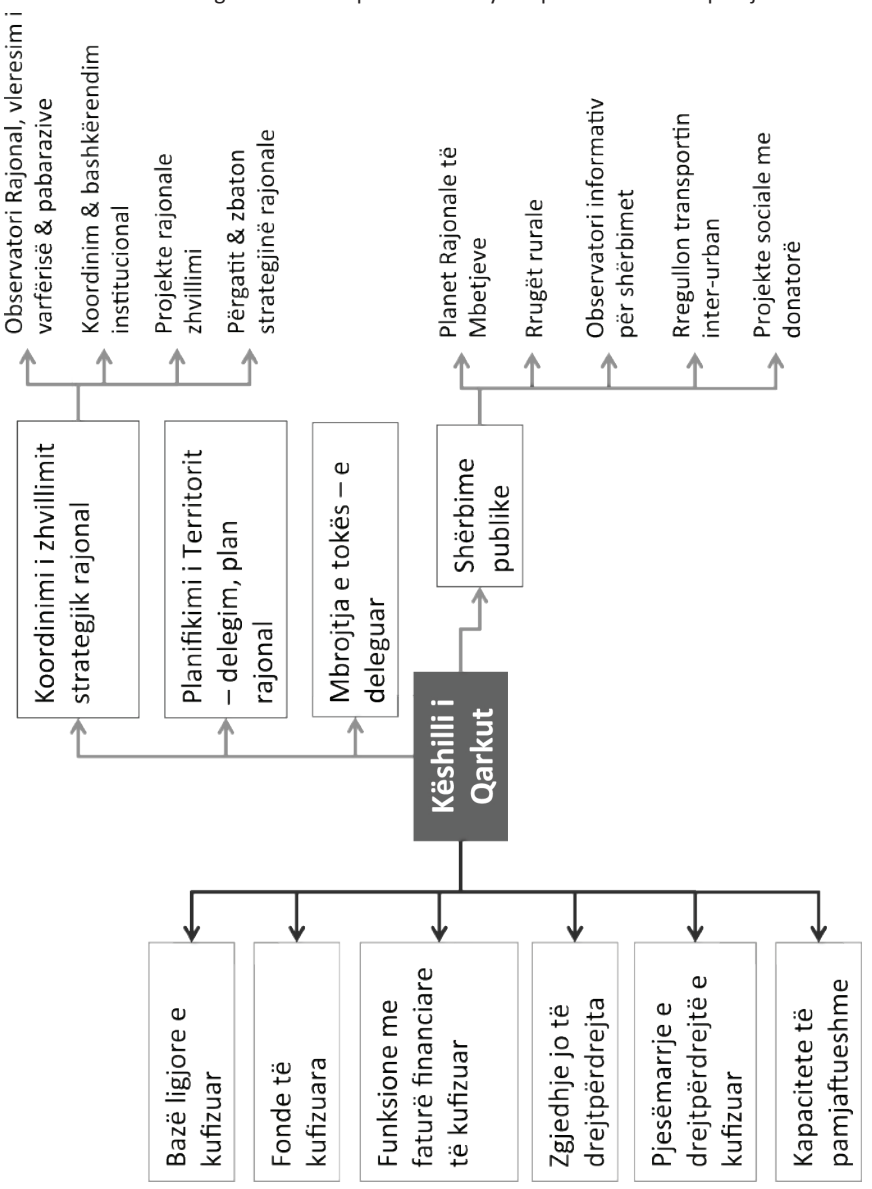
real për formën e tij përfundimtare ka munguar (jo vetëm fillimisht në vitin 2000, por edhe në vitet më pas); 4) Pas ngritjes së bashkive dhe komunave, ato shfaqën një mungesë vullneti për të ndarë, deleguar, apo pranuar që disa nga funksionet e tyre (kryesisht ato të kushtëzuara nga ekonomitë në shkallë të gjerë) t'u kalonin qarqeve. Në përgjithësi, QV-të kanë qenë/janë të painteresuara për të dorëzuar funksionet, të cilat u janë caktuar vetëm së fundmi[10] në kuadër të procesit të decentralizimit.

Megjithatë, qarqet me kalimin e kohës kanë marrë mbështetje nga projekte të ndryshme të financuara nga donatorë, të cilat synojnë forcimin e rolit të tyre. Në veçanti, mbështetja nga PNUD-i në kuadrin e OZHM-së është dhënë në fazat e para të ngritjes së qarqeve. Ka pasur edhe mbështetje të tjera të caktuara në disa rajone. Për shembull, në vitin 2011, ADA dhe SDC-ja miratuan mbështetjen e tyre për këshillat e qarqeve Shkodër dhe Lezhë në kuadrin e Programit të Zhvillimit Rajonal (RDP) që synon dhënien e ndihmës në zhvillimin e drejtë social-ekonomik të këtyre dy rajoneve. Forcimi i përgjithshëm i institucionit të qarkut qëndron në thelb të RDP-së, i cili synon të arrijë qëllimin dhe objektivin përmes mbështetjes së drejtpërdrejtë në nivel kombëtar të çuarjes përpara të politikave për ZHR-në (me MB-në dhe DEBASKON-in) dhe në nivel QV-je në dy këshillat e qarqeve, për të nxitur ZHR-në nga poshtë lart dhe atë për qëllime të brendshme.

Sfida kryesore qëndron te vullneti i aktorëve pjesëmarrës dhe gatishmëria e tyre për t'u marrë me ZHR-në në Shqipëri, si për qëllime të brendshme, ashtu edhe në përputhje me kërkesat e BE-

9 Këtu nuk merremi me specifikimin e kufijve të qarkut ose të kufijve të komunës/bashkisë, sepse ky debat është ende i hapur për të dyja nivelet. Siç do ta shpjegojmë më vonë, debatet teknike dhe politike ngrenë dy çështje për kufijtë: rajonalizimin - pra rajone të forta (që mund të kenë në origjinë qarkun dhe/ose zona më të mëdha se qarqet); konsolidimin e QV-ve të nivelit të parë, sepse niveli i fragmentimit mendohet të jetë i lartë dhe shkaktar inefikasiteti në ofrimin e shërbimeve publike.
10 Historia e decentralizimit (sidomos fiskal) në Shqipëri është ende e re – vetëm 12 - vjeçare.

Figura 11. Roli i qarkut dhe arsyet e performancës së pamjaftueshme



së. Me gatishmëri duam të themi (mes të tjerash), se qartësimi i rolit të qarkut dhe forcimi i tij financiar ende nuk ka ndodhur, prandaj edhe aktorët thjesht nuk janë të përgatitur (pra, gati) të angazhohen në proces. Ndërkohë që RDP-ja ka arritur të nxisë një lloj dialogu, sidomos për FZHR-në dhe rajonalizimin, klima e tensionuar politike vazhdon të ndikojë përparimin në politikat dhe mjetet e ZHR-së si dhe integrimin e përgjithshëm europian të vendit.

2.1.3 Zhvillimi rajonal në kontekstin europian

Gjendja e përshkruar më sipër nuk do të thotë se ZHR-ja apo gjendja e qarkut renditet ulët në përparësitë e qeverisë. Ajo tregon më tepër se "përzierja" e kushteve të brendshme me ndryshimet e shpejta të lidhura me ZHR-në në kontekstin europian kanë ndikuar fort në veprimet dhe pozicionin e qeverive shqiptare lidhur me ZHR-në dhe rajonalizimin. Qeveritë shqiptare janë kushtëzuar nga integrimi europian, i cili nxjerr në pah disa kërkesa lidhur me ZHR-në. Ky kushtëzim është i dukshëm në mënyrë të tërthortë pasi ZHR-ja nuk është një nga 12 rekomandimet (shih shtojcën 3), që Shqipërisë i duhet të përmbushë para vlerësimit të suksesshëm për të marrë statusin e vendit kandidat. Megjithatë, mundësia e përfitimit nga fondet strukturore dhe të kohezionit, të cilat janë të lidhura me ZHR-në, do të jetë e arritshme vetëm pas dhënies së anëtarësimit[11]. Po ashtu, pasi Shqipëria të ketë marrë statusin e vendit kandidat, do të përfitojë edhe nga komponentët e IPA-s, përkatësisht IPA III mbi ZHR-në dhe IPA V për zhvillimin rural[12]. Pesë komponentët IPA janë pararendës të mundësisë së përfitimit nga Fondi Evropian për Zhvillimin Rajonal (ERDF), Fondi Social

11 Këto fonde apo disa lloje të tjera fondesh për ZHR-në (në varësi të asaj sesi zhvillohet me kohën politika e kohezionit), do të jenë të mundshme vetëm në kohën kur Shqipëria të bashkohet me Komunitetin.

12 Kjo është politika për IPA-n deri në vitin 2013. Propozimi i Komisionit Evropian për IPA-n 2014-2020, i shpallur në vitin 2011, përcakton se vendet që janë kandidate potenciale mund të përfitojnë nga të gjithë përbërësit e IPA-s, pavarësisht statusit kandidat, nëse performanca në pajtim me rekomandimet e BE-së vlerësohet si e kënaqshme.

Evropian (ESF) dhe Fondi i Kohezionit (CF) (që quhen së bashku fondet strukturore). Këto fonde janë shumë të rëndësishme për përmbushjen e një objektivi kyç të Komunitetit: përafrimit ekonomik, social dhe territorial mes rajoneve dhe grupeve sociale brenda BE-së. Kjo i bën shumë të rëndësishëm për ecurinë e ZHR-së në Shqipëri.

Është e rëndësishme të theksojmë se duhen plotësuar disa kushte, që Shqipëria të jetë në gjendje të thithë këto fonde. Deri tani, marrja e statusit të vendit kandidat ka qenë një nga kushtet thelbësore. Por, një kriter po aq i domosdoshëm për të përftuar fonde të përbërësve IPA III dhe IV, është akreditimi i strukturës IPA[13], e cila tashmë është ngritur dhe do të operojë brenda administratës qendrore të vendit, e pavarur nga Brukseli. Ministri i Integrimit do të shërbejë si koordinator kombëtar i IPA-s, ndërsa Zëvendësministri i Integrimit do të jetë koordinatori strategjik për IPA III dhe IV. Ky i fundit do të jetë përgjegjës edhe për bashkërendimin e strukturave operative për IPA III dhe IV. *"Në shtator 2010, Qeveria e Shqipërisë mbajti kështillime me një vargtë gjatë aktorësh lidhur me Kuadrin e Koherencës Strategjike[14], (një vlerësim strategjik dhe analizë e përbërjes së programeve operative për IPA III dhe IV). Diskutimet mbi KKS-në i kushtuan vëmendje të veçantë objektivave për ZHR-në dhe ZHBNJ-në që duhen përmbushur. Ato u përqendruan edhe te llojet kryesore të masave që duheshin ndërmarrë për këtë qëllim, duke përfshirë pajtimin e tyre me kërkesat e BE-së. Kjo përpjekje nga ana e qeverisë synonte të finalizonte fazën e parë të programit të KKS-së dhe programet operacionale të ndërlidhura me të brenda vitit 2010 me qëllim që të hapej rruga për negociatat me KE-në në vitin 2011." (Kuqi, I. dhe Shutina, D. 2010).*

13 Neni 21 i Rregullores së KE-së, No. 718/2007, Mbi përcaktimin e strukturës dhe të autoriteteve për administrimin IPA-s.

14 Ky proces është mbështetur fuqishëm nga projekti ISD-së që zbatohej nga PNUD-i në atë kohë.

Shqipëria e paraqiti aplikimin për anëtarësim në BE më 28 prill 2009, menjëherë pas hyrjes në fuqi të MSA-së, e cila ishte nënshkruar në qershor 2006. Negociatat e anëtarësimit vendosen nga Këshilli Europian *"në linjë me praktikat e përcaktuara, pasi Komisioni ka vlerësuar se vendi ka arritur shkallën e nevojshme të plotësimit të kritereve të anëtarësimit dhe, në veçanti, ka përmbushur prioritetet kyçe të përcaktuara nga opinioni i Komisionit" (SWD, 2012)*[15]. Shqipëria nuk mori përgjigje pozitive nga Këshilli në vitin 2010 dhe as në vitin 2011. Sipas komunikatës së Komisionit Europian në Parlamentin Europian dhe në Këshill{COM (2012) 600}, më 10 tetor 2012, Shqipëria kishte përmbushur 4 nga 12 prioritetet kyçe të opinionit të vitit 2010 të Komisionit mbi Shqipërinë. Përparim ishte vërejtur edhe në prioritet kyçe të mbetura. *"Në kuadër të këtij përparimi, Komisioni rekomandon, që Këshilli t'i japë Shqipërisë statusin e vendit kandidat pas përmbushjes së masave kyçe në fushat e reformës në gjyqësor dhe në administratën publike dhe rishikimit të rregullores parlamentare. [...] Që Komisioni të rekomandojë hapjen e negociatave të anëtarësimit, kërkon të shohë në veçanti zbatim të qëndrueshëm të zotimeve të ndërmarra deri tani dhe përmbushjen e prioriteteve të mbetura kyçe, të cilat nuk janë përmbushur plotësisht. [...] Kryerja e suksesshme e zgjedhjeve parlamentare në vitin 2013 do të jetë një provë thelbësore e angazhimit mbarëpartiak për reformën e re zgjedhore dhe një parakusht për çdo rekomandim për hapjen e negociatave." {COM (2012) 600}.*

Sipas Raportit të Progresit 2012 për Shqipërinë, të përgatitur nga Komisoini {SWD(2012) 334}: (1) përsa i përket qeverisjes vendore, *"[...] nuk është bërë përparim në reformën territoriale administrative. Njësitë e vogla të qeverisjes vendore në shumë raste nuk janë të qëndrueshme nga ana ekonomike." {SWD(2012) 334}. (2) Në fushën e statistikave "ka pasur përparim në fushën e*

15 Më 10 tetor 2012, stafi i Komisionit paraqiti dokumentin e punës "Raport Progresi i Shqipërisë 2012" të shoqëruar me dokumentin Komunikimi nga Komisioni për Parlamentin Europian dhe Këshillin, Strategjia e zgjerimit dhe sfidat kryesore për

statistikave sektoriale", por "zyrave rajonale të INSTAT-it u mungon infrastruktura dhe interneti" {SWD(2012) 334}. Ky i fundit është thelbësor për gjenerimin e statistikave rajonale (në nivel qarku), të cilat pastaj mund të integrohen për të prodhuar statistika për rajonet NUTS II në Shqipëri. (3) Po ashtu është e rëndësishme të ofrohen informacione që mund të përdoren nga këshillat e qarqeve në monitorimin dhe mbështetjen e zhvillimeve në territoret e tyre. Raporti i kushton një kapitull politikave rajonale, duke arritur në këtë përfundim: *"Është bërë njëfarë përparimi në fushat e politikës rajonale dhe bashkërendimit të instrumenteve strukturore. Por, nevojiten përpjekje të konsiderueshme për të ngritur kapacitetete nevojshme institucionale dhe administrative në nivel qendror dhe lokal dhe për të zhvilluar një linjë projektesh të pjekura dhe cilësore. Në përgjithësi, përgatitjet në këtë fushë janë ende në faza të hershme" {SWD(2012) 334}.* Si përfundim, Raporti e konsideron përparimin në: **kuadrin institucional** (të lidhur me IPA-n) si të moderuar; **kapacitetet administrative** (përsëri të lidhura me organizmat IPA) si modest; **programimin** (rishikim i SKZHI-së për të përfshirë masat politike të ZHR-së dhe dorëzimin e projekteve për PO-të për IPA III dhe IV në Komisionin Europian në vitin 2011) si më tepër se të moderuar; **monitorimin dhe vlerësimin** (të lidhur me programimin IPA) si të moderuar; **administrimin kontrollin dhe auditin financiar** (udhëzues për administrimin financiar dhe kuadrin e kontrollit të brendshëm, sistemin funksional analitik llogaritës për Kontratat Qendrore dhe Fondin Kombëtar për IPA I, II, III dhe IV) si më mirë se i moderuar.

Si vend **potencialisht kandidat** (pavarësisht përparimit të raportuar më sipër), Shqipëria ka miratuar një Vendim të Këshillit të Ministrave (nr. 1037, datë 15.12.2010) Për Zbatimin e Nomenklaturës së Njësive për Statistikat Territoriale (NUTS), një standard i zhvilluar dhe rregulluar nga BE-ja, që e ndan vendin në rajone për qëllime statistikore për të lehtësuar zbatimin e ZHR-së së BE-së dhe politikave të përafrimit. Ky vendim e "ndan Shqipërinë në (3) tri rajone NUTS II". Sapo të marrë statusin e vendit kandidat,

Shqipëria do të zhvillojë diskutime me Eurostatin lidhur me klasifikimin rajonal për statistikat, mbështetur në këtë vendim. Kur të jetë bërë kandidat për në BE, klasifikimi i pranuar shqiptar i "rajoneve statistikore"[16] do të lehtësojë mbledhjen e statistikave të krahasueshme rajonale mbi gjithë procesin e anëtarësimit. Një kriter i rëndësishëm për përcaktimin e NUTS-së është në veçanti pragu i popullsisë, të cilit i referohet neni 3.2 i rregullores së KE-së 1059/2003. Ndryshimet në klasifikimin/kufijtë NUTS kufizohen në një shpeshtësi prej së shumti çdo tre vjet. *Megjithatë, qasja thelbësore është të mbahet klasifikimi NUTS II sa më i qëndrueshëm që të jetë e mundur për të ruajtur vazhdimësinë në vargjet kohore statistikore.* Rregulloret statistikore të BE-së (përfshi NUTS-in) kanë status ligjor dhe trajtohen si ligje, që kërkojnë pajtueshmëri me to dhe prandaj, teorikisht, janë të imponueshme nga gjykatat. Ndarja NUTS II i shërben BE-së edhe si orientim për zbatimin e politikave dhe shpërndarjen e fondeve[17] . Sidoqoftë, rajonet janë plotësisht dhe praktikisht të pranueshëm për të marrë drejtpërdrejt fonde nga BE-ja, kur NUTS-et janë përcaktuar dhe gjithashtu janë ngritur edhe kapacitetet për të marrë dhe administruar këto fonde.

QSH-ja ka propozuar një ndarje të 3 rajoneve NUTS II, konkretisht: Veriu (Durrës, Shkodër, Lezhë, Dibër dhe Kukës); Qendër (Tiranë dhe Elbasan); Jug (Berat, Korçë, Fier, Vlorë dhe Gjirokastër). Nënndarja e propozuar NUTS II në Shqipëri nuk ka ndonjë pasojë/implikim mbi këshillat e qarqeve. Megjithatë, në rastin e reformës territoriale dhe rajonalizimit të Shqipërisë, mund të lindin edhe implikime. Për shembull, nëse Shqipëria i barazon rajonet e ardhshme administrative me NUTS II të propozuara tani, mund të kemi implikime politike, administrative, kulturore, ekonomike dhe mjedisore, pasi qarqet e propozuara brenda secilit NUTS II nuk

16 NUTS e së ardhmes, siç përdoret termi vetëm për shtetet anëtare.
17 Kur një vend bëhet shtet anëtar i Komunitetit, shpërndahen Fondet Strukturore në nivelin NUTS II, sipas (Objektivi 1) objektivit të Konvergjencës. Niveli i vlerës së PKB-së për çdo rajon NUTS II e përcakton nëse rajoni është apo jo i kualifikueshëm për të përfituar nga fondet e zhvillimit me kalimin e kohës.

kanë domosdoshmërisht të njëjtat karakteristika. Mbështetësit e ndarjes së propozuar NUTS II kanë mbajtur parasysh kriterin e popullatës dhe e kanë ndarë Tiranën nga Durrësi (motorin ekonomik të vendit) për të rritur PBB-në e rajonit verior. Megjithatë, në këtë propozim, ata nuk analizojnë implikimet në kohë të ndryshimeve të ardhshme të PBB-së si të krahasuara me mesataren e BE-së, çka është një kriter thelbësor strategjik dhe ekonomik në përvijimin e NUTS II (si në mbështetjen e zhvillimit të vendit dhe në rritjen e konkurrueshmërisë mes rajoneve).

2.1.4 Reflektim mbi sfidat e zhvillimit rajonal

Rruga e përpjekjeve të ZHR-së në Shqipëri në 12 vitet e fundit ka pasur luhatje dhe është orientuar dhe mbështetur kryesisht nga projektet e donatorët në mungesë të një drejtimi të qartë e të vendosur politik shqiptar. Megjithëse janë hedhur hapa të rëndësishëm, qeveritë përsëri nuk ia kanë dalë të përmbyllin një politikë përfundimtare, që do të krijonte një platformë institucionale, ligjore, programatike dhe financiare të mirëfilltë. Pas një vlerësimi të kujdesshëm, kemi identifikuar problemin e mëposhtëm: Deri më sot nuk ka asnjë platformë të qartë dhe gjithëpërfshirëse për ZHR-në dhe as institucione të qarta dhe të përcaktuara mirë me rolet përkatëse në ZHR. Nuk është e qartë nëse pozicioni i Qeverisë Shqiptare kundrejt ZHR-së është ekonomik apo qeverisës. Kjo vjen edhe nga mungesa e qartësisë lidhur me atë se si shoqërohen apo mund të lidhen së bashku në një platformë zhvillimi rajonal dhe rajonalizimi. Ky koncept/realitet i paqartë i ZHR-së në Shqipëri ndikon në thellimin e pabarazive rajonale, pengon konkurrueshmërinë ose përdorimin e përparësive konkurruese dhe ngadalëson proceset zhvilluese, që në rast të kundërt do ta kishin bërë të zbatueshëm ZHR-në. Ka një varg arsyesh për këtë, të cilat janë trajtuar me kujdes në hapat e mëposhtëm:

- Zhvillimi rajonal është *koncept i vështirë dhe i ndërlikuar*, i cili kërkon kohë të konsiderueshme për t'u kuptuar, pranuar dhe vendosur në platforma koherente politikash dhe

instrumentesh. Koncepti në vetvete ka evoluar në mënyrë domethënëse në kohë që prej të paktën para 60 vjetëve dhe vendet e zhvilluara europiane kanë arritur një familjaritet të konsiderueshëm me konceptin, por sukses në zbatimin e tij kanë arritur vetëm në 10-20 vitet e fundit.

- Në këtë kuptim, edhe Shqipërisë do t'i duhet kohë sa ta përvetësojë plotësisht, sidomos po të kihet parasysh tranzicioni i vazhdueshëm i Shqipërisë drejt zhvillimit. Duhet të mbajmë ndërmend se ndikimet e nismave ZHR ndiehen vetëm në periudha afatgjata dhe e njëjta gjë vlen edhe për ndikimet e nismave të Shqipërisë në 12 vitet e fundit.
- Zhvillimi rajonal ka një *përmasë hapësinore/territoriale, që përqendrohet te rajoni dhe një përmasë zhvillimore që përshkon sektorët.* Si i tillë, për përshtatjen dhe zbatimin efikas të tij, një proces i sukseshëm i ZHR-së kërkon *komunikim të mirë, bashkëpunim dhe koherencë* mes institucioneve publike dhe gjithë aktorëve pjesëmarrës, të cilët janë të përgjegjshëm, marrin pjesë në të ose përfitojnë prej tij. Administrata publike në Shqipëri është ende në proces zhvillimi të këtyre cilësive. Siç e tregon edhe kreu vijues për strategjitë, ka pak integrim të ZHR në strategjitë sektoriale. Sidoqoftë, pritet që kjo tëtrajtohet përmes SKZHI-së 2013-2020 dhe rishikimit të të gjitha strategjive sektoriale.
- ZHR-ja kërkon qasje të forta partneriteti dhe vihet më mirë në zbatim në kontekstin e një qeverisjeje efikase me shumë nivele. Numri disi i kufizuar i PPP-ve dhe rasteve të bashkëpunimit ndërvendor në Shqipëri (deri tani llojet mbizotëruese të përdorura të partneritetit), krahas zbrazëtisë në qeverisjen me shumë nivele, tregon se është ende herët të flitet për ZHR të mbështetur në partneritet.
- Gjatë 12 viteve të fundit, Qeveria e Shqipërisë e ka pranuar rëndësinë e ZHR-së dhe ka punuar vazhdimisht në këtë drejtim. Megjithatë, ka pasur një *mori luhatjesh në kohë lidhur me pozicionin e* QSH-së. Përpjekje domethënëse u bënë në vitet 2007-2008 me SNZHR-në dhe ligjin për ZHR-

në, por e para nuk u vu kurrë në zbatim, kurse e dyta mbeti projekt. Pastaj, në vitet 2009-2010, në këtë drejtim u krye një punë e rëndësishme: studimi i pabarazive rajonale, përgatitja e konceptit që përafron politikat vendëse të ZHR-së me ato evropiane dhe sidomos përgatitjet institucionale dhe programatike për përvijimin e IPA III dhe NUTS II. Meqë Shqipërisë nuk i është dhënë ende statusi i vendit kandidat, këto procese përjetuan ngadalësim dhe ZHR-ja e humbi përsëri shpejtësinë e saj. Politikat dhe mjetet për ZHR-në, po ashtu kanë ndryshuar vazhdimisht. Në fillim, synimi ishte një strategji gjithëpërfshirëse për ZHR-në dhe një ligj ekskluziv që do të merrej me zbatimin e saj, krahas një grupi të gjerë institucionesh. Më pas, QSH-ja vendosi të linte mënjanë instrumentet disi të shkëputura dhe ta përfshinte fuqishëm ZHR-në brenda SKZHI-së 2013-2020 dhe me strategji të tjera të sektorit. QSH-ja bëri përpjekje domethënëse për të përmirësuar FZHR-në gjatë viteve 2011-2012, po përsëri nuk qe në gjendje ta fuste në një platformë më të gjerë politike për ZHR-në. Me zhvillimet më të fundit, kur Komisioni Europian dhe Këshilli duken si më të prirur ndaj dhënies Shqipërisë të statusit të vendit kandidat, ka arsye për të shpresuar se QSH-ja do të heqë dorë nga qasjet jo të rregullta kundrejt ZHR-së në favor të platformave më të njehsuara dhe gjithëpërfshirëse.

- *ZHR-ja ka të bëjë me 3 fusha kryesore në Shqipëri: decentralizimi i qeverisjes; zhvillimi vendas rajonal; zhvillimi rajonal i BE-së dhe politikat e përafrimit.* Përsa i përket fushës së decentralizimit, që është më pak e lidhur me zhvillimin europian dhe më tepër në linjë me reformat kombëtare dhe lokale, bashkive dhe komunave u është akorduar një numër i gjerë funksionesh. Për qarqet kjo nuk ka ndodhur. Qëllimi i decentralizimit ka qenë ofrimi i dhënies më mirë qytetarëve shërbime më cilësore. Duke mbajtur parasysh këtë, studimet[18] mbi përparimin e decentralizimit kanë treguar se ka një numër shërbimesh që

18 Për shembull, Karta e Bardhë mbi decentralizmin fiskal në Shqipëri, e përgatitur nga Tetratech ARD, në kuadrin e "Planifikimit dhe projektit të qeverisjes vendore në Shqipëri" më 18 korrik 2012.

kërkojnë ekonomi të shkallës, duke kërkuar kështu njësi më të mëdha administrative. Në të vërtetë, numri aktual i QV-ve në Shqipëri është mjaft i lartë dhe madhësia e tyre relativisht e vogël shpesh nuk ofron efikasitet në ofrimin e shërbimeve, të cilat shfaqin shkallë të lartë fragmentimi. Kështu, debatet politike dhe teknike mbi këtë çështje sillen rreth nxitjes së bashkëpunimit ndër-vendor dhe konsolidimit të QV-ve të vogla në më të mëdha. Ekziston edhe një opinion, që Shqipëria duhet t'i nënshtrohet një procesi rajonalizimi, ku të krijohen rajone administrative më të mëdha e më të fuqishme se qarqet ose ku qarqeve t'u caktohen funksione dhe shpenzime të qarta. Në secilin rast, për hir të zhvillimit rajonal, janë bërë përpjekje nga institucione publike dhe jopublike për të shtyrë përpara zhvillimin rajonal për qëllime të brendshme, për të ngritur institucione dhe instrumente, që kërkohen nga procesi i integrimit në BE. Tri fushat janë të lidhura mes tyre apo ndikojnë mbi njëra-tjetrën, por politika e strategjisë së QSH-së deri tani nuk ka qenë e tillë, që të integrojë decentralizimin mes politikave apo strategjive të brendshme të ZHR-së dhe atyre europiane. Megjithëse pranohet gjerësisht se duhet të ketë konvergjencë, duke i integruar që të tria në një qasje shumëpërmasore, deri më sot kjo konvergjencë ka munguar.

- *Qarku është institucioni, të cilit i referohemi më shumë kur flitet për zhvillimin rajonal.* Megjithatë, ky institucion "i dobët" i qeverisjes vendore, me role dhe përgjegjësi të kufizuara sipas legjislacionit përkatës, mbetet më tepër si një referencë në dokumentet politike sesa një institucion real i ZHR-së. Projekte të mbështetura nga donatorët kanë dhënë ndihmesë të konsiderueshme në forcimin e profilit dhe kapaciteteve të qarkut si institucion ZHR-je, por edhe janë përballur me sfida, si kuadri i papërshtatshëm ligjor dhe aftësitë institucionale, si dhe me mungesën e kompetencave fiskale dhe financiare.

2.1.5 Përfundime paraprake

- Si përfundim, ekziston një nevojë e fortë për të reflektuar

mbi sfidat e mësipërme. Për t'i trajtuar, QSH-ja së pari dhe mbi të gjitha, duhet të synojë konvergjencën mes politikave që kanë lidhje të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë me ZHR-në. Të tria fushat, decentralizimi, ZHR-ja për qëllime të brendshme dhe ZHR-ja sipas BE-së, duhen trajtuar përmes një qasjeje të integruar, ku e ardhmja e institucionit të qarkut të jetë përcaktuar qartë, krahas institucioneve, roleve dhe instrumenteve të tjera. Veçanërisht me interes në këtë drejtim është Politika Europiane e Kohezionit, e cila synon të nxisë zhvillimin e përgjithshëm harmonik përmes forcimit të kohezionit ekonomik, social dhe territorial. Ky synim është thelbësor për ZHR-në e brendshme, e cila ka të bëjë me hartimin e dispozitave të përshtatshme për rajonet që vuajnë nga pabarazitë rajonale, me qëllim që t'i vendosë ato në një terren konkurrence të ndershme. Shqipëria është pranë marrjes së statusit të vendit kandidat dhe përfitimit nga fonde të ndryshme të BE-së. Këto do të mbështesin përpjekjet e vendit për t'u shndërruar në rajon konkurrues brenda BE-së. Një nga këto fonde, i lidhur drejtpërdrejt me zhvillimin rajonal, është IPA III - një instrument për zhvillimin rajonal dhe pararendës i fondeve strukturore. Në të njëjtën kohë, Shqipëria duhet t'i rrisë përpjekjet e saj për zhvillimin rajonal, duke ndjekur shembullin europian në arritjen e zhvillimit të njëtrajtshëm dhe të integruar mes rajoneve të ndryshme. Si rrjedhojë, instrumentet për zhvillimin rajonal brenda Shqipërisë duhet të trajtojnë nevojat e brendshme të vendit dhe të pasqyrojnë njëkohësisht kërkesat e BE-së.

Për më tepër, ndërkohë që QSH-ja duhet të bashkëfinancojë kontributin nga IPA-ja, del e nevojshme të vlerësohet me kujdes aftësia financiare e vendit për të dhënë fonde dhe mënyra më e mirë për ta realizuar këtë. Kjo është thelbësore me qëllim që të mos rrezikohet t'i lihet pak hapësirë mundësisë së zhvillimit në fushat e tjera. Meqë Shqipëria ka nevojë për fonde të vazhdueshme për të mbështetur nevojat e brendshme

në zhvillimin rajonal, është jashtëzakonisht e rëndësishme të gjendet baraspesha e duhur me bashkëfinancimin e fondeve nga BE-ja. Për këtë qëllim, duhet të përzgjidhen projektet e duhura në ZHR dhe duhen zhvilluar aftësi institucionale dhe profesionale, që i gjenerojnë dhe manaxhojnë këto projekte.

2.2 Kuadri strategjik, ligjor dhe institucional për zhvillimin rajonal

2.2.1 Kuadri strategjik për zhvillimin rajonal

Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim është dokumenti themelor strategjik në Shqipëri, i cili shkrin në një platformë të vetme zhvillimin e ardhshëm të qëndrueshëm social dhe ekonomik të vendit me përpjekjet drejt integrimit në BE. SKZHI-ja është shtylla kurrizore e Sistemit të Planifikimit të Integruar dhe udhëheq programimin buxhetor afatmesëm (PBA) të Qeverisë së Shqipërisë. SKZHI-ja aktuale mbulon periudhën 2007-2013. Të gjithë sektorët ekzistues dhe strategjitë ndërsektoriale janë përgatitur mbështetur në vizionin dhe politikat e përcaktuara nga SKZHI-ja për secilin nga sektorët përkatës. Sipas vizionit të qëllimeve strategjike të SKZHI-së 2007-2013, Qeveria e Shqipërisë *do të vazhdojë të thellojë procesin e decentralizimit të qeverisjes, duke siguruar përputhshmëri të plotë me parimet e Kartës Europiane të Vetëqeverisjes Vendore dhe me Kushtetutën e Shqipërisë (SKZHI, f. 16). QSH-ja po ashtu, angazhohet për zbatimin e një politike të integruar dhe koherente, që synon zhvillim të baraspeshuar rajonal dhe ulje të pabarazive mes rajoneve (SKZHI, f. 19).*

Një nga politikat më të rëndësishme që parashihte SKZHI-ja 2007-2013 për forcimin e decentralizimit në nivelin e parë të qeverisjes ishte edhe përmirësimi i nënndarjeve territoriale dhe administrative të vendit (SKZHI, f. 41). Nga ana tjetër, politikat që synonin fuqizimin e nivelit të dytë të qeverisjes vendore (qarkut) kanë nevojë për një kuadër të ri ligjor, i cili do të: trajtonte një formë të re zgjedhjesh për këshillat e qarqeve; zgjeronte kompetenca të qarqeve; përcaktonte burime të pavarura financimi për këshillat

e qarqeve, në linjë me madhësinë (e rishikuar) të rajoneve ose qarqeve dhe në përputhje me standardet europiane (SKZHI, f. 41).

Vizioni i SKZHI-së që ka lidhje me ZHR-në është ai i arritjes së një zhvillimi të baraspeshuar dhe të qëndrueshëm të rajoneve shqiptare, duke u përqendruar veçanërisht në zonat malore dhe ato të largëta. Sipas SKZHI-së, roli udhëheqës në ZHR i është lënë Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës për vënien në zbatim të dy objektivave strategjikë: 1) ofrimin qarqeve të mundësisë për të kontribuuar në zhvillimin e qëndrueshëm dhe konkurrueshmërinë; 2) hartimin e një kuadri efikas ligjor, institucional dhe financiar për zbatimin e ZHR-së (SKZHI f. 83). Që të dy këta objektiva janë shqyrtuar me hollësi nga Strategjia Kombëtare për Zhvillimin Rajonal.

SKZHI-ja 2007-2013 ofron dispozita të qarta për përparimin e procesit decentralizues, por përparimi i decentralizimit deri më sot, lidhur me qarqet, nuk ka ndjekur rrugët strategjike të përcaktuara nga SKZHI-ja apo Strategjia e Decentralizimit. Nga ana tjetër, SKZHI-ja është përqendruar te objektivat institucionale dhe ligjore të ZHR-së, por nuk i ka kushtuar theksin e duhur çështjeve përmbajtjesore të lidhura me ZHR-në. Për shembull, ndërkohë që çështjet e pabarazisë janë përmendur, në SKZHI nuk është dhënë asnjë analizë me fakte/shifra konkrete mbi pabarazitë brenda qarqeve, mes qarqeve dhe mes zonave rurale dhe urbane. Kjo detyrë i është lënë kryesisht SNZHR-së e cila, edhe kjo, nuk i hyn kuptueshmërisë së thellë të pabarazive në Shqipëri. SKZHI-ja 2007-2013 po ashtu, nuk e vë theksin te natyra gjithëpërfshirëse e ZHR-së, duke u munduar ta kalojë këtë përmasë në të gjitha fushat e tjera politike (për shembull, në ekonomi, zhvillim rural, mjedis, punësim, turizëm, infrastrukturë etj.). Në fakt, po të shihen me sy kritik disa nga strategjitë e sektorëve të diskutuara më poshtë, mund të ndiehet ose interpretohet lidhja e këtyre sektorëve me ZHR-në, por është e vështirë të shihet pozicioni i QSH-së (i ministrive) në këtë lidhje.

Mbështetur në urdhrin e Kryeministrit, nr. 12, datë 2.02.2012, "Mbi përgatitjen e strategjisë për zhvillim dhe integrim 2012-2020", DEBASKON-i nisi procesin e rishikimit të SKZHI-së 2007-2013 dhe formulimin e një dokumenti për periudhën 2013-2020. SKZHI-ja do të vazhdojë të mbetet baza e SPI-së dhe njëherësh udhërrëfyese për PBA-në. Ajo gjithashtu do të pajtohet dhe/ose përfshijë të gjithë reformat e rëndësishme të QSH-së, që kanë si qëllim integrimin në BE. Si përfundim, SKZHI-a 2013-2020 do të drejtojë edhe financimet e donatorëve, sidomos fondet e BE-së nga IPA për periudhën 2013-2020[19]. Shtojca e dytë e urdhrit të Kryeministrit për rishikimin e SKZHI-së përmban edhe strukturën e dokumentit të ri që ka 5 kapituj.

Kapitulli 3 ka të bëjë me politikën strategjike dhe objektivat politikë duke u mbështetur në tri shtylla kryesore, ku shtylla e tretë lidhet me zhvillimin rajonal dhe atë të territorit. Në mënyrë më specifike, pjesa e fundit e kapitulli 3 flet për zhvillimin rural dhe rajonal.

Veç kësaj, shtojca 3 e po këtij urdhri përcakton se "ministritë përkatëse të riaktivizojnë grupet ndërministrore të punës për të hartuar dokumente gjithëpërfshirëse strategjike dhe strategji gjithëpërfshirëse". Sipas kësaj shtojce, grupi ndërministror i punës për strategjinë gjithëpërfshirëse të zhvillimit rajonal do të drejtohet nga Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, kurse ministri të tjera pjesëmarrëse do të jenë: MBUMK, MASH, MMPAU, MF, MSH, MB, MPÇSSHB, MPPT dhe MKTRS. Projekti i strategjisë së decentralizimit do të drejtohet nga Ministria e Brendshme dhe ministritë pjesëmarrëse do të jenë: MBUMK, METE, MASH, MMPAU, MF, MIE, MSH, MPÇSSHB, MPPT dhe MKTRS. Sipas kësaj shtojce, grupi ndërministror i punës për ZHR-në (përfshi ministrinë drejtuese) është po ai i përcaktuar në vitin 2007 (kur u përgatitën SKZHI-ja dhe SNZHR-ja). Kjo shtojcë nuk mban parasysh faktin se së fundmi METE, megjithëse është aktore

19 http://dsdc.gov.al/dsdc/National_Strategy_for_Development_and_Integration_2013_2020_484_2.php

e rëndësishme në zhvillimin rajonal të Shqipërisë, nuk e ka më rolin drejtues dhe se SNZHR-ja (megjithëse e miratuar nga KM-ja) nuk po gjen zbatim.

Strategjia Ndërsektoriale e Zhvillimit Rajonal ishte përgatitur nga grupi ndërministror i punës i drejtuar nga METE dhe i miratuar nga Këshilli i Ministrave në vitin 2007. Projektligji për ZHR-në u përgatit në vitin 2008, po nuk u miratua kurrë. Vizioni i QSH-së për SNZHR-në ishte *"Një rritje e balancuar dhe e qëndrueshme social-ekonomike mes rajoneve të Shqipërisë në përgjithësi, dhe e zonave malore e periferike në veçanti, me qëllim mbështetjen e zhvillimit të shpejtë të të gjithë vendit dhe përshpejtimin e proceseve integruese në BE dhe NATO"* (SNZHR, f. 8). Qëllimet e SNZHR-së ishin pakësimii rritjes së pabarazive mes rajoneve; rigjallërimi i zonave të prapambetura; parandalimi i urgjencave të rritjes së pabalancuar; dhe hartimi i një platforme politike dhe ligjore për zhvillimin e qëndrueshëm të këtyre rajoneve. Vizioni dhe qëllimet do të arriheshin përmes zbatimit të dy objektivave strategjikë dhe programeve të tyre përkatëse: 1) të gjitha krahinat janë në gjendje të japin ndihmesë në zhvillimin e qëndrueshëm dhe konkurrueshmëri, duke pakësuar kështu pabarazitë sociale dhe ekonomike - Programi Kombëtar për Zhvillimin e Rajoneve dhe Programi për Zhvillimin e Zonave të Prapambetura; 2) ngritja e një kuadri efikas administrimi për ZHR-në, përmes Ligjit për ZHR-në, ligjeve të bashkëlidhura me të dhe strukturave institucionale.

SNZHR-ja kishte si qëllim nxitjen e një qasjeje nga lart poshtë dhe nga poshtë lart për ZHR-në, duke e vënë theksin te partneriteti dhe ngritja e një sistemi të plotë institucional të përbërë nga: Këshilli Kombëtar i Partneritetit për Zhvillimin Rajonal (institucionet vendore dhe qendrore, shoqëria civile dhe bizneset), Këshillat e partneritetit të zonave, Departamenti për Zhvillimin e Integruar Rajonal (në METE, si për politikat rajonale vendëse, ashtu edhe të BE-së), Agjencia e zhvillimit të krahinës/rajonit[20] (për të administruar zbatimin e strategjisë së zhvillimit të qarkut dhe

planin e veprimit). Megjithëse këshillat e partneritetit përfshijnë një mori aktorësh, kuadri i përgjithshëm mjaft kompleks synon të mbështesë qasjen nga lart poshtë për ZHR-në dhe jo atë nga poshtë lart. Për shembull (duke iu referuar projektligjit për ZHR-në), nuk ka dallime të mëdha (në fakt, ka një mbivendosje) mes rolit të këshillit të qarkut dhe AZHR-së (nenet 18 dhe 19). Këshilli i qarkut duhet të ketë rol strategjik, politikëhartues dhe orientues në procesin e ZHR-së. Nga ana tjetër, AZHR-ja duhet të kryejë ato veprimtari që nuk mund t'i përmbushë qarku për shkak të natyrës së tij publike (të përgatisë propozime projektesh, të përmirësojë partneritetet etj.), si dhe veprimtari që lidhin politikën me aktorë të tjerë kyç të ZHR-së, sidomos me bizneset. Në fakt, roli i AZHR-së sipas projektligjit është ai i një institucioni publik, kurse roli mbështetës ndaj bashkësisë së biznesit (që është kyç për ZHR-në) nuk është i qartë.

Që të dyja programet e Objektivit Strategjik 1 kanë të bëjnë me qarqet (i pari për të gjithë qarqet dhe i dyti vetëm për ato të pafavorizuara). Meqë të dyja programet e vënë theksin te barazia dhe ulja e dallimeve (në vend që të përqendroheshin njëri te konkurrueshmëria dhe tjetri te barazia) dhe që të dyja theksojnë kapacitetin zhvillimor të qarqeve për ZHR-në (një objektiv i menduar mirë), ndoshta nuk ishte nevoja të krijoheshin dy programe. Mund të ishte vetëm një program me objektiva/veprimtari të përbashkët-a për të gjitha qarqet dhe objektiva/veprimtari të ndërtuar në mënyrë të tillë që të trajtonin nevojën specifike për secilin qark. Veç kësaj, sipas përfundimeve të një analize të thellë e të zgjeruar mbi pabarazitë që përgatiti ISD-ja në vitet 2009-2010, janë identifikuar më shumë tipologji për qarqet, sesa dy grupet e përcaktuara nga SNZHR-ja. Kjo analizë

---

20 I përdorim të dyja fjalët, krahinë dhe rajon, sepse ndërkohë që SNZHR-ja përdor termin "Agjencia e Zhvillimit të Krahinave", projektligji për ZHR-në përdor termin "Agjencia e Zhvillimit Rajonal". Përdorimi i të dy këtyre termave ndonjëherë krijon dyshime nëse qarku, i përcaktuar nga SKZHI-ja dhe SNZHR-ja si njësi gjeografike/administrative për ZHR-në, është edhe rajon, apo rajoni është më i madh se qarku.

tregonte edhe se pabarazitë mes qarqeve nuk janë dhe aq të theksuara. Përkundrazi, më të thella janë pabarazitë mes QV-ve dhe ndoshta do të ishte mirë të hartohej një program i veçantë për të trajtuar këto pabarazi në këtë nivel, e jo në nivel qarku.

Një arsye tjetër për të mbajtur parasysh qasjen SNZHR si më tipiken nga lart poshtë, është skema e ndërlikimeve financiare. Kështu, *"Shumica e financimit për SNZHR-në do të përfshihet brenda strategjive të sektorit [...]. Mbështetja financiare nga qeveria qendrore për të vënë në zbatim elemente të përparësive investuese dhe projekteve të përshkruara brenda strategjive të qarqeve, do të jetë, në përgjithësi, asnjanëse nga ana buxhetore; nuk kërkon akordim fondesh shtesë, por më tepër një marrëveshje, që ministritë përkatëse të përdorin buxhetin kombëtar ekzistues të investimeve për të ndihmuar mbështetjen e investimeve të parapara në Strategjinë e Zhvillimit të vendit dhe që janë në linjë me përparësitë kombëtare investuese"* (SNZHR, f. 41). Për më tepër, projektligji e zgjeron fushën e shtrirjes së SNZHR-së, duke pohuar se *"Fondet për të financuar politikat zhvillimore kombëtare dhe rajonale merren nga: buxheti i shtetit, buxhetet e autoriteteve rajonale vendimmarrëse, buxhetet e bashkive/komunave, fondet e paraanëtarësimit dhe fondet strukturore të BE-së që i jepen Republikës së Shqipërisë, ndihma financiare e dhënë nga organizatat ndërkombëtare dhe burime të tjera financiare në përputhje me ligjin".* Siç përshkruhet në 2.2.3, Fondi i Zhvillimit Rajonal (i vetmi instrument aktual financiar i ZHR-së) është ngritur me parimin se ministritë që kanë lidhje me të, duhet të akordojnë fonde investimi përmes sistemit të granteve konkurruese (FZHR).

Së fundi, SNZHR-ja ka ambicien e madhe të merret me çështje të brendshme të ZHR-së dhe të integrojë politikat dhe sistemet e përafrimit të BE-së për ZHR-në. megjithatë, SNZHR-ja mbetet tërësisht e brendshme në qasjen e vet. SNZHR-ja nuk e mban parasysh IPA III (ZHR). Në vitin 2010, ISD-ja mbështeti QSH-në për përgatitjen e KKS-së dhe nisjen e projektit të Programeve Operative.

Ky proces u përshpejtua në kuadrin e aplikimit të Shqipërisë për statusin e vendit kandidat dhe u ngadalësua kur Shqipëria nuk e mori statusin në vitin 2010. Ndoshta ishte e parakohshme për SNZHR-në, pavarësisht ambicies, të mendonte për shkrirjen e sistemeve ZHR vendes e të BE-së në një kuadër të vetëm politik në vitin 2007. ZHR-ja është një proces i gjatë, që ngrihet përgjatë viteve përvojë dhe ndikimet i shfaq në afate të gjata. Nuk mund të pritej nga QSH-ja të arrinte shkrirjen e politikave në një kontekst ku përvoja në ZHR pothuajse mungonte. Nga ana tjetër, tani ka ardhur koha për të kryer përpjekje për të mbledhur në një platformë të vetme politike të gjitha përpjekjet për ZHR, që po zbatohen në Shqipëri prej vitit 2009 (për shembull, kuadri politik i propozuar nga ISD-ja FZHR-ja, qasja që po zbatohet nga RDP-ja, përvoja me IPA-n, KKS-ja, nevoja e madhe për të qartësuar rolin eqarkut në decentralizim dhe në ZHR). **Strategjia për qeverisjen vendore dhe decentralizimin** u miratua në vitin 1999 dhe u rishikua në vitin 2006 dhe 2008. Kjo strategji dikton një hapësirë të gjerë për rishikimin e rolit të qarkut si nivel i dytë i qeverisjes vendore në Shqipëri. SQVD-ja thekson më tej nevojën për rishikimin e zgjedhjes së këshillave të qarqeve dhe kufijtë administrativë të QV-ve, duke synuar rritjen e efikasitetit në ofrimin e shërbimeve publike. SQVD-ja propozon disa role të ndryshme të mundshme dhe disa përgjegjësi për qarqet (SQVD, f. 20-22), të tilla si:

- Hartimi dhe zbatimi i programeve të zhvillimit rajonal.
- Vënia në zbatim e funksioneve të deleguara nga qeverisja vendore;
- Mbështetja e bashkive dhe komunave me programe që synojnë ngritjen e kapaciteteve.
- Ngritja dhe bashkërendimi i sistemit të përgjithshëm të informacionit për zhvillimin social-ekonomik.
- Detyrat e deleguara nga QV-të.
- Detyrat që mund të kenë efikasitet më të lartë nëse kryhen në shkallë qarku: furnizimi me ujë; rrugët rajonale; trajtimi i mbetjeve; planifikimi i territorit; veprimtari rajonale, social-kulturore dhe ekonomike.

Ajo që SQVD-ja nuk bën është të mbajë një pozicion të qartë për politikat e propozuara më sipër. Kështu, këto politika mbeten në nivel mundësish dhe nuk përvijohen si angazhime të QSH-së lidhur me rishikimin e rolit të qarkut si nivel i dytë QV-je.

Strategjia ndërsektoriale e zhvillimit rural (2007-2013) ka lidhje të drejtpërdrejtë me zhvillimin rajonal përmes përparësisë së saj strategjike *"Të ndihmojë në zhvillimin e drejtë të të gjitha rajoneve rurale në Shqipëri, të përmirësojë cilësinë e jetës në mënyrë të qëndrueshme në zonat rurale të Shqipërisë dhe të pakësojë varfërinë mes popullsisë rurale"* (SNSZHRU, f. 15). Kjo strategji synon rritjen e konkurrueshmërisë, mbrojtjen e mjedisit, përmirësimin e cilësisë së jetës dhe zhvillimin e aftësive të institucioneve vendore për të administruar programe zhvillimi në bashkësitë rurale. Një zbatim i saktë i kësaj strategjie do ta mbështeste seriozisht partneritetin dhe qasjen nga poshtë lart ose zhvillimin rajonal, përmes ndërfutjes së qasjes LEADER dhe ngritjes apo forcimit të LAG-eve. Megjithatë, SNSZHRU-ja lidhet vetëm në mënyrë të mjegullt me ZHR-në ose SNZHR-në, duke përmendur se *"bashkëpunimi me strategjinë ndërsektoriale të zhvillimit rajonal do të ndiqet në mënyrë aktive" (SNSZHRU, f. 37). SNSZHRU-ja ka lidhje të drejtpërdrejtë me Strategjinë Sektoriale të Bujqësisë dhe Ushqimit (2007-2013). Sipas SSBU-së, fermat në Shqipëri janë të vogla e shumë të fragmentarizuara, duke rezultuar në numër të lartë pronash, të cilat e ulin efikasitetin e kësaj veprimtarie ekonomike. Sikur t'i jepej shtysë rajonalizimit [...] produktiviteti i tokës do të ishte më i lartë. Strategjia ZHR, përmes një programi mbi zhvillimin e rrugëve rurale do ta përmirësonte së tepërmi mundësinë e fermerëve për të arritur tregjet (SSBU, f. 42). SSBU-ja nuk lidhet me SNZHR-në përmes objektivash apo programesh të dukshëm. Madje nuk është as e qartë nëse me "strategji ZHR" kuptohet SNZHR-ja apo Strategjia e zhvillimit të qarqeve. Megjithatë, SSBU-ja e nxit rajonalizimin si hap të rëndësishëm para sigurimit të efikasitetit të sektorit përkatës.*

Strategjia sektoriale e mbrojtjes sociale (2007-2013) thekson më tepër nevojën e decentralizimit të mëtejshëm/përfundimtar të shërbimeve të mbrojtjes sociale sesa krijimin e lidhjes me ZHR-në dhe pabarazitë. SSMS-ja ngre edhe çështjen/konceptin e partneritetit si mjet që bashkon komunitetin, qeverisjen vendore, shoqërinë civile dhe biznesin (duke theksuar edhe përgjegjshmërinë sociale të biznesit) në procesin e ofrimit të shërbimeve. SSMS-ja përcakton edhe strukturat rajonale për shërbimet sociale shtetërore, të cilat shfaqin më tepër një formë dekoncentrimi sesa rajonalizimi. As Strategjia sektoriale për punësimin nuk pasqyron politika rajonale apo decentralizimi. Kjo e fundit është më tepër e bazuar te sektorët sesa të rajonet. Në fakt, është e vështirë të flitet për konkurrueshmëri rajonale nëse një strategji punësimi nuk e vë theksin mbi profilin e biznesit dhe ata që kërkojnë punë në qarqe. Së fundi, sipas SSP-së, Shërbimi Kombëtar i Punësimit është shërbim i pavarur publik me statusin e një administrate qendrore shtetërore, nën MPÇSSHB-në.

2.2.2 Kuadri ligjor për zhvillimin rajonal

Deri më sot, nuk ka një kuadër të plotë ligjor për zhvillimin rajonal në Shqipëri. Ligjet dhe aktet nënligjore që formojnë së bashku një paketë ligjore, mund të shërbejnë si bazë për ZHR-në. Kjo bazë nuk është e plotë dhe nuk është hartuar enkas për ZHR-në. Në fakt, ajo i qartëson deri në një farë mase funksionet administrative të qarkut – do me thënë shërbimet, që mund të kryhen nga qarku/niveli rajonal. Megjithatë, një vështrim i shpejtë mbi kuadrin e sotëm ligjor na jep të dhëna mbi atë se çfarë mungon dhe çfarë mund të bëhet lidhur me legjislacionin për ZHR-në në Shqipëri. Analiza në këtë kapitull është ngritur mbi disa prej dispozitave të Kushtetutës së Shqipërisë, ligjin mbi qeverisjen vendore, ligjin për taksat vendore, ligjin për planifikimin e territorit, ligjin e buxhetit dhe urdhëresat për FZHR-në, urdhëresat për shërbimet/mbrojtjen sociale, ligjin për shërbimet spitalore, kodin rrugor dhe ligjin për

mbrojtjen e mjedisit.

Kushtetuta e Shqipërisë e përkufizon qarkun si nivelin e dytë të qeverisjes vendore në Shqipëri dhe si njësinë, ku politikat vendore zbatohen dhe harmonizohen me politikat kombëtare[21]. Sipas ligjit nr. 8652, datë 31.7.2000, "Mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore" (neni 13), funksionet e qarkut përfshijnë: funksionet e veta si formulimi dhe zbatimi i politikave rajonale dhe harmonizimi i tyre me politikat kombëtare në nivel qarku, si dhe çdo funksion tjetër që mund të caktohet me ligj; funksionet e deleguara - nga një apo më shumë bashki dhe komuna brenda territorit të tij, mbështetur në marrëveshje të përbashkëta; funksione të deleguara - nga qeveria qendrore. Sipas **ligjit nr. 8652, datë 31.7.2000, "Mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore"**[22], qeveritë vendore (të dyja nivelet) funksionojnë mbështetur në parimet e autonomisë vendore, varësisë dhe bashkëpunimit për të ofruar zgjidhje për problemet e përbashkëta (neni 4, paragrafët 1 dhe 2).

Ligji organik e përkufizon qarkun si qeverisje vendore të nivelit të dytë (neni 5, paragrafi 4), që përfaqëson një njësi territoriale dhe administrative të përbërë nga disa komuna dhe bashki me interesa gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe të tjera të përbashkëta[23]. Organi përfaqësues i qarkut është këshilli i qarkut. Edhe organi drejtues i këshillit, edhe kryetari i tij zbatojnë funksionet ekzekutive të qarkut[24]. Neni 49 i ligjit organik e përcakton përbërjen e këshillit të qarkut me përfaqësues të komunave dhe bashkive (kryetarët e bashkive marrin gjithmonë pjesë) që janë pjesë e qarkut. Numri i përfaqësuesve varet nga popullsia e përgjithshme e çdo QV-je kurse rangjet përcaktohen në ligjin organik. Kështu, këshilli i qarkut zgjidhet në mënyrë jo të drejtpërdrejtë.

Sipas nenit 66 të ligjit organik dhe nenit 108 të Kushtetutës,

21 Neni 110, paragrafi 2 i Kushtetutës së Shqipërisë.
22 Për thjeshtësi, do t'i referohemi këtij ligji me emrin "ligji organik".
23 Neni 110, paragrafi 1 i Kushtetutës së Shqipërisë dhe neni 5, paragrafi 5 i ligjit organik.
24 Neni 6, paragrafi 3 i ligjit organik.

nëse kufijtë e qeverisjes vendore duhen ndryshuar, kjo duhet propozuar dhe paraqitur përmes një ligji të formuluar për këtë qëllim. Ky ligj duhet paraqitur në Kuvend së bashku me një varg dokumentesh, që përligjin nevojën për ndryshim/riorganizim të kufijve, përfshi vendimin dhe opinionin e popullsisë së prekur. Kjo e fundit garantohet përmes referendumit apo mënyrave të tjera të përshtatshme të këshillimeve qytetare (neni 67).Nënndarja aktuale territoriale e Shqipërisë (QV-të) është vendosur me **ligjin nr. 8653, "Mbi ndarjen territoriale administrative"** të miratuar njëkohësisht me ligjin organik. Nuk ka ndonjë **ligj specifik për zhvillimin rajonal.** Një ligj për ZHR-në u hartua në vitin 2007, mbështetur në SNZHR-në (shih kreun 2.2.1), por nuk u miratua kurrë. Baza e vetme ligjore, që mund të jetë më e afërta me zbatimin e ZHR-së, është **ligji buxhetor i Shqipërisë** me një shtojcë specifike mbi FZHR-në dhe urdhëresat, që rregullojnë procedurën dhe kriteret për vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve të mbështetura nga FZHR-ja (shih kreun 2.2.3).

Ligji nr. 8308, datë 18.3.1998, "Mbi transportin rrugor", i ndryshuar (nenet 19 dhe 20) jep dispozitat mbi rolin e qarkut për transportin publik ndërqytetës dhe ndërkomunal brenda qarkut. Këshilli i qarkut miraton rrjetin e linjave të përmendura më sipër brenda territorit të tij, duke përfshirë edhe oraret, por licencimi i çdo linje kryhet nga bashkia/komuna ku banon ofruesi i shërbimit.

Megjithëse mjedisi trajtohet përmes një qasjeje rajonale nga qeveria, sistemi më shumë është i dekoncentruar sesa i decentralizuar. Mbështetur në **ligjin nr. 10431, datë 9.06.2011 "Mbi mbrojtjen e mjedisit"**[25], bashkitë dhe komunat raportojnë në këshillat e qarkut për zbatimin e planeve të tyre mjedisore. Aty ku këshillat e qarqeve kanë më tepër mundësi të luajnë një rol më të madh lidhur me mbrojtjen e mjedisit është manaxhimi i integruar i mbetjeve të ngurta. **Ligji nr. 10463, datë 22.09.2011 "Për manaxhimin e integruar të mbetjeve të ngurta"[26]** u jep këshillave

25 Neni 22, paragrafi 4 i ligjit për mbrojtjen e mjedisit.

të qarqeve pushtetin: të hartojnë dhe miratojnë plane rajonale/ të qarkut për manaxhimin e integruar të mbetjeve, në përputhje të plotë me planin kombëtar dhe programet e tij specifike; të miratojnë rregulloret e bashkive dhe komunave për menaxhimin e mbetjeve specifike; të kërkojnë dhe pranojnë raporte vjetore nga bashkitë dhe komunat për zbatimin e planeve të tyre lokale të manaxhimit të integruar të mbetjeve; dhe të ngrejnë një proces këshillues për planet rajonale dhe të bëjnë transparencë të plotë për publikun. Megjithatë, planet e qarqeve për manaxhimin e integruar të mbetjeve të ngurta mund të hyjnë në fuqi vetëm pas miratimit nga Këshilli i Ministrave. Ende ka diskutime lidhur me dhënien këshillave të qarqeve pushtetin për të caktuar dhe miratuar vendndodhjen e landfilleve rajonale, por nuk janë hedhur hapa konkretë lidhur me një vendim përfundimtar në këtë drejtim.

Ligji nr. 10119, datë 23.04.2009, "Mbi planifikimin e territorit", i ndryshuar, e përfshin qarkun në autoritetet vendore planifikuese (neni 12). Neni 14 përcakton funksionet e qarkut në planifikimin e territorit, konkretisht, ai harton dhe miraton planifikimin dhe zhvillon mjetet e kontrollit në përputhje me politikat dhe strategjitë e tij të zhvillimit; zbaton funksionet në planifikimin e territorit, që i janë deleguar nga autoritetet kombëtare planifikuese ose QV-të përbërëse brenda territorit të vet; kryen të njëjtat funksione si ato që u janë caktuar bashkive dhe komunave, por pa ndërhyrë në autonominë e tyre. Mënyra si e përshkruan ky nen rolin e qarkut përmban të njëjtin lloj dykuptimësie, që ekziston edhe në ligjin organik lidhur me funksionet e qarkut. Në pamje të parë, duket sikur qarku ka një varg të gjatë përgjegjësish në planifikim. Në fakt, qarku mund të ketë një rol të rëndësishëm vetëm nëse funksionet planifikuese i janë deleguar atij nga bashkitë, komunat apo autoritetet planifikuese kombëtare. Në të gjitha rastet e tjera, qarku nuk ka rol të vërtetë vendimmarrës apo ekzekutiv, përndryshe do të ndërhynte në autonominë e nivelit të parë të QV-së, duke përcaktuar/kontrolluar zhvillimin që ndodh në

26 Nenet 12, 13 dhe 14 të ligjit për menaxhimin e integruar të mbetjeve të ngurta.

territorin e tyre. Këshilli i qarkut megjithatë mund të luajë një rol politik, duke bashkërenduar përpjekjet e nivelit të parë të QV-ve në planifikimin territorit, brenda kuadrit të rolit të qarkut si harmonizues i strategjive të zhvillimit (vertikale ose horizontale). Kështu, roli i qarkut si institucion politikëbërës ose ndikues në planifikimin e territorit varet nga aftësia e qarkut për të luajtur rolin e vet si institucion harmonizues i zhvillimit.

Shërbime të tjera ku luan rol qarku janë:

- **Administrimi dhe mirëmbajtja e rrugëve rurale.** Ky rol iu caktua qarkut në vitin 2000 (hyri në fuqi në vitin 2001) mbështetur në ligjin organik dhe përmes VKM-së nr. 667 "Mbi administrimin e rrugëve rurale nga këshillat e qarqeve". Sipas kësaj VKM-je, rrjeti i rrugëve rurale dhe përgjegjësia për të **Ligji nr. 9106, "Mbi shërbimet spitalore në Republikën e Shqipërisë",** i ndryshuar, parashikon, që edhe shërbimet spitalore të ofrohen në nivel qarku. Këto shërbime administrohen nga Autoriteti Spitalor i Qarkut, në përputhje me strategjinë kombëtare të zhvillimit të shërbimeve spitalore lokale dhe kombëtare. Këshilli administrativ mban funksionet ekzekutive në ASQ. Autoritetet vendore përfaqësohen në Këshillim Administrativ përmes: 2 anëtarëve të këshillit të qarkut përkatës; një anëtari nga këshillat përkatëse bashkiake/ komunale. Anëtarë të tjerë të Këshillit administrativ vijnë nga sektori i shëndetësisë. Këshilli Administrativ operon në nivel politikash, si dhe në hartimin e analizave të fizibilitetit për vënien në zbatim të planeve afatshkurtra dhe afatgjata mbi shërbimet spitalore, që ofrohen në nivel qarku. Ai propozon edhe projektbuxhetin dhe shpërndarjen e tij të mundshme. Ky shërbim mund të konsiderohet si një shërbim i ndarë mes qarkut, qeverisë kombëtare dhe qeverive të njësive vendore. Përgjegjësia e ndarë ka të bëjë më tepër me nivelin politik sesa me nivelin e zbatimit të shërbimit dhe manaxhimin.

- **VKM-ja nr. 563, "Mbi caktimin e përgjegjësive të qarkut për**

shpërndarjen e shërbimeve të mbrojtjes sociale" flet për vendosjen e shërbimeve të mbrojtjes sociale nën përgjegjësinë e këshillave të qarqeve. Sipas kësaj VKM-je, këshilli i qarkut miraton shërbimet e mbrojtjes sociale të ofruara nga qarku, planet për fonde mbështetur në burimet e veta , por kërkon edhe fonde nga buxheti i shtetit dhe donatorët, miraton listën e përfituesve për aq kohë sa shërbimet e mbrojtjes sociale ofrohen në nivel qarku. Ajo që ndodh aktualisht në departamentet e shërbimeve të qarqeve lidhur me shërbimet sociale, kufizohen më së shumti në mbledhjen e informacionit (krijimi i bazave të të dhënave) dhe këshillimeve me nivelet e para të QV-ve, sidomos në projekte sociale të mbështetura nga donatorët.

2.2.3 Kuadri financiar për ZHR-në: mekanizmat financuese dhe strukturat institucionale

Deri tani, **Fondi i Zhvillimit Rajonal** është instrumenti i vetëm financiar për ZHR-në në Shqipëri. Ai gjen zbatim përmes bashkëpunimit të disa institucioneve, nën drejtimin e Kryeministrit, siç do të shpjegohet më poshtë në këtë pjesë dhe siç është përcaktuar në miratimin e Ligjit nr. 10190, datë 26.11.2009 "Mbi buxhetin e shtetit 2010"[27], sipas propozimit të Ministrisë së Financave. Legjislacioni për FZHR-në rishikohet çdo vit përmes ligjeve të buxhetit të shtetit dhe miratimit të VKM-ve përkatëse. Sipas këtij ligji, FZHR-ja përbëhet nga këto fonde (grante konkurruese) për investime kapitale: infrastruktura lokale; arsimi bazë, parauniversitar dhe universitar; shëndetësia; objektet kulturore dhe trashëgimia; ujësjellës kanalizime; tregjet agroushqimore dhe thertoret; kullimi e vaditja; pyjet[28].

Kriteret për shpërndarjen e fondeve për qarqet të ndara sipas fushave përcaktohen me **VKM-në, e fundit e të cilave daton 19.03.2012, nr. 3 "Mbi përcaktimin e kritereve për shpërndarjen e FZHR-së".** Sipas kësaj VKM-je, ka tri aspekte kryesore që

27 Sipas Shtojcës 3 të Ligjit nr. 10487, datë 5.12.2011, "Mbi buxhetin e shtetit për vitin 2012", termi "rajon" barazohet me qarkun si njësi territoriale.

mbahen parasysh kur caktohen fondet për qarqet: numri i popullsisë, niveli i varfërisë dhe niveli iinvestimeve, nga të cilat ka përfituar çdo qark nga ministritë e përfshira gjatë 4 viteve të fundit. VKM-ja përcakton INSTAT-in si institucionin publik për ofrimin e shifrave zyrtare, që nevojiten për llogaritjen e treguesve për çdo kriter[29]. E njëjta VKM përcakton edhe kriteret për vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve fituese të paraqitura nga bashkitë dhe komunat. Në korrik të vitit 2012, kriteret e vlerësimit dhe të përzgjedhjes së projekteve për t'u financuar nga FZHR-ja, përfshinin edhe ndikimin pozitiv mbi barazinë gjinore[30].

Nga ana institucionale, ministritë përkatëse dhe FSHZH-ja janë përgjegjëse për përzgjedhjen e projekteve, ndërsa bashkërendimi i përgjithshëm kryhet nga DEBASKON-i në bashkëpunim me Ministrinë e Financave. Autoriteti vendimmarrës është Komisioni për Zhvillimin e Rajoneve, i ngritur në përputhje me ligjin buxhetor. Pjesëmarrësit në KZHR (Figura nr.2) përfshijnë ministrat përkatës të ministrive të përfshira, Kryesinë e konferencës së rektorëve dhe kryesitë përkatëse të shoqatave lokale si komunat, bashkitë dhe qarqet. Struktura institucionale e FZHR-së përmblidhet në Figurën 2 më poshtë.

"Aktualisht, FZHR-ja është instrumenti kryesor financiar për zhvillimin rajonal. FZHR-ja financohet nga buxheti i shtetit si mekanizëm shpërndarës për të mbështetur investimet publike në nivele rajonale dhe lokale. Ai ka potencialin të zhvillohet dhe pajiset me një qasje të mbështetur në programim dhe tregues performance për të plotësuar/ndihmuar kërkesat e BE-së për zhvillimin rajonal. Sistemi që është ngritur për FZHR-në është i ndërlikuar dhe ende i papërputhshëm me kërkesat e BE-së në kontekstin e IPA-s dhe Fondeve Strukturore". (ISD, 2010). Sipas vlerësimit të FZHR-së

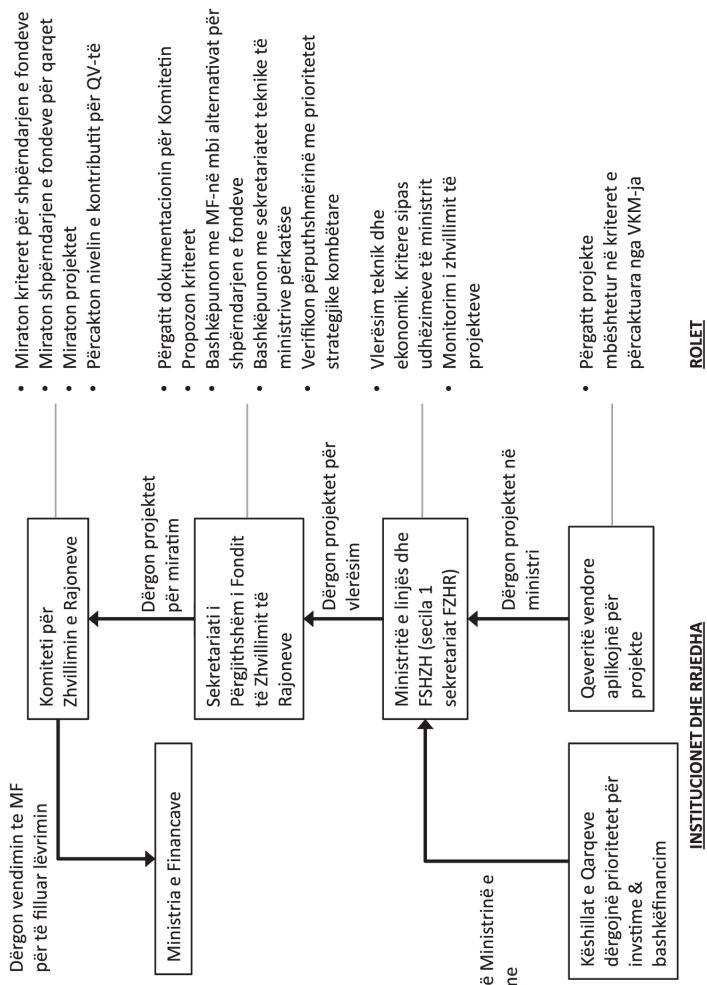
28 http://dsdc.gov.al/dsdc/Regional_Development_Fund_485_2.php
29 Në procesin vlerësues, çdo kriter merr pikë, të cilat përcaktohen në VKM.
30 VKM nr. 465, datë 18.07.2012 "Mbi ecurinë gjinore në programin buxhetor afatmesëm", paragrafi 4.

nga ISD-ja[31] në vitin 2010, FZHR-ja është më së shumti instrument financiar dhe nuk është i drejtuar nga një politikë e përshtatshme apo orientim i qartë strategjik. Megjithëse sistemi është përmirësuar (përmes kritereve të rishikuar në vitin 2012), aspekti strategjik i FZHR-së ende nuk është trajtuar. Veç kësaj, "lidhur me ndërhyrjet e BE-së/IPA-s në zhvillimin rajonal, FZHR-ja ende shfaq karakteristika të kufizuara programore, si: përligjje e kufizuar për ndërhyrjet, mungesë arritjeje të treguesve dhe monitorim të dobët, mungesë vlerësimi të saktë etj". (ISD, 2010). Që nga viti 2010, DEBASKON-i ka punuar (i mbështetur edhe nga ISD-ja) në përmirësimin e sistemit konkurrues të FZHR-së (për shembull, me kriteret). Në këtë drejtim, kriteret për vlerësimin e projektit të miratuara në vitin 2012 pasqyrojnë disa nga rekomandimet e bëra nga ISD-ja. Gjatë viteve 2011-2012, DEBASKON-i është përqendruar edhe në bërjen më transparent të sistemit të aplikimit, duke zhvilluar sistemin elektronik online për aplikim përmes Internetit. Sistemi është vënë në funksionim në fillim të vitit 2013.

Konsolidimi i mëtejshëm i FZHR-së si instrument për ZHR-në kërkon jo vetëm një orientim/bazë të zhvilluar mirë strategjike dhe një lidhje të fortë me kërkesat e BE-së për ZHR-në, por edhe përmirësime të qasjes konkurruese (në vënien në zbatim të disa funksioneve marrin pjesë shumë aktorë) dhe një qëndrim të qartë lidhur me përfshirjen e qarqeve. Edhe qarqet mund të aplikojnë në FZHR, por aftësia e tyre financiare dhe zbatuese (me strukturën e sotme decentralizuese) mbetet mjaft e kufizuar. Megjithatë, qarqet kanë rol thelbësor në përafrimin e projekteve (të paraqitura nga bashkitë dhe komunat) me strategjitë e zhvillimit të rajonit/qarkut. Përputhshmëria me strategjitë në të gjitha nivelet është kriter shumë i rëndësishëm,

31 Mbështetja e integruar për projektet e decentralizimit është një projekt i financuar nga BE-PNUD. Përfituese e drejtpërdrejtë e projektit është Ministria e Integrimit Europian (MIE), Shqipëri. Projekti zbatohet nga Zyra në Shqipëri e Programit të Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara (PNUD) me ndihmën teknike (2009-2012) të ECORSY, OPM dhe partneritetit Co-PLAN-it.

Figura 12: Struktura institucionale e FZHR-së



që mund të marrë më së shumti 20 pikë sipas VKM-së nr. 3. Në përgjithësi, projektet e renditura në strategjinë e qarkut janë të tilla, që të kenë ndikim mbi më shumë se një bashki apo komunë (të kenë rëndësi rajonale). Megjithatë, kriteri i bashkëpunimit në FZHR (përmes rëndësisë) ka më së shumti 15 pikë dhe nuk është përjashtues. Kështu, edhe projektet me ndikim lokal mund të përzgjidhen për t'u vënë në zbatim nga FZHR-ja.

Aktorë të ndryshëm kombëtarë (duke përfshirë edhe DEBASKON-in) janë të mendimit, se qarqet duhet të marrin përsipër një rol më proaktiv në zbatimin e FZHR-së. *"Qarqet mund të nxisin ato projekte që kanë ndikim më të fortë rajonal, sipas strategjive të tyre rajonale; mund të nxisin dhe ofrojnë mbështetje për QV-të për hartimin e projekteve ndërbashkiake/komunale; në përgjithësi, qarqet mund të mbështesin QV-të në përgatitjen e projekteve për dorëzim në ministritë e përfshira. Ndihma teknike për përgatitjen e projekteve, aplikimin dhe vënien në zbatim të tyre - edhe nën dritën e fondeve të ardhshme nga BE-ja - mund të jetë e nevojshme". (RDP[32] , 2011).*

Ka edhe fonde të tjera në Shqipëri, që ia vlejnë të përmenden për ndihmesën në zhvillimin e kapaciteteve në nivel QV-je dhe ndikimin e tyre mbi praktikat e ZHR-së.

- **Fondi Shqiptar i Zhvillimit** është një nga këto shembuj. Përmes rolit si agjenci financimi, që nga viti 1993 (Shih Shtojcën 1), FSHZH-ja është përgjegjës për përzgjedhjen e projekteve infrastrukturore, që do të mbështeten nga FZHR-ja. Megjithatë, deri tani, projektet e FSHZH-së kanë pasur drejtim më tepër lokal sesa rajonal.
- **Programi i Zhvillimit të Kapaciteteve i SNV**-së në qarkun e

32 Programi i Zhvillimit Rajonal për Shqipërinë Veriore (RDP) është një nismë e financuar nga SDC-ADA. Qarqet e Shkodrës dhe të Lezhës, Ministria e Brendshme dhe DEBASKON-I janë partnerë të drejtpërdrejtë (dhe përfitues) të këtij projekti. Projekti po zbatohet nga një partneritet me tre partnerë, konkretisht OAR, Austri, Intercooperation, Zvicër dhe Co-PLAN-i, Shqipëri.

Dibrës, 2007-2010, ka qenë një përvojë mjaft interesante, që synonte zhvillimin e kapaciteteve në nivel qarku lidhur me vënien në zbatim të projekteve të vështira. Deri më tani është konsideruar si një praktikë mjaft e suksesshme. Megjithatë, edhe në këtë nismë, Fondi i Besimit, megjithëse i administruar nga qarqet (si mjet zhvillimi kapacitetesh) në fakt ka investuar projekte të bashkive dhe komunave dhe jo projekte të propozuara dhe zbatuara në nivel qarku.

- **ISD-ja**, përmes fondit të vet të granteve, po ashtu është përpjekur të japë një ndihmesë të rëndësishme në mbështetjen e projekteve me përmasë më shumë se rajonale. Megjithatë, fondi i granteve u shkri me FZHR-në në vitin 2011 dhe kështu nuk trajtoi më ndonjë proces zhvillimi kapacitetesh në nivel qarku. Ky grant as nuk u përdor për të nxitur qasje partneriteti brenda qarkut.
- **dldp**[33] përfaqëson një rast shumë të mirë për vënien në zbatim të një skeme konkurruese grantesh sipas legjislacionit shqiptar dhe rregullave të prokurimit. Përfundimisht, ka pasur ndikim mbi kapacitetet e QV-ve për të shkruar dhe dorëzuar propozime të sakta projektesh, shpeshherë edhe me bashkëpunim mbresëlënës ndërlokal. Megjithatë, kjo skemë grantesh është përqendruar te bashkitë dhe komunat (pra te projektet lokale) dhe nuk synon drejtpërdrejt të funksionojë në përputhje me kërkesat e BE-së/IPA-s për shkrimin dhe vlerësimin e propozimeve të projekteve.
- **MADA**, e krijuar si fondacion me vendim të Këshillit të Ministrave me synim mbështetjen e zhvillimit rural (sidomos në zonat e thella malore) kishte të paktën dy projekte të financuara nga IFAD-i me përbërës financim grantesh. Shërbimet financiare, që synonte të ofronte MADA përmes këtyre dy projekteve, kishin si objektiv njerëzit e prekur nga

33 Decentralizimi dhe Programi i Zhvillimit Lokal mbështeten financiarisht nga SDC-ja dhe vihen në zbatim nga Intercooperation. Programi ka nisur në vitin 2006 dhe aktualisht po i afrohet fundit të fazës së dytë zbatuese. Po zbatohet në 52 bashki dhe komuna në qarqet e Shkodrës dhe të Lezhës.

varfëria në zonat rurale dhe bashkësitë e fermerëve. Rasti i MADA-s paraqet një përpjekje të mirë për tërheqjen e bashkësive (dhe jo të qeverisjes vendore) në projekte zhvillimi (investime) me ndikim të rëndësishëm në zhvillimin rajonal.

- **Instrumenti financiar** i BE-së - IPA - ofron jo vetëm mundësi financiare për aktorët pjesëmarrës, por nxit edhe qasjen e partneritetit (mes agjencive qeveritare, shoqërisë civile dhe bashkësisë së biznesit) dhe ka ndikim të drejtpërdrejtë në ngritjen e kapaciteteve për zhvillimin e projekteve në linjë me kërkesat e BE-së (përfshi edhe ato për zhvillimin rajonal). Përvoja e zbatimit të IPA-s në Shqipëri deri tani (u referohemi dy përbërësve të parë të saj) ka treguar se kapacitetet në nivel lokal dhe rajonal për gjetje partneritetesh, si dhe zhvillimi dhe vënia në zbatim i projekteve të mira në linjë me kërkesat e BE-së, janë ende të dobëta. Pritshmëritë për fonde janë të mëdha, por nivelet e ndërgjegjësimit lidhur me hartimin e projekteve dhe zbatimin e tyre (sidomos kur synohet përmasa ZHR) janë ende të ulëta. Kjo do të thotë se duhet jo vetëm më shumë punë për zhvillim kapacitetesh lidhur me IPA-n si instrument, por edhe më tepër fokus në përmasën ZHR të projekteve.
- **RDP-ja për Shqipërinë e Veriut** ka mundësi të mëdha për të trajtuar si kapacitetet për ZHR-në në nivel qarku, ashtu edhe zhvillimin e projekteve, që janë të përmasës rajonale. RDPF-ja[34] e financuar me 2,000,000 EUR është ndërtuar në mënyrë të tillë që mekanizmat financues të përputhen me kërkesat e BE-së. Njëkohësisht, mund të shihet si një mjet bashkërendues për RDF-në dhe të nxisë e financojë projekte të hartuara nga partneritete [nën]rajonale. Zbatimi i saj do të kryhet si në nivel qarku, edhe në atë të QV-së së nivelit të parë, ndërsa Fondi do të administrohet nga qarqet (në bashkëpunim

34 Kjo është një nga katër përbërëset (rezultatet e pritshme) të RDP-së. Është një mekanizëm financues për projektet ZHR, që synon nxitjen e qeverisjeve vendore, qarqeve dhe aktorëve të tjerë të ZHR-së në hartimin dhe zbatimin e projekteve ZHR për rajonin e Shkodrës dhe të Lezhës. Përdorimi i fondit duhet të lejojë aktorët e ZHR-së të kuptojnë mekanizmin se si të përgatisin dhe zbatojnë projekte, që kanë ndikim në zhvillimin rajonal dhe pastaj të jenë në gjendje ta bëjnë këtë për fonde të tjera, siç është IPA.

me RDP-në), duke ndihmuar në zhvillimin e kapaciteteve për qarqet në kontekstin e decentralizimit dhe të ZHR-së.

Si përfundim, mekanizmat financues për ZHR-në janë të shpërndarë në disa nisma kombëtare dhe donatorësh, më e rëndësishmja e të cilave mbetet FZHR-ja. Ndërkohë që FZHR-ja duhet të forcohet më tej dhe të përmirësohet për të kapërcyer kufizimet që shfaq (si në orientimin strategjik për ZHR-në, transparencën, thjeshtësinë e procedurave, konkurrueshmërinë, përmasën rajonale dhe zbatimin e projekteve të përzgjedhura etj., siç u përmend më sipër), del nevoja për të integruar të gjitha nismat e sotme dhe të ardhme në një kuadër të vetëm. Ky kuadër mund të jetë FZHR-ja, por në formën aktuale të administrimit ka rrezik, që fondet e donatorëve të përdoren për projekte me rëndësi lokale ose ndoshta kombëtare, dhe jo rajonale. Për të kapërcyer këtë rrezik, FZHR-ja duhet të përmirësohet siç është përmendur më herët në tekst dhe duhet hartuar një politikë dhe strategji për ZHR-në në Shqipëri (përfshi mekanizmat financiarë), si dhe orientimi bazë për nismat ZHR nga secili aktor.

2.2.4 Gjetja e lidhjes mes decentralizimit/rajonalizimit dhe zhvillimit rajonal

Decentralizimi

Transferimi i funksioneve dhe autoritetit nga qeveria qendrore në nivelet më të ulëta të qeverisjes, konkretisht procesi decentralizues, përkrahet gjerësisht për një varg qëllimesh, të cilat mund të përmblidhen si nevoja për të ofruar shërbime më të mira për qytetarët përmes një aksesi më të shpejtë e më efikas. Sipas publikimit të OECD-së për qasjet kontraktuale ndaj qeverisjes me shumë nivele (2007), rajonet më të decentralizuara e pasqyrojnë më mirë heterogjenitetin e preferencave mes qytetarëve; juridiksionet e shumëfishta mund të lehtësojnë angazhimet e besueshme politike; juridiksionet e shumëfishta lejojnë konkurrencën juridiksionale dhe lehtësojnë risitë dhe eksperimentimin. Kjo trajtesë vëren edhe se decentralizimi ka një përmasë financiare, të karakterizuar nga më shumë

përgjegjësi lokale, pra edhe me shpenzime publike nënkombëtare kushtuar autoriteteve rajonale (dhe lokale). Meqë qeverisjeve nënkombëtare po u jepet më shumë pushtet, nevoja e tyre për të forcuar kompetencat (lokale) dhe për të zhvilluar kapacitete sa vjen dhe bëhet më e rëndësishme. Siç mund të vihet re në përshkrimin e mësipërm, në vend që të përdoret terminologjia e zakonshme e *qeverisjes vendore*, janë përdorur dy terma të tjerë në vend të njërë-tjetrit: *qeverisje rajonale dhe nënkombëtare.* Kjo sepse decentralizimi ndodh nga një qeveri më e lartë (kombëtare) drejt një më të ulëte dhe, në varësi të strukturës administrative dhe qeverisëse të vendit mund të kryhet në më tepër se një nivel (lokal apo rajonal). Në terma të përgjithshëm, niveleve më të ulëta (rajonale apo lokale) u referohemi si nivele *nënkombëtare*. Termi *rajon* përdoret gjerësisht sepse: (1) decentralizimi mund të kryhet edhe në nivel rajonal, si dhe (2) për shkak të përkufizimit të gjerë të termit *rajon* të diskutuar më poshtë. Në këtë mënyrë, decentralizimi nuk ka të bëjë me transferimin e funksioneve në nivel rajonal ose lokal, por me transferimin e funksioneve në nivel rajonal dhe lokal, në mënyrë plotësuese sipas parimit të subsidiaritetit.

Sipas Keating (1998), rajoni është një hapësirë e pacaktuar qartë me një përkufizim, që ndryshon sipas rrethanave nga thjesht një nivel i ndërmjetëm territorial dhe/ose administrativ/ qeverisës mes shtetit dhe nivelit lokal, në një territor ku gjejnë vend të gjitha ose disa nga elementet e mëposhtëm: *"gjeografia, kohezioni ekonomik, identiteti kulturor, aparati administrativ, identiteti popullor dhe mobilizimi territorial [...]"* (Keating, 1998). Si përfundim, në vende të ndryshme rajonet janë të ndryshme për nga madhësia, numri i popullsisë, rolet dhe përgjegjësitë. Po ashtu, ndryshojnë për nga pozicioni kundrejt zhvillimit të përgjithshëm të vendit, për nga pushteti administrativ dhe politik etj. Përkufizimi i rajonit në fakt ndryshon edhe në varësi të qëllimeve të tij. Për shembull, Këshilli i Europës është i interesuar për rajonin si nivel të ndërmjetëm qeverisjeje. Nga ana tjetër, BE-ja u referohet rajoneve si zona përgjithësisht për qëllime statistikore dhe zhvillimi, të

cilat nuk duhet të përkojnë domosdoshmërisht me entitetet administrative dhe vetëqeverisëse.

Në kuadrin e decentralizimit të qeverisjes, ne mbështesim prerogativat e Këshillit të Europës për rajonin, vetëqeverisjen rajonale dhe autoritetet rajonale. Sipas parimeve bazë mbi vetëqeverisjen rajonale, siç është përcaktuar nga Deklarata e Helsinkit në vitin 2002[35], "Autoritetet rajonale janë autoritete territoriale mes qeverisjes qendrore dhe autoriteteve vendore. [...] Vetëqeverisja rajonale tregon kompetencat ligjore dhe aftësinë e autoriteteve rajonale, brenda kufijve të kushtetutës dhe ligjit, për të rregulluar dhe administruar atë pjesë të çështjeve publike nën përgjegjësinë e vet, në interes të popullsisë rajonale dhe në përputhje me parimin e varësisë" {MCL-13 (2002) 8 finale}. Rajonalizimi është procesi, përmes të cilit rajonet marrin autonominë dhe autoritetin e tyre politik, qeverisës dhe ekonomik.

Në këtë kuptim dhe në kontekstin e ZHR-së, mund ta kuptojmë rajonalizimin si një proces të decentralizimit, që ka të bëjë në mënyrë specifike me shpërndarjen e funksioneve dhe autoritetit nga qeverisja qendrore te rajonet (konkretisht, qarqet në Shqipëri apo rajonet e reja që mund të përcaktohen). Siç është përshkruar në krerët e mësipërm, Shqipëria nuk ka kaluar nëpër një proces rajonalizimi, që do të thotë se decentralizimi në nivel rajonal ende nuk është kryer. Shqipëria decentralizoi disa funksione të qeverisë qendrore në nivel bashkish dhe komunash (niveli i parë i qeverisjes vendore në Shqipëri), por i caktoi shumë pak kompetenca dhe gati asnjë shpenzim publik qarqeve (niveli i dytë). Ajo dekoncentroi edhe disa funksione drejt disa agjencive kombëtare në nivel rajonal (qarku), si arsimin, shtretërit e lumenjve, shëndetësinë, mjedisin etj. Qarku ligjërisht nuk është rajon, por ka tiparet e rajonit - përmban disa bashki dhe komuna në territorin e tij; është nivel i ndërmjetëm i qeverisjes territoriale (megjithëse i dobët) mes

35 Shtojca A. Konceptet dhe parimet themelore, paragrafët 1.1 dhe 1.2.

qeverisë qendrore dhe bashkive/komunave; është një institucion që, sipas kushtetutës, është përgjegjës për të harmonizuar politikat dhe strategjitë (vertikalisht dhe horizontalisht) në nivel rajonal; është subjekt (si referencë territoriale dhe institucionale) i gjithë projekteve dhe nismave të lidhura me zhvillimin rajonal si nga qeveria, ashtu edhe nga donatorët. Ka më tepër se 12 vjet që aktorët në Shqipëri debatojnë për qarkun si subjekt i rajonalizimit të ardhshëm dhe reformës administrative territoriale.

Nëse i referohemi Raportit të Këshillit të Europës mbi praktikën europiane dhe zhvillimet e fundit në fushën e vetëqeverisjes rajonale (2007), nga 6 modele të njohura europiane[36], Shqipëria është klasifikuar si modeli i 6-të i vetëqeverisjes rajonale, që mund të përmblidhet si më poshtë: rajonet (pra qarqet) kanë fuqi vendimmarrëse (zakonisht për zbatimin e legjislacionit kombëtar), nuk kanë fuqi ligjvënëse dhe këshillat zgjidhen nga autoritetet kompetente vendore (pra, nga bashkitë dhe komunat). Kjo mund të krijojë përshtypjen se roli i qarkut në Shqipëri është qartësuar në një farë mënyre. Megjithatë, po ky raport thotë se vetëqeverisja vendore është në gjendje të vazhdueshme luhatjeje sepse duhet t'i përshtatet pa ndërprerje një mjedisi që ndryshon. Kjo do të thotë se, ndërkohë që Shqipëria përshtatet vazhdimisht në interes të forcimit të decentralizimit (duke ndikuar në këtë mënyrë mbi qarqet dhe gjithë procesin e rajonalizimit); ndërkohë që përshpejton integrimin në BE (duke ndikuar mbi ZHR-në dhe institucionet), modeli aktual i vetëqeverisjes rajonale në Shqipëri pritet gjithashtu të ndryshojë. Kështu, natyra e qarkut vazhdon të mbetet e paqëndrueshme, kurse roli i tij mbetet për t'u përcaktuar ligjërisht, prandaj dhe është me rëndësi thelbësore kryerja e studimeve të mëtejshme për ta drejtuar sa më mirë procesin e rajonalizimit në Shqipëri.

Zhvillimi rajonal

Zhvillimi rajonal është zhvillim (ekonomik) në kontekstin rajonal dhe

36 Për një vështrim të shpejtë, referojuni këtyre gjashtë modeleve të paraqitura në Shtojcën 5.2.

mund të jetë vendor, ndërkombëtar ose, siç ndodh shpesh, të dyja bashkë. Ai kryhet me ndihmë nga jashtë dhe/ose përmes përdorimit të burimeve të brendshme dhe avantazheve konkurruese. Siç u diskutua dhe më lart, forma e zhvillimit rajonal mund të ndryshojë në varësi të përkufizimit të rajonit që përdor secili vend. Në rastin e *rajonit* si njësi administrative të veshur me një shkallë qeverisjeje rajonale, forma e zhvillimit rajonal (qoftë e drejtuar nga brenda vendit, qoftë ndërkombëtare) duhet të mbajë parasysh institucionet ekzistuese në nivel rajonal dhe jo thjesht të synojë të ngrejë të reja. Zhvillimi rajonal, në disa raste dhe në rrethana të caktuara, mund të funksionojë në mungesë të qeverisjes rajonale, por është më mirë dhe më efikase nëse mbështetet nga vetëqeverisja rajonale. Duke mbajtur **në thelb të tij zhvillimin** (uljen e pabarazive, gjenerimin e punësimit dhe shëndetësinë), ZHR-ja e përdor investimin fillestar publik në shërbime dhe infrastrukturë si stimuj për të tërhequr më tepër investime nga brenda. Autoritetet qeverisëse po ashtu subvencionojnë ato rajone që mbeten pas për të siguruar kohezionin. Megjithatë, në shumë raste, përdorimi i investimeve në infrastrukturë dhe subvencionet nuk mjaftojnë për të rritur veprimtaritë ekonomike dhe për të ulur pabarazitë. Në këtë kuptim, rajonet duhet të jenë në gjendje të kuptojnë dhe përdorin në mënyrë strategjike burimet e brendshme si përparësi konkurruese në zhvillim. **Rajonet duhet të jenë në gjendje të përgatisin platformat e tyre strategjike për zhvillim, të vendosin bashkëpunim me rrjetin e bizneseve dhe me qeverisjet vendore dhe kombëtare, të identifikojnë zinxhirët e vlerave, të jenë në gjendje të hartojnë projekte të mira dhe të përfitojnë dhe administrojnë fonde të natyrave të ndryshme (lokale, kombëtare apo ndërkombëtare). Që të ndodhin të gjitha këto, institucionet rajonale që merren me zhvillimin rajonal duhet të zhvillojnë kapacitetet e nevojshme dhe të operojnë në një kontekst të shëndetshëm politik, me instrumente ligjore dhe financiare në favor të ZHR-së.**

Siç e tregon edhe sfondi i ZHR-së në Shqipëri, kapacitetet institucionale për ZHR-në janë në fazë zhvillimi dhe konteksti politik për ZHR-në ende nuk është koherent dhe i qëndrueshëm. Ka disa këshillime dhe praktika lidhur me atë se si duhet çuar përpara ZHR-ja në vend (kryesisht përmes kuadrove të tilla si, MDG-të, SNZHR-ja, Studimi për Pabarazitë Rajonale, FZHR-ja), si dhe ka pasur disa veprime për përmbushjen e kërkesave të BE-së për ZHR-në dhe përafrimin, duke pasur parasysh statusin e Shqipërisë si vend potencialisht kandidat. Ka edhe një koncept politik lidhur me atë se si të sigurohet përputhja mes ZHR-së vendëse dhe asaj të BE-së. Megjithatë, mes gjithë praktikave dhe përvojave, koncepti dhe forma institucionale e *rajonit* mbeten të pacaktuara. Siç vëren edhe raporti i OSBE-së (2012), *"për reformën rajonale, zhvillimi i përgjithshëm mbetet i përzier. Aktualisht nuk ka ndonjë vizion të pranuar strategjik, asnjë plan veprimi, as edhe ndonjë metodë për të vlerësuar përparimin. Ka edhe mungesë mekanizmash këshillues mes qeverisjes vendore dhe shoqërisë civile për formulimin e politikave si dhe mungesë transparence në vetë procesin e vendimmarrjes".*

Është e qartë se qarku qëndron në thelb të të gjitha debateve lidhur me formën e ardhshme dhe konceptin e rajoneve shqiptare, por ka disa alternativa (të cilat nuk e përjashtojnë njëra-tjetrën) që mund të mbahen parasysh lidhur me procesin e rajonalizimit, siç janë: (1) konsolidimi i QV-ve të vogla në më të mëdha dhe më efikase; (2) shtimi i përpjekjeve në nxitjen dhe zbatimin gjerësisht të bashkëpunimit ndërvendor; (3) forcimi i qarqeve përmes caktimit ose delegimit të shërbimeve të reja publike; (4) forcimi i qarqeve nga ana institucionale, duke pakësuar edhe numrin e qarqeve përmes rishikimit të kufijve të tyre administrativë dhe rritjes së madhësisë; (5) marrja në konsideratë e krijimit të 2-4 rajoneve të mëdha administrative mbështetur në kritere të ndryshme, ku rajonet e propozuara NUTS II mund të shërbejnë si një prej alternativave etj. Kjo do të thotë, që përsëri mund të merren në konsideratë disa rrugë alternativash për rajonalizimin ndërkohë

që aktorët përpiqen të vendosin cila është më e përshtatshmja për zhvillimin rajonal dhe proceset qeverisëse (si decentralizimi).

Lidhja

Ajo që e ndërlikon zgjedhjen që një proces rajonalizues efikas (si decentralizim në nivel rajonal) të maksimalizojë mundësitë për ZHR në Shqipëri, është se, ndërsa teorikisht rajonalizimi i ardhshëm i Shqipërisë dhe zhvillimi i saj rajonal janë të lidhura fort me njëri-tjetrin, në realitet kjo lidhje është ende e mjegullt. Figura e mëposhtme përshkruan karakteristikat e decentralizimit aktual në Shqipëri (ku është në fokus modeli i rajonalizimit) dhe zhvillimi rajonal i sotëm/i pritshëm[37], i cili përfundon me lidhjen mes të dyve. Aktualisht, gjendja mund të përmblidhet si më poshtë:

- Deri tani, ka pak simetri mes politikës së BE-së për zhvillimin rajonal (dhe përpjekjeve të QSH-së në këtë drejtim) dhe konceptit të SNZHR-së.
- FZHR-ja mbetet i vetmi instrument financues për ZHR-në deri tani, por më tepër u shërben investimeve lokale, sesa atyre rajonale. FZHR-ja po ashtu, nuk mbështetet nga asnjë politikë ZHR-je.
- Qarku paraqitet si institucion rajonal, i cili mbështetet edhe për të pasur një rol thelbësor në nivel strategjik për ZHR-në, por qarku ose nuk dëshiron ta luajë këtë rol ose është shumë i dobët për ta luajtur ashtu siç duhet. Mungesa e kapaciteteve të mjaftueshme sigurisht që është një nga arsyet për këtë gjendje.
- Ka kapacitete të pamjaftueshme për të nxitur ZHR-në dhe përafruar qasjet vendore me kërkesat e BE-së, dhe njëkohësisht për të vendosur një farë mase të qeverisjes rajonale.
- Ka një balancim të paqartë mes zhvillimit lokal (bashki/komunë) dhe atij të qarkut përsa i përket përcaktimit të

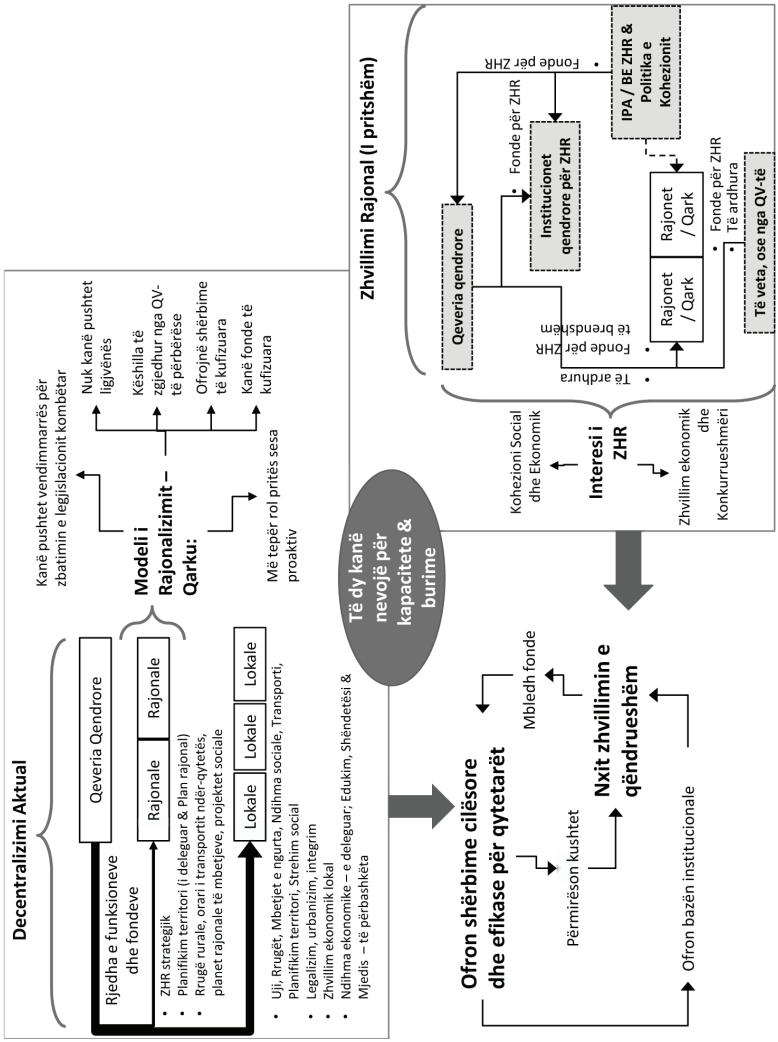
37 I përdorim të dyja termat "i sotëm dhe i pritshëm" sepse ZHR-ja në Shqipëri është ende proces i hapur për përkufizim (siç e kemi shpjeguar deri tani). Kështu, modeli i paraqitur në figurën 3 është pjesërisht i sotëm dhe pjesërisht i pritshëm për të ndodhur, mbështetur në kërkesat e procesit të integrimit në BE.

përparësive, fushës së shtrirjes dhe temave të investimit, mobilizimit të burimeve lokale, etj. (McClements 2010)[38].

- Megjithëse natyra e ZHR-së si proces shumëpërmasor është pranuar gjerësisht, është e vështirë ta shohësh këtë të pasqyruar në strategjitë ekzistuese. Përmasa ndërsektoriale e ZHR-së shpesh as që përmendet. Në raste të tjera, i referohen një apo dy herë, por në mënyrë mekanike dhe jo sipas logjikës pyetëse.
- Strategjia e decentralizimit flet pak për ZHR-në - për procesin, dhe jep vetëm pak tregues, që mund të interpretohen si përpjekje për rajonalizim. Kjo ndodh ndoshta sepse ajo është përgatitur përpara përpjekjeve të qeverisë për hartimin e politikave të ZHR-së. Megjithatë, strategjia e decentralizimit ofron disa propozime për forcimin e qarkut, duke ndryshuar mënyrën e zgjedhjes, duke përgatitur një legjislacion përkatës, duke i caktuar më shumë funksione dhe duke rritur burimet e të ardhurave. Këta masa priren ta forcojë qarkun si institucion të qeverisjes vendore dhe në përgjithësi të mbështesin idenë e një qeverisjeje rajonale.
- Interesi aktual i QSH-së për decentralizimin kundrejt bashkive dhe komunave është më i lartë se kundrejt qarqeve. Në të njëjtën kohë, decentralizimi duket se përbën një përparësi të madhe të QSH-së krahasuar me ZHR-në. Puna që po kryhet në të dyja drejtimet nuk është pjesë e një platforme të integruar. Megjithëse teorikisht pranohet se të dyja fushat kanë lidhje me njëra-tjetrën, veprimet nuk flasin për përgatitje serioze për integrim.
- Donatorët janë të interesuar si për decentralizimin/ rajonalizimin, ashtu edhe për ZHR-në dhe shpesh luajnë një rol të rëndësishëm, duke u përpjekur t'i konvergjojnë të dyja këto masa. Megjithatë, prioritetet kohore, të donatorëve dhe të QSH-së, jo gjithmonë përputhen me njëra-tjetrën.
- Komuniteti në përgjithësi dhe bizneset zor se luajnë ndonjë rol

38 Strategjia ndërsektoriale për zhvillimin rajonal, Shqipëri, Pasqyrë, Colm McClements, ISD, UNDP, 2010.

Figura 13. Lidhja mes decentralizimit (rajonalizimit) dhe zhvillimit rajonal



në decentralizimin/rajonalizimin dhe përpjekjet për zhvillim rajonal. Këto grupe shoqërore në përgjithësi nuk e kanë vetëdijen e mjaftueshme dhe nuk janë të organizuara për të ngritur zërin për nevojat e tyre, ose për të hyrë në partneritete me institucionet qeverisëse. Në këtë kuptim ato janë ende larg nga thirrjet e njëzëshme për përpjekje të integruara si për ZHR-në ashtu dhe për decentralizimin.

- Perspektiva ekonomike e ZHR-së nuk trajtohet mjaftueshëm në diskutimet e sotme të lidhura me ZHR-në.

2.2.5 Qeverisja me shumë nivele dhe qasja e partneritetit në ZHR-në e Shqipërisë

Parimi i partneritetit u përcaktua fillimisht në BE për të trajtuar ndërveprimin dhe rregullimet mes niveleve të ndryshme të vendimmarrjes (përmasa vertikale), por është zgjeruar për të përfshirë edhe një përmasë horizontale (nivelet e vendimmarrjes dhe aktorë të tjerë në secilin nivel). Sipas përcaktimit nga Kuqi dhe Lukesch, "Partneriteti vertikal është pjesë përbërëse e Politikës Evropiane të Kohezionit [duke vendosur] drejtësi në karakterin **me shumë nivele** të qeverisjes rajonale, ku parimi i varësisë[39] përcakton shpërndarjen e të drejtave dhe përgjegjësive mes BE-së dhe shteteve anëtare. [...] Partneriteti horizontal ka lidhje me qeverisjen më të gjerë si të dallueshme nga operacionet qeveritare. [...] Propozimet legjislative për Politikën e Kohezionit 2014-2020 e theksojnë parimin e partneritetit më fort se kurrë, duke përcaktuar bashkërendimin e të gjitha fondeve të ingranuara kundrejt kohezionit territorial nën një Kuadër të Përbashkët Strategjik[40]" (Kuqi, I. dhe Lukesch, R. 2012)

Kështu, çdo politikë e QSH-së e lidhur me ZHR-në, përveçse duhet të konvergojë me përpjekjet për rajonalizim, duhet të zhvillohet

39 Sipas fjalorit të BE-së, parimi i varësisë përcaktohet në Nenin 5 të Traktatit të Bashkimit Europian. Burimi në rrjet: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_en.htm. Shënim i cituar nga autorët.

edhe në kontekstin e një qeverisjeje të shëndetshme me shumë nivele dhe duhet të jetë e mbështetur mbi partneritetin. Kjo e thekson edhe njëherë nevojën për ZHR-në nga poshtë lart pranë nismave qeveritare nga lart poshtë. Në këtë pjesë i hedhim një vështrim të shpejtë qeverisjes me shumë nivele në Shqipëri dhe përparimit të qasjes së partneritetit në zhvillimin vendit.

Qeverisja me shumë nivele është zhvilluar si koncept vitet e fundit me përparimin e decentralizimit, duke kuptuar qeverisje nënkombëtare më të fuqishme si në nivelin politik, ashtu edhe në atë të ofrimit të shërbimeve. Qeverisjet nënkombëtare (lokale dhe rajonale) janë bërë më të lidhura me zhvillimin ekonomik dhe kanë përqendruar një pjesë të mirë të përpjekjeve në rritjen ose përdorimin më të mirë të përparësive konkurruese. Në këtë mënyrë, qeverisja me shumë nivele është më tepër se sa një shpërndarje e thjeshtë e autoritetit nëpër nivelet vertikale të qeverisjes. Ajo përfshin një nivel më të lartë ndërvarësie mes niveleve të qeverisjes {ndërvarësi politike, institucionale, financiare, territoriale dhe zhvillimore (social-ekonomike)}. Ajo përfshin gjithashtu ndërveprimin horizontal, duke përfshirë aktorë të shumtë, si bashkësinë, përfaqësues të shoqërisë civile, bizneset, grupet e pafavorizuara, agjencitë private dhe gjysmëpublike, donatorët, etj.

Shpesh ndodh që "një ndarje e plotë përgjegjësish dhe rezultatesh në politikëbërje nuk mund të arrihet" (Charbit 2011) sepse niveli nënkombëtar ka raste që mund tëjetë mjaft i paqartë (siç është rasti i rajoneve) dhe nivelet e decentralizimit dhe të qeverisjes rajonale mund të ndryshojnë nga njëri vend në tjetrin. Charbit (2011) rendit tri paradokse, që janë zhvilluar së bashku me përparimin e decentralizimit në vende të ndryshme (OECD): 1) Përgjegjësitë nën-kombëtare në shpenzime janë rritur, por përsëri ka varësi të fortë nga qeveritë qendrore për burimet. 2) Mungesa e konvergjencës së

40 Fondi Europian për Zhvillimin Rajonal (ERDF), Fondi Social Europian (ESF), Fond ii Kohezionit, Fondi Bujqësor Europian për Zhvillimin Rural (EARDF) dhe Fondi Europian i Detit dhe Peshkimit (EMFF). Këto pesë instrumente financues quhen "Fondet KKS".

PBB-së mes rajoneve kërkon ndërhyrje nga qeveria qendrore për të siguruar barazim dhe përshtatjen (customisation). 3) Qeveritë qendrore ua transferojnë përgjegjësitë qeverive nënkombëtare, ndërkohë që përpiqen të forcojnë kontrollin mbi standardet e shërbimeve publike lokale dhe performancën e shpërndarjes lokale.

Ekzistenca e këtyre tri paradokseve përfshin me sa duket edhe rastin e Shqipërisë, ku decentralizimi i qeverisjes nuk është proces linear dhe ku kompetencat politike, administrative dhe fiskale janë në përshtatje të vazhdueshme falë shumë ndryshimeve në politikat kombëtare dhe përparësitë e qeverisë. Kjo e bën modelin shqiptar të qeverisjes me shumë nivele jo vetëm të ndërlikuar, por edhe e mban mjaft larg finalizimit. Kjo nuk është domosdoshmërisht negative; thjesht tregon se Shqipëria duhet të identifikojë modelin optimal të qeverisjes me shumë nivele dhe për ta bërë këtë, duhet të kapërcejë me sukses **(shtatë) hendeqet mbizotëruese[41] të qeverisjes me shumë nivele të politikës publike,** siç analizohen më poshtë:

- *Hendeku informativ:* Analiza që kemi kryer mbi përparimin e ZHR-së në Shqipëri dhe lidhjen e saj me decentralizimin dhe rajonalizimin, tregon se hendeku informativ është ende domethënës në Shqipëri. Për shembull, mes përpjekjeve për të përshpejtuar procesin e integrimit dhe nxitjes për shumë reforma të brendshme, QSH-ja ka përshtatur strategji dhe legjislacion të ZHR-së pa u dhënë kohën e duhur kështillimeve me aktorët. Për shembull, kjo ka ndodhur me legjislacionin për huamarrjen lokale. Njëkohësisht, qeveritë nënkombëtare vazhdojnë të presin qeverinë kombëtare për të ndërmarrë nisma ligjore në dobi të tyre/për përfshirjen e tyre në proces. Për shembull, si në formulimin, ashtu edhe në zbatimin e

41 Teorema e "Shtatë hendeqeve" është huazuar nga Claire Charbit (2011) në "Qeverisja e politikave publike në kontekstin e decentralizuar: Qasja me shumë nivele", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en.

mëpasmë të FZHR-së, qarqet nuk kanë qenë shumë proaktive në përpjekjet e tyre për ta përdorur dhe formësuar atë si një instrument të mirëfilltë financiar për ZHR-në. Përkundrazi, duket sikur e pranuan, që FZHR-ja të kufizohej me skemën e granteve konkurruese për zhvillimin lokal.

- *Hendeku i kapaciteteve:* Tashmë është identifikuar se një nga sfidat e shumë institucioneve publike dhe private në përshtatjen e një platforme koherente dhe të integruar për ZHR-në (politike, institucionale, ligjore dhe financiare) përbëhet nga kapacitetet e tyre të pamjaftueshme, të njohur ndryshe si hendeku i kapaciteteve. Në këtë drejtim, shumica e programeve të hartuara dhe zbatuara nga donatorët synon pikërisht zhvillimin e kapaciteteve. Megjithatë, ndërhyrjet e deritanishme të qeverisë janë përqendruar më shumë te formulimi i politikave sesa te zhvillimi i programuar i kapaciteteve. Ky hendek shpjegon edhe vështirësitë e organeve të ndryshme, të cilat nuk i procesojnë burimet e përshtatshme njerëzore, të njohurive apo ato infrastrukturore për të kryer detyrat, për të krijuar partneritete apo për të përgatitur projekte të mira ZHR-je - si projektet mbi përparësive vendore për të shfrytëzuar FZHR-në, projektet për të përfituar fondetë BE-së për zhvillimin rajonal etj. (për shembull, qarqet, bizneset etj.).

- *Hendeku fiskal* është tepër i rëndësishëm kur flasim për qarkun si territor apo/dhe institucion të mundshëm për hartimin dhe zbatimin e strategjive të zhvillimit rajonal. Decentralizimi në nivel qarku ende nuk ka ndodhur dhe prandaj qarku nuk ka ndonjë fuqi fiskale. Është e vërtetë se edhe niveli i parë i QV-ve mund të luajë një rol kyç në zbatimin e programeve/projekteve me ndikim në ZHR. Megjithatë, bashkitë dhe komunat më tepër tërhiqen nga nevojat lokale urgjente utilitare, atyre u mungon orientimi strategjik dhe rrallë interesohen apo përpiqen për ngritje partneritetesh. Interesi i tyre kryesor

është të arrijnë sigurinë e autonomisë fiskale, (e cila sjell ndryshime në procesin jolinear të decentralizimit).

- *Hendeku politik:* Përpjekjet për të kapërcyer hendekun politik janë mjaft të dukshme në kontekstin e ZHR-së shqiptare. Përpjekjet për të integruar ZHR-në me SKZHI-në 2013-2020 dhe me strategjitë sektoriale (që duhen rishikuar për vitet 2013-2020), si dhe përcaktimet dhe përmirësimet e kryera/ që do të kryhen për FZHR-në tregojnë për hapat konkretë në trajtimin e sfidave politike. Ky hendek megjithatë mbetet ende sfidë pasi hendeku informativ, (siç u përshkrua më sipër), ushtron trysni të fortë mbi të dhe sepse arritja e një farë nivelitë integrimit politik varet shpesh nga vendimet politike.

- *Hendeku administrativ* është shumë i dukshëm këto ditë, kur po zhvillohen debate intensive lidhur me vënien në zbatim të parimit të vartësisë dhe të rajonalizimit në kuadër të integrimit në BE. Shkalla administrative, që nënkupton shpërndarjen e kompetencave në nivel lokal dhe masën e tyre nuk përputhet gjithmonë me shkallën realisht të nevojshme për të vënë në zbatim disa politika. Për ta ilustruar, po përmendim fragmentarizimin e madh të transportit publik, rajonalizimin e mbrojtjes mjedisore (që ende nuk po kryhet), planifikimin rajonal (që nuk mund të ekzekutohet si duhet për shkak të kuadrit të papërshtatshëm ligjor dhe mungesës së qartësisë për funksionet e qarkut) etj. Një politikë që mund të ndihmonte në kapërcimin e këtij hendeku, do të ishte konsolidimi më i mirë i kufijve territorialë për komunat e vogla dhe bashkitë ose përmirësimi i bashkëpunimit ndërlokal. Në Shqipëri ka raste që tregojnë përpjekje për kapërcimin e kësaj zbrazëtie, si dispozitat ligjore për përgatitjen e planeve për manaxhimin e mbetjeve të ngurta në nivel qarku dhe rajonalizimi i shërbimeve të ujësjellësit.

- *Hendeku i objektivave* mbetet sfidë, megjithëse janë bërë

përpjekje nga aktorët për ta kapërcyer. Për shembull, ka sugjerime të qarta që QSH-ja të përputhë ZHR-në vendëse me politikat e përafrimit ZHR të BE-së. Aktorët teknikë të përfshirë në procesin e këshillimit/formulimit të konceptit politik për ZHR-në (me mbështetjen e ISD-së) e mbështesin plotësisht këtë qasje, megjithatë ajo nuk është formalizuar deri më sot. Kjo konvergjencë duhet renditur në përparësitë e qeverisë në qasjen kundrejt ZHR-së. Një gjendje e ngjashme ka të bëjë edhe me konvergjencën mes decentralizimit dhe rajonalizimit. Aktorët (përfshi QSH-në) e pranojnë gjatë debateve të ndryshme se duhet kryer reforma territoriale, që bashkëpunimi ndërlokal duhet nxitur, që qarku duhet forcuar, që duhen përshtatur disa forma të qeverisjes rajonale, etj., por të gjitha mbeten në rrafsh opsionesh dhe në këtë drejtim nuk janë ndërmarrë hapa të qartë politikë.

- Lidhur me *hendekun e përgjegjshmërisë,* shembulli më i qartë është këshilli i qarkut. Këshilli zgjidhet në mënyrë jo të drejtpërdrejtë siç e specifikon ligji organik. Çdo bashki dhe komunë e vendosur në territorin e qarkut cakton përfaqësuesit e vet (kryetari i bashkisë dhe një anëtar tjetër i këshillit lokal) në këshillin e qarkut, mbështetur në numrin e popullsisë përkatëse. Kështu, përbërja politike e këshillit të qarkut reflekton përbërjen e përgjithshme politike të këshillave të bashkive dhe komunave. Përfaqësuesit e nivelit të parë të QV-së zgjidhen nga qytetarët, prandaj duhet të garantojnë përgjegjshmëri kundrejt bashkësisë - zgjedhësve të tyre. Zgjedhësit e drejtpërdrejtë të këshillit të qarkut janë bashkitë dhe komunat, që do të thotë se ai përfaqëson në mënyrë jo të drejtpërdrejtë qytetarët, që jetojnë në territorin e qarkut. Në këtë kuptim, ka dy faktorë që e thellojnë hendekun e përgjegjshmërisë: 1) Lidhja e largët mes këshillit të qarkut dhe bashkësisë dhe; 2) përbërja e këshillit të qarkut nga anëtarë që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me zgjedhësit e tyre (formë të drejtpërdrejtë zgjedhjeje), por që përfaqësojnë

edhe interesa të fragmentarizuara (shpesh ka bashkëpunim të dobët mes bashkive dhe komunave). Për të kapërcyer këtë hendek, qarqet dhe aktorët e ndryshëm kanë sugjeruar shpesh që forma e zgjedhjes së këshillave të qarqeve të ndryshojë dhe të vihet në jetë ndonjëlloj forme rajonalizimi. Megjithatë, këto sugjerime janë ende opsione, që duhen mbajtur parasysh në politikat e ardhshme, pasi deri tani nuk janë hedhur hapa në këtë drejtim. Për të kapërcyer të gjitha hendeqet dhe për të forcuar qeverisjen me shumë nivele, siç e tregon përkufizimi, nuk mjafton aqzbatimi i qasjes nga lart poshtë sesa shpërndarja më e mirë e autoritetit mes niveleve të ndryshme të qeverisjes. Një politikë shpërndarëse më efikase në kuadrin e decentralizimit dhe rajonalizimit është e domosdoshme. Nga ana tjetër, modeli nga poshtë lart duhet zhvilluar njëkohësisht, duke na sjellë zbatimin e parimit të partneritetit në qeverisje dhe zhvillim rajonal.

Në Shqipëri ka raste historish të suksesshme dhe praktikash të mira në bashkëpunimin ndër-vendor dhe lloje të tjera partneritetesh, siç është shpjeguar me hollësi në trajtesën nga Kuqi dhe Lukesch lidhur me zhvillimin lokal dhe rajonal të bazuar në partneritete (2012). Në shumë nga këto raste, partnerët janë përpjekur edhe të ngrenë apo të bëhen pjesë e rrjetit të gjerë, si dhe të formësojnë profilin e tyre si aktorë të rëndësishëm zhvillimi. Donatorët dhe agjencitë publike kanë ofruar mjaft mbështetje në nxitjen e partneriteteve, ndërsa kuadri aktual ligjor (ligji organik, FZHR-ja, Fondi ZHR, rastet e ISD-së dhe SNV-së, FZHSH-ja, IPA etj.) lejon lloje të ndryshme partneritetesh. Po ashtu, ka mjaft vullnet politik për të nxitur partneritetet me shumë aktorë. Megjithatë, pavarësisht numrit domethënës të rasteve ku janë nxitur apo zhvilluar partneritete, ndikimi në nivel vendi mbetet i ulët dhe ende nuk është arritur ndonjë kontribut domethënës në ZHR-në e mbështetur në partneritet. Kjo ndodh sepse:

- Në shumicën e rasteve, partneritetet janë nxitur dhe

mbështetur nga donatorët e nuk kanë lindur nga nevojat e brendshme.

- QV-të ndiehen ende të pasigurta të hyjnë në marrëdhënie partneriteti, ku agjenci apo borde metropolitane, që mund të dalin prej këtij procesi, të marrin në duar ofrimin e ndonjë shërbimi publik. Sigurisht, QV-të do të jenë pjesëtare të këtyre agjencive/bordeve dhe ligjërisht përgjegjëse kundrejt qytetarëve për ofrimin e shërbimeve. Megjithatë, kapacitetet e pamjaftueshme për të manaxhuar këto borde, nga njëra anë, dhe një farë mosbesimi nga ana tjetër, bëjnë që ngurrimi për t'i "transferuar" këto funksione të mbizotërojë ndaj vullnetit për të eksploruar bashkëpunimin ndërlokal. Një arsye tjetër mund të jetë edhe kuadri i sotëm ligjor që nuk imponon partneritete në këtë nivel, por thjesht i lejon ato. Sidoqoftë, një kuadër ligjor detyrues do t'i kishte të dyja anët e medaljes - do të nxiste për zbatimin e tyre, por do të shkurajonte vijimin proaktiv të bashkëpunimit të mëtejshëm. Kështu, QV-të do të hynin në marrëdhënie bashkëpunimi për shkak të kërkesës së ligjit, jo sepse do ta ndienin nevojën për këtë. Ndërgjegjësimi për rëndësinë dhe përfitimet e partneriteteve është ende i ulët.

- Qëndrimi i aktorëve nga sektori i biznesit dhe bashkësia/ shoqëria civile mbi partneritetet për zhvillim është ende pasiv. Kjo vjen falë mungesës së ndërgjegjësimit dhe mungesës së besimit ndaj agjencive qeveritare.

- Një arsye e fundit, që e pengon partneritetin nga mundësia për të qënë të qenurit i suksesshëm apo thjesht që të realizohet, qëndron edhe te ndërhyrja politike apo qeveritare, si në rastin e AZHR-ve. Në një kohë kur AZHR-të mund të konceptoheshin si tërësisht të pavarura nga qarku, kjo mbart rrezikun, që të kemi agjenci të cilat e humbin fokusin nga ZHR-ja dhe hyjnë në çdo lloj projekti për të siguruar

mbijetesën e tyre. Nga ana tjetër, nëse AZHR-të do të vareshin plotësisht ose pjesërisht nga këshillat e qarqeve, kjo do të sillte një tjetër lloj rreziku: atë të transmetimit të burokracive dhe mangësive të administratës publike në nivelin e AZHR-ve, duke dëmtuar kështu misionin e AZHR-së.

Si përfundim, duke gjykuar nga përparimi i deritanishëm, nga sfidat dhe rëndësia e qeverisjes me shumë nivele dhe nga qasja e partneriteteve për ZHR-në, mbetet ende shumë punë për t'u bërë në procesin e çuarjes përpara të partneritetit në zhvillim. Kjo mund të arrihet përmes të kuptuarit më të mirë të kontekstit qeverisës (7 hendeqet dhe mënyrat për t'i kapërcyer), të kuptuarit e arsyeve për sukses dhe/ose dështime në partneritete, si dhe duke nxitur partneritetet nga poshtë lart dhe ato të brendshme. Këto të fundit kërkojnë ngritjen e një platforme ndërgjegjësimi dhe shpërndarjen e saj aktorëve (sidomos biznesit dhe bashkësisë), platformë që flet për rëndësinë dhe përfitimet e projekteve me ndikim në ZHR dhe mbi krijimin e partneriteteve si rrugë efikase për rritjen e cilësisë së jetës dhe orientimin drejt zhvillimit.

2.3 Aktorët në zhvillimin rajonal

Siç u përshkrua deri tani në kronologjinë e përgjithshme të ZHR-së në Shqipëri, numri i aktorëve që merren ose përfitojnë nga ZHR-ja ka qenë domethënës. Megjithatë, rëndësia dhe ndikimi i tyre ndryshon sipas grupeve. Për ta kuptuar më mirë analizën e kronologjisë së ZHR-së në Shqipëri, është e nevojshme që të identifikohen aktorët e ndërlidhur me të dhe të qartësohen rolet dhe interesat e tyre. Një vështrim sistematik i hollësishëm i aktorëve jepet në Shtojcën 1 të këtij dokumenti. Në përgjithësi, aktorët mund të shihen në mënyrë kritike si të ndarë në 3 grupe kryesore:

- Ata që hartojnë dhe zbatojnë politikat (institucionet publike në të dyja nivelet e qeverisjes).

- Ata që mbështesin dhe përpiqen të ndikojnë mbi politikat në linjë me axhendën e tyre, apo të interesave të grupeve, për të cilat lobojnë (donatorë, OJQ, agjenci gjysmëpublike).
- Ata që janë subjekt dhe ndiejnë më së shumti ndikimin e politikave të ZHR, pavarësisht faktit nëse kanë të drejtë apo mundësi të marrin pjesë e të ndikojnë në proces (bizneset dhe komuniteti).

Siç e tregon edhe përshkrimi i mëposhtëm i aktorëve, institucionet lokale në Shqipëri - qarqet dhe bashkitë/komunat - vazhdojnë të jenë në një lloj "rivaliteti të heshtur". Këto institucione nuk e shohin njëra-tjetrën si plotësuese në qeverisje. Për shembull, bashkitë/komunat nuk shfaqin vullnet për të pranuar, që ndonjë nga funksionet e tyre t'u kalojë qarqeve në kuadrin e efikasitetit. Kjo ndodh edhe në rastet kur QV-të e nivelit të parë nuk kanë fonde apo kapacitete të mjaftueshme për të kryer shërbimet përkatëse. Qarqet duken më të prirur për bashkëpunim për të forcuar pozicionin e tyre, por meqë bashkëpunimi shpesh perceptohet sikur dobëson "kufijtë" e autoritetit për bashkitë/komunat, rrallëherë është i suksesshëm. Të dyja nivelet kërkojnë vetëm të forcojnë pozicionet e tyre e jo të ndërtojnë bashkëpunime apo partneritete, që do të siguronin kështu arritjen e qëllimit përfundimtar nga decentralizimi - atë të ofrimit të shërbimeve më të mira për qytetarët. Kjo është shenjë treguese e vizioneve të ngushta institucionale dhe nxjerr në pah një nga sfidat kryesore për suksesin në të ardhmen e zhvillimit rajonal në Shqipëri: rritjen e besimit dhe të bashkëpunimit. Qeveria duhet të marrë vendimin jetësor mbi atë, se si ta çojë përpara ZHR-në dhe njëherësh të konvergojë kërkesat kombëtare dhe europiane, se si ta kombinojë këtë me një decentralizim mëfunksional administrativ dhe fiskal. Kështu, pyetja mbetet: Sa të decentralizohet, sa të kontrollohet dhe në çfarë niveli? Dhe çfarë rrjedhojash politike dhe ekonomike do të sjellë përgjigjja e kësaj dileme? A duhet lënë ZHR-ja të zhvillohet më tepër si një realitet nga poshtë lart (duke fuqizuar demokracinë lokale dhe duke forcuar nga ana ekonomike aktorët

në nivel lokal), apo duhet kanalizuar nga lart poshtë përmes vendosjes së politikave të forta kombëtare dhe investimeve në infrastrukturë? Deri tani, kanë qenë të pranishme të dyja qasjet, por ka mbizotëruar kjo e fundit ose, të paktën, ka qenë më e dukshme përsa u përket ndikimeve. Kjo ndodh sepse qeveria ka dashur të jetë më shtrënguese ose ngaqë aktorët në nivel lokal nuk janë mjaftueshëm të fortë apo të organizuar, që të kenë ose të shfaqin ndikimin e përpjekjeve të tyre në ZHR. Sidoqoftë, deri tani, pozicioni i QSH-së në ZHR nuk është plotësisht i qartë. Donatorët janë aktorët kryesorë në ZHR-në e Shqipërisë si dhe në procesin e tranzicionit të zhvillimit nëpër të cilin kalon vendi ynë, duke ofruar edhe mbështetje financiare dhe njohuri të përgjithshme. Përsa i përket zhvillimit rajonal, donatorët e kanë mbështetur qeverinë që në fillim të viteve 2000 për të përparuar në kuptimin e konceptit të ZHR-së dhe përshtatjen e instrumenteve dhe politikave të lidhura me të. Kjo është në interes të klimës së qëndrueshme makro-ekonomike, qeverisjes së mirë, trajtimit të pabarazive dhe integrimit të Shqipërisë në BE. Ndonjëherë, nismat e donatorëve mund të jenë në konflikt me zgjedhjet e qeverive qendrore dhe vendore të Shqipërisë lidhur me afatet dhe përparësitë.

Deri më tani, nuk ka agjenci gjysmëpublike apo OJQ që ta kenë ZHR-në në qendër të misionit të tyre. Megjithatë, ka OJQ që punojnë në projekte donatorësh të lidhura me ZHR-në. Po ashtu, ka të paktën dy agjenci, që deri tani kanë dhënë mjaft ndihmë për ZHR-në, konkretisht ADA dhe MADA. Që të dyja janë agjenci zhvillimi, të cilat e përqendrojnë interesin dhe rolin e tyre në çështje qeverisëse. FSHZH-ja investon më së shumti në infrastrukturë (por jo vetëm në të), kurse MADA në mikrokredi dhe nxitje të biznesit me fokus të fortë te NVM-të në sektorin e bujqësisë. Siç shpjegohet më poshtë, që të dyja kanë luajtur rol domethënës në ZHR, por nuk mbajnë pozicione specifike rreth tij. Qeveria kombëtare është pjesëtare në bordet e tyre, duke ndikuar në fushën e shtrirjes së punës së tyre.

Bizneset dhe komuniteti deri më sot kanë qenë më shumë pritës të ndikimeve të zhvillimit rajonal sesa kanë ndikuar mbi të. Ka disa raste kur këta aktorë kanë hyrë në partneritete (siç është shpjeguar në 2.2.5) dhe këto raste, pa dyshim, janë një hap i mirëpritur në çuarjen përpara të partneritetit me bazë ZHR-në. Megjithatë, ndikimi i tyre deri më sot mbetet shumë i kufizuar. Vullneti i ulët për të marrë pjesë dhe besimi i pakët në institucionet publike, krahas njohurive të kufizuara apo edhe të munguara lidhur me përfitimet e zhvillimit me ndikim rajonal, janë arsyet kryesore për rolin e dobët të këtij grupi në veprimet e ZHR-së.

Tabela 7: Vështrim mbi analizën e aktorëve të lidhur me decentralizimin dhe zhvillimin rajonal

Nr.	Aktorët	Roli	Interesi
1.	**Institucionet dhe agjencitë publike**		
1.1	**Departamenti për Strategjinë dhe Bashkërendimin e Donatorëve**	I vendosur në mjediset e Kryeministrisë; përgjegjës për bashkërendimin e politikave në nivel strategjik, në kuadrin e Sistemit të Planifikimit të Integruar. Drejton procesin e përgatitjes së SKZHI-së. Vepron si sekretariat i Komisionit për Zhvillimin e Rajoneve.	Në zhvillimin ekonomik të harmonizuar dhe të qëndrueshëm social dhe ekonomik; integrimi në BE; çuarja përpara e zbatimit të politikave të QSH-së.
1.2	**Ministria e Brendshme**	Kjo ministri është përgjegjëse për reformën e decentralizimit dhe autonominë e qeverisjes vendore. Është seli/pikë qendrore në GPS për decentralizimin dhe ZHR-në[42]. Ndan përgjegjësitë me DEBASKON-in dhe MF-në për FZHR-në kombëtare.	Forcimi më tej i reformave decentralizuese dhe marrja e vendimeve përfundimtare për rolin administrativ të këshillit të qarkut. Mbështet zhvillimin rajonal nga poshtë lart; mbështet zhvillimin/për të pasur një politikë kombëtare për ZHR-në.
1.3	**Ministria e Energjetikës, Tregtisë dhe Ekonomisë**	Përgjegjëse për politikat e rritjes dhe qëndrueshmërisë ekonomike, mbështetjen për zhvillimin e biznesit lokal, të investimeve të huaja, konkurrueshmërisë, tregut të sigurt e të qëndrueshëm, sektorit të energjisë, tregtisë, privatizimit dhe NVM-ve.	Në zhvillimin e qëndrueshëm të biznesit; nxitjen eksporteve dhe konkurrueshmërisë rajonale; rritjen e investimeve të huaja direkte (FDI), zhvillimin e industrisë minerare dhe nxitjen e parqeve industriale, zhvillimin e NVM-ve; drejtimin e zhvillimit rajonal.
1.4	**Ministritë e tjera**	Kanë role dhe përgjegjësi sektoriale. Disa ministri kanë qasje rajonale ose sektori që drejtojnë prandaj duhet të ketë qasje rajonale/vendore (shtretërit e lumenjve, planet e manaxhimit të mbetjeve rajonale etj.)	Të zbatojnë strategjitë e tyre në sektorët përkatës. Deri tani, nuk ka hapa konkrete për të integruar veprimet e tyre brenda një platforme ndërsektoriale ZHR-je.
1.5	**Këshillat e qarqeve**	Organi përfaqësues i nivelit të dytë të qeverisjes lokale në Shqipëri. Përgjegjësia kryesore është bashkërendimi dhe harmonizimi i politikave rajonale, si dhe përgatitja e zbatimi i strategjive të zhvillimit të qarkut/rajonit.	Të forcojnë pozicionin si strukturë e ndërmjetme qeverisëse, me rol më të fortë në ofrimin e shërbimeve, shpërndarje më të lartë të shpenzimeve dhe rol drejtues në ZHR në Shqipëri (nga poshtë lart dhe nga lart poshtë).
1.6	**Bashkitë dhe komunat**	Niveli i parë i qeverisjes vendore (urbane dhe rurale). Që të dyja ofrojnë shërbime. Aktorë kryesorë publikë në zhvillimin lokal; kanë mundësi përfitimi të drejtpërdrejtë nga FZHR-ja.	Të forcojnë më tej procesin decentralizues, me më tepër mandate dhe të financuara më mirë. Të interesuara të ofrojnë shërbimet më të mira për qytetarët, duke rritur buxhetet lokale.

1.7	**Agjencitë e Zhvillimit Rajonal**	Këto organe deri më sot nuk ekzistojnë[43], megjithëse SNZHR-ja ka propozuar krijimin e tyre dhe janë bërë përpjekje nga projekti RDP (i financuar nga SDC-ja dhe ADA) për të krijuar një model të parë në Shqipëri.	Organe joekzistente.
1.8	**Fondi Shqiptar i Zhvillimit**	Qysh në vitin 2009, mori statusin e posaçëm ligjor si agjenci publike. Aktiv në investimet në infrastrukturë, asistencë ndaj QV-ve kryesisht në kapacitetet për zbatimin e projekteve të financuara nga FSHZH-ja, mbrojtjen e mjedisit dhe pjesëmarrjen e bashkësisë. Ka një departament ZHR-je.	Të bëhet një agjenci e fortë publike dhe institucion për financimin e zhvillimit për njësitë e qeverisjes vendore dhe rajonale, si dhe të luajë rol strategjik në ZHR.
1.9	**Agjencia e Zhvillimit të Zonave Malore**	Merret me zhvillimin e zonave rurale malore. Ofron njohuri dhe zhvillim kapacitetesh për bashkësinë dhe fermerët në zonat malore, mbështet zhvillimin e tregjeve rurale, nxit biznesin etj.	Të pozicionohet dhe veprojë si agjenci zhvillimi rajonal në nivelin e standardeve të BE-së, duke u shndërruar në Agjencinë Kombëtare të Zhvillimit Rajonal.
2.	**Institucione dhe programe donatore**		
2.1	**Bashkëpunimi Zviceran për Zhvillim**	I përqendruar te donacionet për GPS-të në ZHR; donator kryesor nën nismën FTI DoL. Fushat e mbështetjes së ndihmës zvicerane për Shqipërinë janë: Demokratizimi dhe sundimi i ligjit; zhvillimi ekonomik; barazia gjinore, qeverisja, mjedisi si tema të tërthorta; bashkëpunimi rajonal. Mbështet financiarisht RDP-në.	Të forcojë institucionet demokratike, vënia në zbatim e decentralizimit, përparimi i ekonomisë rurale, rritja e punësimit dhe zhvillimi i infrastrukturës në Shqipëri, integrimi në BE, me theks të veçantë në barazinë gjinore dhe përfshirjen sociale të shtresave në nevojë.
2.2	**BE**	Pjesëmarrës në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së, donator aktiv europian nën nismën FTI DoL. Mbështet disa projekte. Mbështetje financiare për projektin ISD (shih rolin e PNUD-it).	Të mbështesë Shqipërinë në rrugën e saj drejt integrimit në BE, në linjë me zhvillimet në vend dhe kërkesat e BE-së.

2.3	**PNUD**	Pjesëmarrës në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së Fushat e veprimit përfshijnë: qeverisjen demokratike; uljen e varfërisë, parandalimin e krizave dhe rimëkëmbjen, energjinë dhe mjedisin. Projekti kyç: "Mbështetje e integruar për decentrtalizimin" harmonizimi i përpjekjeve kombëtare dhe ngritjes së kapaciteteve institucionale për zhvillimin rajonal në përputhje me politikën vendëse dhe politikat e kohezionit dhe instrumentet e BE-së për ZHR-në.	Të mbështesë aspiratat e Shqipërisë drejt integrimit në Bashkimin Europian dhe të kontribuojë në përpjekjet kombëtare për të arritur Synimet e Zhvillimit të Mijëvjeçarit (MDG-të). Lidhur me ZHR-në, ka interes në forcimin e Shqipërisë në zbatimin e politikave për ZHR-në në përputhje me politikat e kohezionit dhe për ZHR-në të BE-së.
2.4	**OSBE**	Pjesëmarrëse në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; Prezenca punon në fushat e reformave ligjore dhe juridike, reformën e pronësisë, reformën zgjedhore, reformën administrative rajonale, ngritjen e kapaciteteve parlamentare, antitrafikun dhe antikorrupsionin, zhvillimin e mediave, nxitjen e qeverisjes së mirë, zhvillimin e shoqërisë civile dhe asistencën e policisë.	Të nxisë decentralizimin, sundimin e ligjit dhe të drejtat e njeriut si dhe të konsolidojë institucionet demokratike në përputhje me parimet, standardet dhe zotimet e OSBE-së.
2.5	**ADC**	Pjesëmarrëse në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; donator aktiv europian nën nismën FTI DoL; mbushte financiarisht RDP-në me synimin për të kontribuuar në zhvillimin e drejtë ekonomik dhe social në rajonet Shkodër dhe Lezhë.	Të nxisë arsimin, mjedisin dhe higjienën, integrimin në BE, zhvillimin rajonal dhe uljen e varfërisë, me qeverisjen dhe barazinë gjinore si aspekte gjithëpërfshirëse dhe turizmin si objektiv afatgjatë.
2.6	**Këshilli i Evropës**	Pjesëmarrës në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; Kongresi i autoriteteve lokale dhe rajonale i Këshillit të Europës është zëri i rajoneve dhe bashkive në Këshillin e Europës; Shqipëria është anëtare me 4 përfaqësues. KSH-ja në Shqipëri zbaton një program mbi: Forcimin e strukturave të qeverisjes lokale dhe rajonale në Shqipëri.	Të garantojë dinjitetin e kombeve dhe qytetarëve të Europës, duke forcuar respektin për vlerat themelore: demokracinë, të drejtat e njeriut dhe sundimin e ligjit. Kongresi nxit struktura qeverisëse efikase lokale dhe rajonale.

2.7	**Gjermania/ GIZ**	Pjesëmarrëse në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; donator aktiv europian nën nismën FTI DoL; e orientuar GPS-të në zhvillimin rural dhe bujqësi (GIZ) dhe energji (KfW). Ka (mes të tjerash) dy programe, që lidhen me ZHR-në, të përqendruara në zhvillimin ekonomik dhe nxitjen e punësimit si dhe në reformën kombëtare dhe rajonalizimin.	Të mbështesë Shqipërinë në kapërcimin e pengesave në rrugën e integrimit evropian; të mbështesë QSH-në në ngritjen e një ekonomie tregu plotësisht funksionale dhe konkurruese sipas standardeve të BE-së.
2.8	**Bashkëpunimi Italian**	Pjesëmarrës në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; donator në kuadrin evropian nën nismën FTI DoL; I orientuar në GPS-të e zhvillimit të sektorit privat. Punon në Shqipëri në forcimin e zhvillimit social dhe ekonomik, duke përshtatur qasjen në shumë sektorë.	Të mbështesë procesin e integrimit evropian të Shqipërisë dhe të identifikojë përparësitë dhe strategjitë për përshtatjen dhe zbatimin e acquis communautaire.
2.9	**USAID**	Pjesëmarrës në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; qëllimi kryesor është integrimi europian i Shqipërisë përmes forcimit të institucioneve demokratike dhe rritjes së përgjithshme ekonomike. Ka dy objektiva zhvillimi, konkretisht: 1) forcimin e sundimit të ligjit dhe përmirësimin e qeverisjes; 2) krijimin e kushteve për rritjen ekonomike me bazë të gjerë, të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse.	Të fusë ndikimin amerikan në nivelin e reformave politike dhe të ndihmojë në pozicionimin e mirë të Shqipërisë në arritjen e aspiratave të integrimit europian. Është përqendruar në reformat shndërruese dhe ndryshimet e mjedisit rregullator, që çojnë në forcimin e institucioneve demokratike dhe rritjen e qëndrueshme ekonomike.
2.10	**Suedi/SIDA**	Pjesëmarrës në decentralizim dhe GPS-të e ZHR-së; donator aktiv europian nën nismën FTI DoL; i orientuar nga GPS-të në mjedis dhe statistikë; mbështetja suedeze është përqendruar në qeverisjen demokratike dhe të drejtat e njeriut, burimet natyrore dhe mjedisi, zhvillimi dhe siguria sociale.	Të mbështesë forcimin e shtetit demokratik, zhvillimit të qëndrueshëm afatgjatë dhe përmirësimin e mundësive për arritjen e anëtarësimit në BE.

3.	**Biznesi**	Organe që sigurojnë fitime dhe nuk kanë strategji të caktuara, as vizione të artikuluara për ZHR-në ose zhvillimin me ndikim rajonal.	Të rrisë fitimet, por ka njohuri të pakta për mundësitë e biznesit me ndikim në zhvillimin rajonal.
4.	**Organizatat e shoqërisë civile**	Punojnë përmes projektesh për të (mes të tjerave) ulur varfërinë, pakësuar dallimet rajonale dhe forcuar/nxitur zhvillimin lokal dhe vlerat, duke mbështetur bizneset, QV-të ose këshillat e qarqeve për të përmirësuar klimën e biznesit. Mbështesin QV-të dhe këshillat e qarqeve në programet qeverisëse, forcimin e decentralizimit etj.	Interesi shprehet përmes misionit të organizatave. Kanë objektiva dhe veprimtari që merren me varfërinë, pabarazitë, qeverisjen, sundimin e ligjit, zhvillimin, forcimin e shoqërisë civile etj.; vullneti për të nxitur decentralizimin dhe ZHR-në është i pranishëm, por ka mungesë informacioni dhe njohurish të përgjithshme, sidomos në ZHR.

42 Referojuni rolit drejtues dhënë kësaj ministrie me urdhrin e Kryeministrit nr. 12, datë 2.02.2012, "Mbi përgatitjen e strategjisë për zhvillim dhe integrim 2012 - 2020".
43 Këtu u referohemi AZHR-ve që kryejnë rolin e tyre siç është parashikuar në praktikën e BE-së dhe në nivel rajonal, dhe jo agjencive, që janë ngritur në fillim të viteve 2000 me mbështetjen e USAID-it. Këto të fundit funksionojnë në nivel lokal.

2.4 Zhvillimi social, ekonomik dhe hapësinor

Një nga pyetjet kryesore të shtruara deri tani në analizën tonë është: A mund të zgjedhë Shqipëria një qasje të ZHR-së që të arrijë edhe kohezionin hapësinor edhe shfrytëzimin e plotë të përparësive konkurruese për zhvillimin e qëndrueshëm? Kjo pyetje zbërthehet më tej në pyetje të tilla, si: nëse do të arrihen të dy objektivat, do të ndodhin njëkohësisht apo njëri pas tjetrit? Cilat do të jenë efektet e tyre mbi ekonominë, territorin dhe qeverisjen në Shqipëri? SNZHR-ja nuk u dha dot përgjigje këtyre pyetjeve në vitin 2007. Edhe pse ngjarjet në lidhje me ZHR-në që pasuan, SNZHR-në, ofruan disa mundësi (mbështetur në analizë), QSH-ja nuk ndërmori një zgjidhje përfundimtare, ndoshta për shkak të kompleksitetit të veprimeve, që duheshin kryer dhe ndikimit të tyre.

Para se të propozojë opsione politike për ZHR-në në Shqipëri dhe institucionet e lidhura me të, analiza e gjendjes së tanishme duhet të hedhë edhe një hap më tej dhe të përqendrohet në modelin e pabarazive hapësinore dhe divergjencën/konvergjencën që kemi në Shqipëri. Ky hap do të jetë mbështetje për përgjigjen e pyetjes mbi kohezionin dhe konkurrueshmërinë. Analiza prek shkarazi tri aspekte - ekonomik, social dhe territorial, si dhe aspektet e konceptit shumëpërmasor të kohezionit. Kjo do të thotë se edhe disa tregues dhe kritere për vlerësimin e pabarazive/kohezionit rajonal, duhen riparë dhe kuptuar. Pjesa vijuese synon të japë një pamje të pabarazive rajonale në Shqipëri dhe modelin hapësinor për zhvillim, që kemi dëshmuar deri tani.

2.4.1 Analiza e pabarazive rajonale dhe një model hapësinor zhvillimi për Shqipërinë

"Qasja aktuale për ZHR-në në Europë është e bazuar në kontekst (place-based), me shumë analiza shumëpërmasore, strategji dhe politika të zhvilluara lidhur me faktorë të përcaktuar social-ekonomikë dhe mjedisorë" (ISD, 2010)[44]. Aktualisht, në Shqipëri

44 Pabarazitë rajonale në Shqipëri, 2010.

nuk ka përkufizim zyrtar të "rajonit", as nga ana gjeografike/ administrative, as si njësi zhvillimi. Për këtë qëllim, institucione të ndryshme, secili sipas misionit të vet, bën analizën mbi vendin në nivele të ndryshme territoriale. INSTAT-i, për shembull, ka krijuar 4 makrorajone të quajtura shtresa (Tirana, bregdetare, qendrore dhe malore) me qëllim mbledhjen e të dhënave mbi treguesit e përdorur në krijimin e hartës së varfërisë në vitin 2004 dhe 2008 (LSMS – Studimi i matjes së standardit të jetesës). Analiza LSMS është kryer gjithashtu në bazë të nënndarjes urbane/rurale, si në nivel vendi, dhe në nivel shtresash. INSTAT, aktualisht e llogarit PBB-në mbështetur si në qarqe, ashtu edhe në 3 "rajone të propozuara NUTS II"[45] (Veri: Dibër, Durrës, Kukës, Lezhë, Shkodër; Qendër: Elbasan, Tiranë; Jug: Berat, Fier, Gjirokastër, Korçë, Vlorë). Ministria e Mjedisit përgatit një raport të zgjeruar vjetor mbi gjendjen e mjedisit në Shqipëri ku, mes të tjerash, jepet edhe një analizë e mbështetur mbi territorin për secilin nga 6 basenet zyrtare të lumenjve. Në vitin 2009, projekti ISD përgatiti një analizë të zgjeruar për pabarazitë si hap kyç për të kuptuar karakteristikat mbizotëruese dhe prirjet e zhvillimit, para se të vendosej se cila ishte politika më e mirë për të nxitur veprimet e zhvillimit rajonal. ISD-ja hartoi një dokument analitik për pabarazitë rajonale, duke u përqendruar në dy nivele hapësinore: te qarku dhe te bashkitë/ komunat. Kjo u bë mbështetur në konceptin e përgjithshëm të zhvillimit rajonal dhe duke mbajtur parasysh që ZHR-ja në Shqipëri nuk rregullohet nga ndonjë kuadër i njehsuar ligjor (dhe as niveli hapësinor nuk përdoret në kryerjen e analizës së pabarazive).

Ka arsye të qëndrueshme për zgjedhjen e qarkut dhe bashkive/ komunave si njësi territoriale për analizën e pabarazive rajonale. Këto njësi administrative janë niveli më i ulët i grumbullimit ose shpërndarjes së të dhënave social-ekonomike dhe mjedisore, analizimi i të cilave do të sillte një kontribut të rëndësishëm në çdo proces vendimmarrës politik. Kjo është veçanërisht e vërtetë nën

45 Vendim i Këshillit të Ministrave (VKM) nr. 1037, datë 15.12.2010 "Për zbatimin e nomenklaturës "Shqipëria në (3) tri rajone NUTS II"".

dritën e strukturës qeverisëse të Shqipërisë (qarku, bashkitë dhe komunat si njësi të QV-së). Në të njëjtën kohë, qarku konsiderohet shpesh si "rajon" – jo vetëm nga dispozitat kushtetuese dhe ligjore që kanë të bëjnë me rolin e tij në harmonizimin e strategjive të zhvillimit në nivel rajonal, por edhe në diskutimin e forcimit të demokratizimit duke ofruar shërbime që kërkojnë ekonomi në shkallë të gjerë nga bashkia/komuna në nivel qarku. Së fundi nga radha, po jo nga rëndësia, megjithëse QSH-ja ende nuk e ka marrë vendimin përfundimtar për nënndarjet NUTS II të vendit, të dhënat për krahasimin NUTS II do të gjenerohen në nivel qarku dhe pastaj do të grumbullohen në nivel NUTS II.

Analiza e pabarazive e ISD-së mbulon periudhën 2001-2008. Gjendja mund të ketë ndryshuar që prej vitit 2008. Megjithatë, ekziston hamendësimi se analiza e ISD-së mbetet si e përshtatshme për Shqipërinë deri më sot, meqë nuk ka vargje të dhënash zyrtare për të gjithë treguesit e pabarazive gjatë viteve 2009-2012 dhe meqë përparimi ekonomik i Shqipërisë është ndikuar nga kriza ekonomike botërore që nisi në vitin 2008. Mbështetur në analizën ISD, Shqipëria ka disa hendeqe zhvillimi me shtetet anëtare të BE-së dhe me vendet kandidate. Ajo ka një nivel të lartë papunësie (13.1% në 2008[46] dhe 13.3% në tremujorin e parë të 2012-ës[47]) dhe një nivel vijues të ulët urbanizimi (49% në 2008-ën[48]). Analiza e pabarazive e ISD-së flet për pabarazi të moderuara mes qarqeve dhe pabarazi të skajshme mes QV-ve të nivelit të parë (komunave/bashkive). Po ashtu, duke parë pabarazitë mes qarqeve, është e mundur të jepet një klasifikim në tipologji, që mund të përdoret si për rajonalizimin e ardhshëm të Shqipërisë, ashtu edhe për një politikë të qëndrueshme vendëse të ZHR-së. Veç kësaj,

46 ISD, Analiza e pabarazive rajonale, faqe 55, tabela 17 "Papunësia e regjistruar dhe niveli I papunësisë afatgjatë, 2001-2008".
47 INSTAT, Balanca e forcave të punës, semestri i parë i vitit 2012, publikuar më 31.08.2012, marrë më 3.10.2012 në faqen www.instat.gov.al
48 ISD, Analiza e pabarazive rajonale, faqe 36, tabela 5 "Popullsia urbane sipas qarqeve (%)".

pabarazitë mes QV-ve të nivelit të parë flasin për një model më të fragmentizuar, ku megjithatë përsëri bëhet dallim mes QV-ve urbane dhe rurale.

Disa nga përfundimet domethënëse të pabarazive në ZHR të ISD-së mund të përmblidhen si më poshtë[49]:

- Shqipëria ka përjetuar një rritje ekonomike të fortë e të qëndrueshme gjatë dhjetëvjeçarit të fundit, por ajo nuk është shpërndarë në mënyrë të njëtrajtshme. Kështu, vetëm qarku i Tiranës ka kontribuar me 36.6% në PPB-në e Shqipërisë, ndërsa Gjirokastra, Dibra dhe Kukësi së bashku kanë kontribuar me 8%[50]. Tirana dhe Durrësi së bashku shfaqen konstantë në kontributin në PBB-në e vendit nga viti 2001 në 2010 (46% e totalit në 2001, 48% në 2008 dhe 46% në 2010[51]). Veprimtaria ekonomike është mjaft e decentralizuar në Tiranë-Durrës, me një shpërndarje në ulje gjatë dhjetëvjeçarit të fundit. Nga një perspektivë e topologjisë së ZHR-së (zhvillimi social-ekonomik dhe indeksi i konkurrueshmërisë), Tirana duket si *"më e zhvilluar"* krahasuar me Kukësin, Dibrën apo Beratin, që në mënyrë të kontestuar[52] janë "më pak të zhvilluar". Nga ana tjetër, Durrësi, megjithëse shumë pranë Tiranës në disa

---

49 Për ata tregues, për të cilët kemi të dhëna pas vitit 2008, për sa kohë paraqesin të njëjtën gjendje si ato të analizës për pabarazitë e ISD-së të referuara këtu, përdorim shifrat më të fundit dhe jo ato të vitit 2008. ZHR-ja dhe tipologjia hapësinore janë nxjerrë nga tabela 1 "Tipologjia e qarqeve", fq. 22-25, nga "Pabarazitë rajonale në Shqipëri", Nëntor 2010.

50 INSTAT, "PBB-ja në Republikën e Shqipërisë sipas rajoneve statistikore të nivelit të 2-të dhe të 3-të, 2010", publikuar më 8.08.2012.

51 INSTAT, "Të dhëna rajonale në Shqipëri", 2011, www.instat.gov.al, marrë nga faqja më 3.10.2012.

52 Shprehja "në mënyrë të kontestuar" përdoret për të treguar se, edhe pse klasifikimi mbështetet mbi tregues të përbërë (Indeksi ZHR), shifrat/treguesit e shpërndarë mund të tregojnë një pozicion më të mirë apo më të keq të qarkut përkatës. Sidoqoftë, analiza e pabarazive bën interpretimin e shifrave, duke u përpjekur të tregojë arsyen pas rezultatit përfundimtar. Më tepër informacion për këtë klasifikim mund të gjeni në « Pabarazitë rajonale në Shqipëri", nëntor 2010.

aspekte, qëndron në *"radhët e para të qarqeve mesatarisht të zhvilluara"* së bashku me Vlorën dhe, po ashtu, me Gjirokastrën përsëri në mënyrë të kontestuar. Qarqet e tjera klasifikohen si *"në rangje të mesme apo të ulëta të të zhvilluarve mesatarisht".*

- Tipologjia hapësinore e rajoneve tregon karakteristika të ngjashme si ato të indeksit ZHR, po përsëri mbetet e ndryshme dhe është thelbësore kur mendohet për një rajonalizim të ardhshëm të mundshëm të vendit. Tirana duket e pozicionuar më mirë si *"qendër metropolitane"* me rritje të qëndrueshme të popullsisë, nivel të lartë urbanizimi, ofrim të mirë të një pjese të infrastrukturës, lartësi të vogël, përdorim të mirë të pikave-nyje infrastrukturore (për tranzit të brendshëm dhe të jashtëm) dhe përqendrim funksionesh administrative. Durrësi ka një *"vendndodhje të privilegjuar e thelbësore qendrore"* së bashku me Vlorën, Elbasanin dhe Fierin, të cilat zënë një *"vend thelbësor qendror"*. Kukësi dhe Dibra kanë *"vendndodhje periferike"* me mundësi hyrjeje shumë të ulët (aktualisht me disa përmirësime), shfrytëzim të ulët të shërbimeve, urbanizim të ulët (dhe popullsi), fragmentarizim të lartë vendbanimesh falë lartësisë së madhe dhe shpateve, popullsi të re me varësi të madhe nga mosha dhe ndotje të ulët, por trysni të fortë për shfrytëzim burimesh natyrore. Qarqet e mbetura klasifikohen si me *"vendndodhje të brendshme/të ndërmjetme".* Analiza e pabarazive e kryer nga ISD-ja në vitet 2009-2010 theksonte nevojën e zhvillimit të kapaciteteve për të trajtuar varfërinë dhe pabarazitë mes qarqeve dhe mes QV-ve të nivelit të parë, së bashku me zhvillimin e instrumenteve përkatëse financiare për t'i kthyer propozimet në zgjidhje të zbatueshme. Një theks i madh iu vu zhvillimit të infrastrukturës "së fortë" dhe "të butë" si mjete jo vetëm për të thyer ciklin e varfërisë/pabarazive, por edhe për të rritur potencialin për përparësi konkurruese. Kjo e fundit do ta bënte zhvillimin rajonal të qëndrueshëm, do të përforconte tiparin e tij nga poshtë lart si dhe do ta fusë politikën vendëse të ZHR-së në linjë me objektivat e BE-së mbi ZHR-në dhe kohezionin.

Tipologjitë e rajoneve, nga pikëpamja e zhvillimit social-ekonomik dhe e konkurrueshmërisë, mund të shërbejnë si bazë për zbatimin e një politike vendëse për ZHR-në. Kjo e fundit, duke përmirësuar qasjen e SNZHR-së, do të kërkojë një klasifikim më të dinamik të qarqeve në bazë të analizës së thellë të pabarazive dhe jo duke i klasifikuar thjesht si më shumë apo më pak të përparuara. Tipologjitë hapësinore, nga ana tjetër, ofrojnë informacione të dobishme për qasjet apo instrumentet (politike dhe financiare), që duhen zhvilluar nga politika ZHR. Njëkohësisht, klasifikimi hapësinor (përmes kritereve të demografisë, mundësisë së përdorimit, infrastrukturës e shërbimeve si dhe mjedisit) ka përfitime thelbësore për cilindo skenar të propozuar decentralizimi për Shqipërisë (shih kreun 3).

Analiza e modelit hapësinor është më e gjerë për nga fusha e shtrirjes dhe metodologjia krahasuar me analizën e pabarazive të paraqitur në "Pabarazitë rajonale në Shqipëri" nga ISD-ja. Është një hap i rëndësishëm (plotësues) metodologjik në procesin e analizimit dhe propozimit të mundësive rajonalizuese, krahas kuptimit të divergjencave/konvergjencave. Kriteret që janë me rëndësi për kuptimin e modelit hapësinor të zhvillimit (dhe të procesit të rajonalizimit) përfshijnë: identitetin historik dhe kulturor; dallimet hapësinore (të trajtuara më sipër); karakteristikat natyrore; burimet ekonomike dhe natyrore; potencialin e vendbanimeve dhe të qendrave urbane; lëvizshmërinë dhe mundësinë e hyrjes; identitetet politike dhe lidhjet. Për të propozuar një rrugë rajonalizimi, që i mban parasysh të gjitha këto kritere, duhet kryer një studim tjetër i gjerë treguesish. Në këtë fazë, në mungesë të një studimi të tillë (shkencor) ky dokument përpiqet të sjellë një vështrim të përmbledhur të mundësive hapësinore dhe çështjeve kyçe territoriale në Shqipëri, duke plotësuar arsyetimin për një rajonalizim të ardhshëm.
Shqipëria ka një identitet të pasur kulturor dhe historik, çka është reflektuar në mënyra të ndryshme me kalimin e kohës në territorin e saj. Një analizë e mbetjeve parahistorike tregon shpërndarjen e grupeve të vendbanimeve në rajonin e Shkodrës, rajonin e Korçës,

në Elbasan dhe rrethinat e tij, në brigjet e Jonit dhe më tutje në brendësi të tyre dhe në rajonin e Kukësit. Këtu ca grupime janë shumë të ngjashme përsa u përket qendrave të tyre dhe tregojnë prirjen për t'u shtrirë në mënyrë të ngjashme me prefekturat në vitin 1930, me përjashtim të bregdetit jonian, që ka përputhje interesante me Qarkun e Vlorës. Një analizë e shpejtë e qendrave të lashta (9 provincave) në Shqipëri, krijuar në mënyrë dinamike nga shekulli VII p.e.s. në shekullin II p.e.s. (Cabanes 2008), ofron një përvijim të 5 provincave[53] sipas baseneve të lumenjve. Që të 5-ta provincat kishin dalje në det. Principatat shqiptare të krijuara gjatë viteve 1300 dhe 1400 vazhduan ta ruanin prirjen për të ndjekur basenet e lumenjve por në mënyrë më të fragmentarizuar se provincat. Në fakt, ishin 9 njësi territoriale, që dallonin nga madhësia dhe konteksti gjeografik në atë kohë dhe, në disa raste, kishin identitete të forta historike si bazë për formimin e tyre. Duke krahasuar prefekturat e vitit 1930 dhe qarqet e sotme, vihet re se si ndryshimet priren të shkrijnë disa identitete të forta historike, ndërkohë që krijojnë hapësira për ekspozimin e identiteteve të tjera kulturore. Në kohën për të cilën flasim, 10 prefekturat e vitit 1930 u shndërruan në 12 qarqe.

Shqipëria ka një shpërndarje të tillë mundësish hyrjeje të ndikuar së tepërmi nga gjeografia dhe mënyra e organizimit të lëvizjeve (rrjeti aktual rrugor). Ky i fundit në fakt (deri tani) ka ndjekur gjeografinë e terrenit, por në 5 vitet e fundit qeveria ka investuar dhe po investon në projekte infrastrukturore, që do ta thyejnë këtë lidhje mes gjeografisë dhe mundësisë së hyrjes. Këto investime/ ndërhyrje janë një mënyrë për të ndryshuar edhe mundësinë e hyrjes në këto rajone dhe përmirësimin e përparësive të tyre konkurruese si mjete zhvillimi. Rrjeti tradicional rrugor ka ndjekur historikisht luginat (e lumenjve). Për të ruajtur efikasitetin,

53 Provincat veriore (Shkodër, Lezhë dhe Kukës), provinca e Durrësit dhe Tiranës (përfshi Dibrën), Provinca e Elbasanit dhe Korçës, Provinca e Beratit dhe Fierit (përfshi Vlorën), dhe provinca e Gjirokastrës dhe Sarandës.

mjetet e reja ende ndjekin këtë mundësi natyrore, por kanë thyer edhe pengesa natyrore (si malet) për të shkurtuar rrugën. Në këtë drejtim, deri tani, zonë me mundësi më të mirë hyrjeje është bregdeti perëndimor, nga Shkodra në Vlorë. Në këtë rrip, nëse mbajmë parasysh edhe largësitë nga aeroporti dhe porti (nyje për lidhjet ndërkombëtare), atëherë mundësia e hyrjes ndryshon shumë mes qendrës (Tiranës dhe Durrësit) dhe skajeve (Shkodrës dhe Vlorës). Këto të fundit kanë mundësi hyrjeje në pikat kufitare, por që mbeten dytësore krahasuar me qendrën[54]. Mundësia e hyrjes duket e përshtatshme për vendbanimet e vendosura përgjatë korridoreve kombëtare, që lidhin bregdetin perëndimor me qendrat e mëdha të qarqeve në Lindje, Verilindje dhe Juglindje, por ulet së tepërmi për zonat malore.

Në analizën e nyjave, portave hyrëse dhe rrjeteve, mund të dallojmë një nyje të vetme (Tiranë-Durrës), ku përmblidhen deri më tani të gjitha lëvizjet e njerëzve dhe tregtia, si dhe veprimtaritë social-ekonomike të vendit. Kjo nyje përmban edhe një nga portat hyrëse, aeroportin (më të rëndësishmin përsa u përket lidhjeve aktuale me Europën). Të gjitha portat e tjera hyrëse përkojnë me pikat e kalimit kufitar dhe rëndësia e tyre ndryshon sipas pozicionit të vendbanimeve/qendrave urbane të vendosura pranë këtyre portave hyrëse në kontekstin e përgjithshëm të zhvillimit ekonomik të Shqipërisë. Brezi perëndimor nga Shkodra në Laç dhe ai nga Kavaja në Vlorë (përfshi Elbasanin) përbëjnë dy rrjetet social-ekonomike të vendit. Të gjitha vendbanimet dhe veprimtaritë ekonomike të vendosura në këto dy zona funksionojnë në lidhje me njëra-tjetrën (megjithëse kjo sjellje në rrjet duhet shfrytëzuar edhe më tepër). Rrjeti, portat hyrëse dhe nyjat përkojnë në të gjitha rastet me grupimet e vendbanimeve kryesore, ku dendësia e popullsisë varion nga 50-200 dhe mbi 200 banorë për km2. Zona

54 Është përdorur në mënyrë metaforike. Nyjat kryesore hyrëse ndërkombëtare – nyjat janë aeroporti i Tiranës dhe porti detar i Durrësit. Portat e tjera hyrëse ndërkombëtare janë kufijtë tokësorë me Malin e Zi, Greqinë, Kosovën dhe FYROM-in. Këto mbeten me rëndësi dytësore krahasuar me nyjat.

që duket me më pak mundësi zhvillimi, edhe në këtë rast, është zona e brendshme malore - një brez i gjatë që shkon nga Veriu në Jug dhe ndodhet mes pjesës më të zhvilluar perëndimore dhe pjesës lindore. Brezi lindor ka potenciale të mira zhvillimi, falë edhe afërsisë me vendet fqinje të Ballkanit. Të dhëna të ngjashme mund të shfaqen edhe në analizën e shpërndarjes së burimeve natyrore dhe ekonomike si dhe në mundësitë/përparësitë ekonomike për zhvillim (bujqësi, vende historike, zona me potencial turistik, burime ujërash minerale, miniera, potencial për energji të erës dhe diellore etj). Caktimi i rajoneve në territor do të vinte përfundimisht me një përmasë politike (aktualisht shumë të fortë në Shqipëri). Kjo kërkon një studim të hollësishëm dhe shpërndarjen e karakteristikave dhe interesave politike. Një krahasim i shpejtë i rezultateve të zgjedhjeve vendore të vitit 2011 mes bashkive dhe komunave tregon një mbizotërim të lehtë të së majtës në Jug dhe të së djathtës në Veri. Megjithatë pamja nuk është aq e qartë dhe e prerë dhe krahasimi i rezultateve të vitit 2011 me ato të vitit 2007 tregon se gjendja është dinamike. Për shembull, në vitin 2011, në çdo rreth, të paktën një e treta e QV-ve kan votuar për rotacionin e forcës politike të qeverisjes vendore. Kjo tregon se nuk është më e mjaftueshme të përdoret përkatësia politike e QV-së si argument për të mos konsoliduar QV-të e vogla në më të mëdha.

2.5 Qëllimi i nisjes së ndryshimit në politika

Zhvillimi i qëndrueshëm dhe integrimi europian qëndrojnë në thelb të të gjitha reformave të ndërmarra deri tani në Shqipëri. Përpjekje të shumta nga disa qeveri dhe nga shoqëria kanë rezultuar në disa arritje në 12 vitet e shkuara, por njëherësh ka pasur edhe shumë mospajtime. Kështu, Shqipëria u decentralizua për t'i sjellë shërbimet më pranë qytetarëve, për të siguruar cilësi dhe shpërndarje efikase të tyre (ekonomi në shkallë të gjerë). Studimet mbi pabarazitë sociale dhe ekonomike në nivele të ndryshme territoriale tregojnë se decentralizimi nuk e ka arritur ende synimin

e tij dhe pabarazitë mbeten të forta mes zonave urbane dhe rurale, si dhe mes QV-e të nivelit të parë (bashkive dhe komunave). Kjo mund të lidhet me një varg faktorësh: 1) Mospasja e një procesi efikas dhe koherent të decentralizimit (politik, administrativ, fiskal). 2) Mungesa e aftësisë financiare dhe institucionale e QV-ve të vogla për t'u shërbyer banorëve (qytetarëve); 3) Mungesa e politikës dheprocesit të rajonalizimit, gjë që mund të sillte ofrim efikas të shërbimeve publike. 4) Procesi i ngritjes së një politike vendëse të zhvillimit rajonal, e cila është çelësi për të trajtuar pabarazitë dhe kohezionin, ka nisur, por nuk ia ka dalë mbanë të arrijë qëllimet e veta. Këta faktorë duhen trajtuar nga qeveria, me qëllim, që decentralizimi të arrijë qëllimin përfundimtar - përfitimin efikas të shërbimeve cilësore publike nga ana e qytetarëve dhe qeverisjen e përmirësuar demokratike lokale dhe rajonale.

Në të njëjtën kohë, Shqipëria ka nisur një varg procesesh drejt integrimit evropian. Përmbushja e këtyre proceseve është jetësore për të ardhmen e Shqipërisë, por sigurisht që ushtron mjaft trysni mbi vendin. Qeveria duhet të përballet me trysni financiare dhe institucionale, ndërkohë që i duhet të ngrejë kapacitetet për të përballuar kërkesat e BE-së. Në fakt, përgjigjja e QSH-së lidhur me përmbushjen e kërkesave dhe rekomandimeve të BE-së ka qenë më tepër reaguese dhe shpesh nuk është mbështetur në pasqyrimin e brendshëm të ndikimeve mbi politikat dhe financat e vendit. Në të vërtetë, kërkesat e BE-së lidhur me ZHR-në dhe politikat e kohezionit mund të ndikojnë seriozisht mbi politikat vendëse të zhvillimit, meqë burimet vendëse duhet të përshtaten sipas fondeve të BE-së për ZHR-në. Për të arritur këtë përputhje, Shqipëria, së pari, duhet të përputhë përparësitë e brendshme për zhvillimin ekonomik (lokal dhe rajonal) me objektivat e BE-së për zhvillimin rajonal.

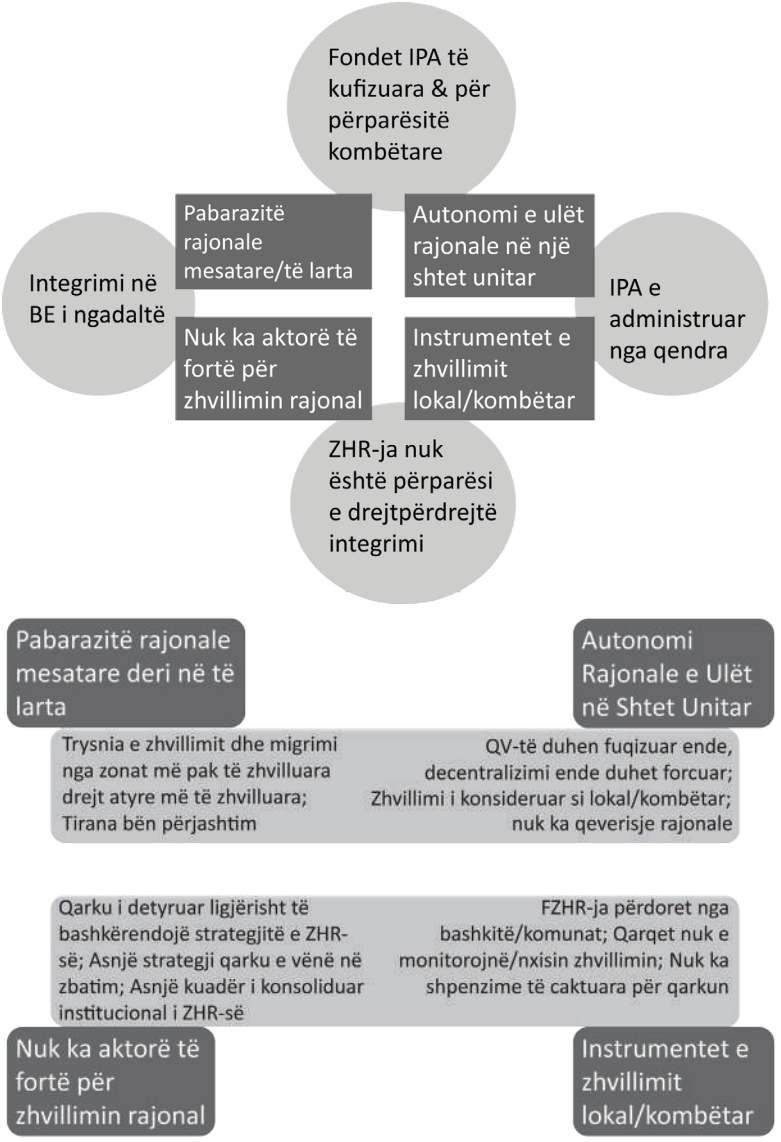
Decentralizimi, rajonalizimi dhe zhvillimi rajonal janë procese komplekse dhe nuk lejojnë as mungesë qartësie në rolin e institucioneve (p.sh, qarku) dhe as shumë luhatje (si ato që ka përjetuar procesi i ZHR-së). Qartësia dhe procesete përcaktuara

mirë, si dhe pozicionet e përcaktuara të aktorëve, janë çelësi i suksesit. Lidhur me rajonalizimin, qasja e synuar e qeverisë dhe aktorëve (në vitin 2000) ka qenë më tepër e orientuar nga poshtë lart. Kjo qasje ishte bindëse dhe demokratike, por luajti rolin e një dritareje mundësish pa model të qartë zbatimi (munguan nismat dhe udhëzimet). Po ashtu, është bërë shumë për zhvillimin rajonal, por përmes një qasjeje asimetrike. Procesi ka njohur kulme të pasuar nga periudha ngecjeje. Shumë nisma të rëndësishme që janë ndërmarrë, nuk u finalizuan ose morën drejtime të tjera. Si rrjedhojë, **dilema e rajoneve apo e zhvillimit rajonal** është artikuluar si më poshtë:

- Ku qëndron qarku në prototipin qeverisës të Shqipërisë dhe ç'lidhje ka me konceptin e "rajonit"?
- A mund të zbatohet (më mirë) parimi i subsidiaritetit?
- Si mund të arrihet ekonomia e shkallës për shërbimet?
- Si mund të sigurohet përfitimi i fondeve të BE-së, duke u siguruar edhe për përmbushjen e përparësive të brendshme?
- Ku qëndron Shqipëria në ekuacionin barazi/efikasitet në lidhje me zhvillimin?

Përveç këtyre që thamë më lart, shpesh rajonalizimi dhe zhvillimi rajonal janë trajtuar të ndarë. Lidhja e brendshme mes tyre nuk ka qenë e dukshme në përpjekjet e bëra deri tani në të dyja drejtimet. Megjithatë, qëllimet për decentralizim, rajonalizim dhe ZHR janë të lidhura së bashku në një hallkë, ku i pari ofron shërbime më të mira dhe kuadër institucional dhe, në këtë mënyrë, edhe kushte më të mira për zhvillimin, kurse i dyti gjeneron burime/fonde për shërbimet që ofrohen. Në këtë kuptim, qeveria jo vetëm që duhet ta trajtojë këtë mungesë të lidhjeve në decentralizim/rajonalizim dhe zhvillim rajonal, por duhet ta bëjë këtë përmes një qasjeje të integruar që synon konvergimin e tyrepërmes një qasjeje të integruar që synon konvergimin e tyre. Një qasje tërësisht e integruar që konvergon përpjekjet për rajonalizimin, zhvillimin rajonal të brendshëm

Figura 14: Mungesa e konvergjencës mes ZHR-së dhe rajonalizimit dhe mes ZHR-së për qëllime të brendshme dhe asaj të BE-së.



dhe politikat e ZHR-së dhe të kohezionit të BE-së do të thotë:

- Të trajtojë pabarazitë rajonale, duke përmirësuar barazinë dhe forcuar konkurrueshmërinë.
- Të forcojë pronësinë rajonale dhe kombëtare mbi ZHR-në.
- Të rrisë përgjegjësinë rajonale kundrejt zgjedhësve rajonalë.
- Të përshpejtojë procesin e integrimit të Shqipërisë (rajonalizimi dhe ZHR-ja mund të mos jenë kërkesa, por janë parakushte praktike).
- Të krijojë mundësi përfitimi nga fondet e BE-së.
- Të përmirësojë cilësinë dhe efikasitetin e shërbimeve (planifikim, transport, ujësjellës-kanalizime, arsim, shëndetësi, turizëm, mjedis, etj.) ku luan rol kyç rajonalizimi.
- Të ndërtojë kapacitete për përfitim dhe shfrytëzim fondesh, për përgatitjen dhe zbatim të projekteve të mira të zhvillimit rajonal, për rritjen e cilësisë në ofrimin e shërbimeve.

Mes shumë sfidave të tjera, trysnia e kohës për të kryer reformat e kërkuara është e madhe. Rajonalizimi dhe zhvillimi rajonal janë dy nga këto reforma, për të cilat aktorët artikulojnë nevojën (reforma territoriale, përfitimi nga fondet e BE-së, pabarazitë, roli i qarqeve) dhe për të cilat konteksti në përgjithësi ushtron trysni për ndryshimin e politikave. Ky ndryshim politikash duhet të shfaqet përmes një platforme të integruar, me qëllim që të përballojë trysninë e kohës dhe të garantojë efikasitetin e veprimeve politike. **Kreu vijues i këtij dokumenti politikash propozon këtë platformë të integruar të reformave politike dhe jep një qasje të integruar për të arritur si zhvillimin rajonal, ashtu edhe në rajonalizimin në Shqipëri.**

3. Opsionet politike

3.1 Objektivat e përgjithshëm politikë dhe reformat

Në vijim të analizës së zgjeruar në kreun nr.2, shprehim besimin se janë krijuar kushtet për Qeverinë e Shqipërisë t'i

përgjigjet nevojës për reformë dhe të nisë ndryshimet politike drejt një procesi më gjithëpërfshirës dhe të integruar ZHR-je. Politika e re synon të trajtojë dy objektiva të përgjithshëm:

- Të krijojë kushtet për ofrimin e shërbimeve publike cilësore, të qëndrueshme dhe efikase për qytetarët.
- Të nxisë zhvillimin e qëndrueshëm rajonal, duke forcuar kohezionin social-ekonomik, përmirësuar konkurrueshmërinë ekonomike si dhe duke ngritur një kuadër gjithëpërfshirës institucional dhe ligjor, që u përgjigjet si sfidave të zhvillimit vendës, ashtu edhe kërkesave të integrimit të BE-së.

Duke pasur parasysh analizën e hollësishme të zhvillimeve historike dhe gjendjen e sotme në Shqipëri, si dhe sfidat e identifikuara, ne propozojmë, që arritja e të dy objektivave duhet kryer duke adoptuar dy reformat e mëposhtme politike:

Rajonalizimi: Do të thotë forcim i procesit decentralizues, duke u përqendruar në decentralizimin rajonal dhe atë lokal. Për ta shtyrë përpara decentralizimin rajonal, QSH-ja duhet të formalizojë procesin e rajonalizimit dhe të ngrejë një sistem të qartë qeverisjeje rajonale në linjë me Kartën europiane të vetëqeverisjes lokale, parimet e vetëqeverisjes lokale, parimet e vetëqeverisjes rajonale, Kushtetutën e Shqipërisë dhe ligjin "Mbi organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore". Kjo politikë është tepër e rëndësishme për finalizimin e reformave qeverisëse dhe do të sigurojë, që të arrihet qëllimi përfundimtar i decentralizimit: ofrimi i shërbimeve publike cilësore dhe efikase qytetarëve dhe më tepër qeverisje lokale demokratike. Niveli dhe forma e rajonalizimit do të varet nga disa faktorë, që duhen analizuar në tërësi para vendimmarrjes përfundimtare. Në vend të modeleve të përshtatura, për procesin e zhvillimit rajonal do të ishte me dobi të madhe një proces rajonalizimi që ndjek kontekstin politik dhe social-ekonomik të Shqipërisë.

- Konvergjenca mes politikës së brendshme të ZHR-së dhe

politikës së BE-së për ZHR-në dhe kohezionin: Ka ardhur koha që Qeveria e Shqipërisë të përshtatë një politikë zhvillimi rajonal, që e fut politikën rajonale vendëse në linjë me kërkesat e BE-së për zhvillimin rajonal dhe politikën e kohezionit. Kjo konvergjencë është thelbësore sidomos po të kihen parasysh përpjekjet serioze të Shqipërisë për integrim në bashkësinë europiane. Pranohet gjerësisht se procesi i integrimit vendos kushte dhe kërkesa të rrepta për pjesën më të madhe të politikave vendore, përfshi edhe ZHR-në. Përmbushja e këtyre kërkesave përfshin disa gjëra: legjislacioni duhet përafruar me Acquis Communautaire, duhen ngritur institucione efikase, që administrojnë politikat dhe fondet, instrumentet e financimit të para-anëtarësimit dhe fondet vendore duhen përshtatur dhe integruar me strukturën e fondeve të BE-së për vënien në zbatim të zhvillimit rajonal etj. Kjo konvergjencë do të lehtësojë dhe përshpejtojë procesin e integrimit, ndërkohë që do të sigurojë forcimin e institucioneve aktuale dhe krijimin e të rejave sipas një zgjedhjeje politike efikase.

Qasja e integruar politike për ZHR-në dhe rajonalizimin: Në rrethanat e favorshme të qeverisjes me shumë nivele dhe zhvillimit rajonal të mbështetur te partneriteti, zhvillimi i qëndrueshëm do të nxitet vetëm nëse sigurohet koherenca e procesit vertikal dhe horizontal e qeverisjes. Qasja e re e integruar politike (për ZHR-në dhe qeverisjen me shumë nivele) duhet të pajtohet me paradigmën e re të zhvillimit rajonal dhe, në fakt, do të jetë një nga aspektet e saj kyç. Integrimi do të rrisë shumë mundësitë për: krijimin e kushteve të favorshme për zhvillim (ZHR) përmes ofrimit të shërbimeve cilësore dhe organizimit institucional; kohezionin e përmirësuar dhe uljen e pabarazive; efikasitetin e përmirësuar dhe efektivitetin e institucioneve publike të strukturës qeverisëse në zbatimin e roleve dhe përgjegjësive të tyre; forcimin e potencialeve të brendshme të rajoneve dhe nxitje të zhvillimit vendor; gjenerimin e punësimit dhe një përdorim më të mirë të burimeve vendore, duke përmirësuar kështu kushtet, që qeveritë vendore e rajonale të

përmbushin me efikasitet dhe me sukses rolet e përcaktuara për to.

3.2 Politika e rajonalizimit

3.2.1 Parakushtet kritike për një proces të suksesshëm rajonalizimi

Rajonalizimi është i rëndësishëm për Shqipërinë duke pasur parasysh pritshmëritë e larta që do të:

1. Forcojë decentralizimin e qeverisjes.
2. Sigurojë zbatimin e parimit të subsidiaritetit.
3. Forcojë sistemin e qeverisjes me shumë nivele.
4. Ndihmojë për struktura më të mira institucionale si në QV-të dhe në këshillat e qarqeve dhe/ose do të ndihmojë së tepërmi në ngritjen e institucioneve të reja e më efikase në nivel rajonal ose ndërlokal.
5. Krijojë kushtet e favorshme për forcimin e ZHR-së përmes qasjes së mbështetur te partneriteti dhe do të nxisë përdorimin efikas të burimeve të brendshme.
6. Sigurojë që procesi për ZHR-në të mbështetet nga një sistem koherent qeverisës dhe institucione të forta administrative.

Procesi i rajonalizimit duhet mbështetur mbi parimet e mëposhtme, që janë kritike për përmbushjen me sukses të tij:

1. Demokraci, përfaqësim dhe pjesëmarrje.
2. Subsidiaritet.
3. Efikasitet (lidhur me ekonominë e shkallës) dhe prakticitet ekonomik për të ofruar shërbime në nivel rajonal. I pari përputhet me parimin e subsidiaritetit, kurse i dyti është në linjë me "zbatimin territorial" si një nga tiparet paradigmatike të ZHR-së, që duhet të jetë i mbështetur te territori dhe jo domosdoshmërisht i njëtrajtshëm në të gjitha rajonet ose zonat lokale.
4. Planifikim, bashkërendim dhe përgatitje të politikave të integruara strategjike në nivel rajoni.

5. Aftësi për të krijuar një model hapësinor zhvillimi dinamik dhe me shumë qendra (policentrik). Vendbanimet duhet të jenë pjesë e një rrjeti funksional dhe parimi i efikasitetit ekonomik duhet të nxirret në pah kur trajtohen nevojat e çdo vendbanimi përmes ndërhyrjeve publike në infrastrukturë dhe shërbime.
6. Aftësi për të ngritur partneritete dhe për të monitoruar zhvillimin.
7. Mundësi të administratës së rajonit dhe zona e përshtatshme gjeografike si në pozicion, ashtu edhe në madhësi për t'u ofruar qytetarëve shërbime publike cilësore.
8. Një analizë e plotë që identifikon cilat funksione duhet të mbeten në nivel qendror (e të mos decentralizohen në QV dhe rajone) dhe cilat ne nivel lokal (të mos u caktohen rajoneve), me qëllim që të garantohet efikasitet dhe barazi në zhvillim, zhvillim makro-ekonomik dhe qëndrueshmëri politike.
9. Një analizë tërësore hapësinore dhe ekonomike që përfshin pikat e më poshtëme:
    - Identitetin kulturor dhe historik të territoreve dhe vendbanimeve.
    - Pabarazitë sociale, ekonomike dhe territoriale.
    - Karakteristikat natyrore dhe gjeografike si dhe mbrojtjen e mjedisit. Këto përfshijnë: elemente të territorit dhe forma të territorit, si pyje, fusha, male, lugina, ujërat, mjedisin urban etj. Zonat e mbrojtura si parqet, rezervatet, lagunat, zonat detare, zonat e mbrojtura speciale etj.; biodiversitetin; llojet e tokave dhe mbrojtjen e tyre; gjeologjinë dhe hidrologjinë; rrezikun sizmik; barrierat natyrore për komunikimin dhe lëvizjen; zonat e mbishfrytëzuara, duke u përqendruar te burimet natyrore; mbetjet, duke u përqendruar në pikat e nxehta dhe llojet e mbetjeve të treguara sipas vendit, sasisë dhe madhësisë; pikat e nxehta të ndotjes dhe lloje të tjera; dëmet dhe katastrofat natyrore; ekorajonet dhe kurrizet ujëndarëse.
    - Burimet dhe potencialet ekonomike (Specializimi i

rajoneve, duke u përqendruar te industria, tregtia, zejtaria, shërbimet, arsimi, shëndetësia, turizmi, energjia, bujqësia, sektorë të tjerë parësorë etj.; punësimi; bashkëpunimi; trysnia e zhvillimit dhe zonat e prapambetura; rrjetit, nyjat, portat hyrëse, qytetet, qendrat; zonat e klasifikuara si të dobëta, të forta, në ndryshim, të largëta, të ndryshme nga ana kulturore etj.; zonat që kanë nevojë për konsolidim , forcim, rigjallërim, ripërforcim, bashkëpunim më të mirë, përjashtim etj.; infrastrukturat si hidrocentrale, linja gazi, energji të rinovueshme, landfille etj.; potencialet grumbulluese dhe specializime të veçanta).

- Potencialin e vendbanimeve/zonave urbane për të nxitur zhvillimin (Kategorizimi sipas madhësisë, dendësisë, trysnisë apo rënies së zhvillimit , rëndësisë; vendndodhjen; specializimin e përqendruar te industria, tregtia, shërbimet, bujqësia/sektorët parësorë, arsim, shëndetësi, histori, turizëm etj.; qytetet që kanë nevojë për konsolidim, fuqizim, rigjallërim, përforcim, bashkëpunim, përjashtim etj.);
- Potencialin e zonave rurale për zhvillim (Specializim i përqendruar te bujqësia kundrejt zooteknikësdhe produkteve të bulmetit, gjuetia, peshkimi dhe fermat e peshkut, turizmi, zejtaria etj.; madhësinë, vendndodhjen, trysninë e zhvillimit, tipologjinë e vendbanimit si fshat i konsoliduar apo shtëpi të shpërndara në një sipërfaqe të gjerë etj.)
- Mundësinë e hyrjes(aksesit) dhe lëvizjen (Rrugët, korridoret, itineraret, nyjat, rrjetin, pikat hyrëse; ajri, deti, rruga, hekurudha, të gërshetuara; pasagjerët dhe transporti i mallrave; komunikimin; periferalitetin dhe nivelet e vendndodhjeve periferike/qendrore/vendeve kyçe, brenda vendit apo në bregdet, malore apo fushore).
- Klimën politike dhe ndikimet.

Kriteret e sipërpërmendura janë parakushte për çdo proces

të shëndetshëm rajonalizimi dhe u duhet kushtuar kujdes i veçantë para se QSH-ja të përcaktojë ndonjë rrugë specifike për rajonalizimin dhe ZHR-në.

3.2.2 Zgjedhja e modelit "të duhur" të rajonalizimit

Para se të vendosë për politikën e duhur të rajonalizimit, çdo qeveri duhet të mbajë parasysh se zbatimi i procesit rajonalizues duhet të ndjekë të njëjtët hapa kritikë të paraqitur më poshtë:

- Përshtatja e një politike rajonalizimi nga qeveria kombëtare. Kjo politikë duhet të nxjerrë në pah vizionin dhe objektivat strategjikë të rajonalizimit, në linjë me procesin e decentralizimit. Po ashtu, duhet të përcaktojë institucionet përgjegjëse dhe rolet e tyre specifike, si dhe mekanizmat e ndërlidhur financiarë. Është e rëndësishme të caktohet një institucion kombëtar (mundësisht ministri), që të merret dhe të ndjekë së bashku zbatimin e rajonalizimit dhe zhvillimin rajonal.
- Politika kombëtare e rajonalizimit duhet të përcaktojë qartë formën e zgjedhur të rajonalizimit. Ka tri modele lidhur me këtë[55] të cilat duhen shqyrtuar dhe përdorur si bazë për zgjedhjen e formës së duhur të rajonalizimit për Shqipërinë dhe para formulimit të alternativave politike. Këto tri modele paraqiten në tabelën 8. Janë përshtatur për kontekstin shqiptar, për të lehtësuar formulimin e alternativave.
    - **Rajonalizimi administrativ.**
    - **Rajonalizimi nga poshtë lart (përmes autoriteteve vendore).**

55 Në fakt ka 5 modele të njohura ndërkombëtare, nëse i referohemi Raportit PLUREL 2010 (Tosics et al.), por dy të tjerat përfshijnë rajonalizimin përmes autoriteteve federale (Austria, Gjermania, Zvicra etj.) dhe autonominë rajonale/njohjen politike (në rastin e Spanjës ose Italisë), të cilat nuk janë të përshtatshme për kontekstin shqiptar.

- **Decentralizimi rajonal.**

- Politika kombëtare e rajonalizimit duhet të përcaktojë qartë kuadrin ligjor që do të përdoret. Ky kuadër mund të jetë plotësues për legjislacionin e decentralizimit (duke prekur rolin e qarkut/rajonit, procesin rajonalizues dhe kushtet e tij), ose mund të shkrihet me legjislacionin për ZHR-në (i cili duhet hartuar). Kjo mund të kërkojë edhe modifikimin e kuadrit ekzistues ligjor.

- Së fundi, politika kombëtare e rajonalizimit duhet të qartësojë natyrën e rajonit të ardhshëm – qoftë ky qarku, ndonjë rajon më i madh apo thjesht forma e partneritetit në qeverisje. Për më tepër, ajo duhet të përcaktojë rolin dhe pushtetin politik të rajonit të ardhshëm dhe strukturën e tij institucionale si nivel i mundshëm qeverisjeje.

3.2.3 Alternativat politike për rajonalizimin

Duke pasur parasysh modelet e mësipërme dhe përputhshmërinë e secilit me planet e ardhshme të QSH-së për ZHR-në, më poshtë paraqiten tri alternativa politike, të cilat shtrojnë rrugë të ndryshme për rajonalizimin e Shqipërisë. Secila është përshkruar në terma hapash dhe përparësish e pengesash (të përcaktuara si rrjedhoja, prerogativa dhe ndërlikime kohore) për të lehtësuar vendimmarrjen. Alternativat politike janë:

- Alternativa 1: Përmirësimi i performancës së qarkut, duke mbajtur rolin e tij të sotëm brenda kuadrit të legjislacionit aktual (kjo alternativë mban më tepër parasysh modelin e dytë – rajonalizimin nga poshtë lart, por ruan edhe statuskuonë).
- Alternativa 2: Forcimi i decentralizimit në nivel qarku, ose dekoncentrimi në nivel qarku (kjo alternativë mund të mbështetet në modelin e parë dhe të tretë, siç tregohet në tabelën 8, sipas zgjedhjes së aktorëve).

Tabela 8: Modele të formës së rajonalizimit

Modeli i mundshëm	Tiparet	Ndikimi
Rajonalizimi administrativ	Autoritetet rajonale do të përcaktohen nga qeveria kombëtare së bashku me strukturën përkatëse institucionale. Qëllimi i këtij rajonalizimi do të jetë kryesisht zhvillimi rajonal, por rajoneve u duhen dhënë disa funksione të deleguara ose të dekoncentruara. Rajoni nuk do të jetë njësi vetëqeverisëse. Më tepër do të jetë formë dekoncentrimi rajonal. Zakonisht është e përshtatshme për shtetet e vogla, si Shqipëria.	Meqë kjo mundësi është shembull tipik i ndërhyrjes nga lart poshtë, do të jetë tepër e kontrolluar nga qeveria qendrore. Procesi i zhvillimit rajonal do të jetë i centralizuar kurse decentralizimi do të përqendrohet te qeverisjet vendore, por jo te rajonet. Në rastin e Shqipërisë, kjo do të kërkonte ndryshime të mëdha në kuadrin ligjor – si për të ndikuar/trajtuar qarqet, ashtu edhe për të krijuar struktura të reja decentralizimi (sidomos nëse rajoni do të jetë më i madh se qarku). Pavarësisht morisë së kritereve dhe parimeve, që duhen mbajtur parasysh në procesin rajonalizues, faktori politik dhe politikat qendrore do të mbizotërojnë në vendimmarrjen për rajonalizimin.
Rajonalizimi nga poshtë lart (përmes autoriteteve lokale)	Kjo formë rajonalizimi në fakt është një decentralizim i fortë dhe që funksionon mirë. Në këtë rast, mund të krijohen rajonet apo thjesht partneritetet. Funksioni kryesor i rajonit do të ishte zhvillimi rajonal (për të siguruar ekonomi në shkallë të gjerë për shërbimet) dhe qeverisjet vendore të cilat nisin krijimin e rajonit. Rajoni mund të marrë përsipër disa shërbime. Në çdo rast, zgjedhja do të jetë e orientuar nga territori. Rajonit mund t'i caktohet ndonjë rol monitorues lidhur me performancën e qeverisjeve vendore. Ky lloj rajonalizimi zakonisht ngrihet përmes bashkëpunimit ndërlokal ose në formën e qeverisjes metropolitane.	Kuadri aktual ligjor pasqyron (megjithëse jo plotësisht) këtë zgjedhje. Meqë këtu paraqitet qartë nisma nga poshtë lart, kjo formë rajonalizimi kërkon bashki të forta me burime të mira financiare dhe kapacitete të larta teknike. Mund të përshtatet për shtete të mëdha apo të vogla, për sa kohë që niveli i fragmentarizmit të qeverisjeve vendore nuk është aq i lartë sa të pengojë bashkëpunimin. Në fakt, bashkëpunimi duhet të jetë plotësisht funksional që ky model të ecë mirë. Shqipëria tashmë ka përjetuar forma të bashkëpunimit ndërlokal, partneritete dhe, në masë më të ulët, qeverisje metropolitane. Megjithatë, ende nuk e ka arritur fazën ku komunat dhe bashkitë, në bashkëpunim me qarqet, të ndërtojnë partneritete për qeverisje. Kjo alternativë nuk kërkon ndryshime të mëdha në kuadrin ligjor të Shqipërisë. Arsyeja kryesore për këtë është se kur u institucionalizua plotësisht reforma e decentralizimit në vitin 2000, u zgjodh kjo mundësi për rajonalizimin e ardhshëm.

Decentralizimi rajonal	Decentralizimi (politik, administrativ dhe fiskal) është i fortë në nivel lokal dhe rajonal. Nivelet e qeverisjes lokale (në shumicën e herëve) përcaktohen përmes zgjedhjeve të drejtpërdrejta. Ky model mbështetet në parimin e vetëqeverisjes. Në disa raste, rajoni ka edhe pushtet legjislativ.	Duke qenë qasje e kombinuar (nga lart poshtë dhe nga poshtë lart), siguron vetëqeverisje për rajonet në kontekst të qartë politik. Rajoni, në rastin e Shqipërisë, mund të jetë qarku ose mund të caktohet një rajon më i madh. Zgjedhjet do të ishin të drejtpërdrejta, do të kishte kalim të mëtejshëm të kompetencave në nivel rajonal, çka do të kërkonte edhe ndryshime në kuadrin aktual ligjor. Që ky model të jetë i suksesshëm e të funksionojë mirë, të gjitha parimeve dhe kritereve të rajonalizimit (siç u përmendën më sipër) u duhet kushtuar rëndësi. Ky model kërkon caktimin e kompetencave rajoneve, gjë që aktualisht në Shqipëri bëhet në nivel kombëtar apo lokal.

- Alternativa 3: Krijimi i rajoneve të reja më të mëdha (në këtë alternativë, do të zbatoheshin më tepër hapat e modelit të tretë.)

Një njohuri e tërësishme e kostove dhe përfitimeve për secilën alternativë është e domosdoshme për të vlerësuar dhe zgjedhur atë më të përshtatshmen. Formulimi i alternativave është bërë mbështetur në analizën e këtij dokumenti për qarkun, rajonalizimin dhe zhvillimin rajonal si dhe mbi faktorët kritikë, kriteret dhe format e rajonalizimit, që do të ishin të përshtatshme për këtë proces në Shqipëri.

3.3 Konvergjenca mes politikës vendëse të ZHR-së dhe politikës së BE-së për ZHR-në dhe kohezionin

Siç u tha në fillim, ka ardhur koha që Qeveria e Shqipërisë të miratojë politikën e zhvillimit rajonal në përputhje me ZHR-në vendore dhe kërkesat e politikës së BE-së për ZHR-në dhe kohezionin. Në të vërtetë, Qeveria e Shqipërisë tashmë e nisur të kryejë një farë përafrimi të këtyre politikave, duke i integruar ato në SKZHI-në 2013-2020. Procesi i rishikimit të SKZHI-së do të përmbyllet në vitin 2013. Skenari i propozuar më poshtë për reformën e politikës së ZHR-së (konvergjenca mes ZHR-së vendëse dhe politikës së BE-së për ZHR-në dhe kohezionin) mbështetet në kuadrin që i ka propozuar QSH-së ISD-ja në vitin 2010, por me disa rishikime[56]. Hapat e mëposhtëm nuk janë të njëpasnjëshëm. **Hapi 1.** QSH-ja duhet të përpiqet të përmbushë kërkesat e Komisionit Europian mbi 12 rekomandimet (Shtojca 3). Kjo përmbushje do t'i

56 Për shkak se i referohemi punës thelbësore tashmë të kryer në këtë drejtim (kontributi i projektit të ndihmës teknike të ISD PNUD/BE 2009-2012), ky dokument paraqet skenarin më të favorshëm në zhvillimin rajonal (konvergjenca) pa analizuar alternativa të tjera. Për një analizë të hollësishme të kësaj reforme politike, lexoni dokumentin politik: "Drejt një kuadri të rishikuar për politikën e zhvillimit rajonal për 2010-2020" ISD,PNUD/BE, qershor 2010.

siguronte Shqipërisë statusin e vendit kandidat në një të ardhme shumë të afërt. Njëkohësisht, përmbushja e rekomandimeve do të sillte, si rrjedhojë, përmirësimin e performancës së Shqipërisë dhe mundësi përfitimi në të gjitha pjesët përbërëse të IPA-s (përsa i përket rishikimit të këtij instrumenti për periudhën 2014-2020). Kjo do të thotë që Shqipëria duhet të përgatitet nga ana institucionale, programore dhe financiare për të përfituar nga IPA III mbi zhvillimin rajonal.

Hapi 2: QSH-ja duhet të përgatisë/finalizojë kuadrin për IPA III, së bashku me rishikimet e mundshme, përqendruar te transporti, mjedisi dhe konkurrueshmëria rajonale nën dritën e IPA 2014-2020. Kjo përfshin Kuadrin e dytë të koherencës strategjike dhe Programin operacional për ZHR-në (2014).

Hapi 3: QSH-ja duhet të përgatisë/finalizojë kuadrin politik, institucional, ligjor dhe financiar për zhvillimin rajonal vendës. Ai përfshin:

- Punë të mëtejshme në përmirësimin e FZHR-së për ta shndërruar përfundimisht në instrument financiar për ZHR-në.
- Finalizimin e strategjisë kombëtare për ZHR-në dhe paketës përkatëse ligjore.
- Krijimin e institucionit, që do të merret me ZHR-në në nivel qendror. Fillimisht mund ta marrë DEBASKON-i këtë përgjegjësi për ZHR-në, por më pas kjo detyrë mund t'i caktohet një ministrie të veçantë. Duke pasur parasysh karakterin e ndërlikuar të ZHR-së përsa i përket kombinimit të fondeve dhe kërkesave të BE-së me nevojat vendëse dhe me institucionet, që ndikojnë/kanë lindur nga decentralizimi dhe zgjedhjet për qeverisjen rajonale, mund edhe të krijohet një Ministri e Zhvillimit Rajonal, Decentralizimit dhe Rajonalizimit.
- Qartësimi i rolit dhe përgjegjësive të qarkut në zhvillimin rajonal. Këto përgjegjësi përfshijnë: monitorimin e zhvillimit në nivel qarku dhe studime për pabarazitë (do me thënë

vëzhgimi); nxitja dhe mbështetja e proceseve këshilluese dhe partneriteteve nën-rajonale (së bashku me AZHR-në); planifikimi strategjik për territorin e qarkut; zhvillimi i kapaciteteve për ZHR-në; rritja e kapaciteteve për të zhvilluar/administruar/miratuar projekte rajonale (me AZHR-në); aftësinë për të përfituar nga mekanizmat financiarë për ZHR-në dhe zbatimin e projekteve të ZHR-së; shpenzimet e përcaktuara për të rritur financat dhe pushtetin.

- Përgatitja e strategjive të zhvillimit rajonal për çdo qark (ose rajon, nëse do të krijohen rajone të reja). Këto strategji do të mbulojnë një periudhë 10-vjeçare, por do të rishikohen çdo 2 vjet mbështetur në përfundimet e monitorimeve dhe vlerësimeve periodike.
- Krijimi i Agjencive të zhvillimit rajonal (për çdo qark ose rajon apo për një numër qarqesh). Këto agjenci do të bëhen bashkëpunëtoret më të ngushta të qarqeve në nxitjen e ZHR-së dhe mbështetjen e aktorëve rajonalë (përfshi bizneset) në ngritjen e partneriteteve dhe hartimin e zbatimin e projekteve rajonale.
- Krijimi i një modeli dhe i kërkesave institucionale për vëzhgimin rajonal për ZHR-në (bazë të dhënash rajonale dhe një varg vlerësimesh, si: vlerësimin social dhe ekonomik, veprimtaritë dhe analizat e tregut, vlerësimi i varfërisë etj.). Qëllimi i vëzhgimit (i ngritur dhe administruar në nivel qarku) është të mbështesë punën e qarkut në ZHR.
- Vënia në zbatim e një programi kombëtar për zhvillimin e kapaciteteve mbi ZHR-në dhe partneritetet, i orientuar nga qarqet, bashkitë dhe komunat, bizneset dhe agjencitë qendrore të lidhura me ZHR-në.

Hapi 4: Konvergjenca mes politikës e veprimeve vendëse të ZHR-së dhe kërkesave të BE-së për politikat e ZHR-së dhe kohezionit. Ky hap bëhet përherë e më i rëndësishëm sa më tepër i afrohet Shqipëria anëtarësimit në BE. Megjithatë, ngjashëm me dispozitat e paraanëtarësimit, anëtarësimi dhe integrimi i plotë do të

shtrojë kërkesa dhe kushte të forta, të cilat duhet të plotësohen nga Shqipëria. Bashkëfinancimi i IPA-s përmes FZHR-së është një nga masat e para për konvergjencë. Në një fazë më të vonë, "konvergjenca e plotë mes burimeve vendëse dhe fondeve të BE-së do të jetë thelbësore për të përdorur me efikasitet të gjitha fondet dhe për të arritur rezultatet e parashikuara" (ISD 2010).

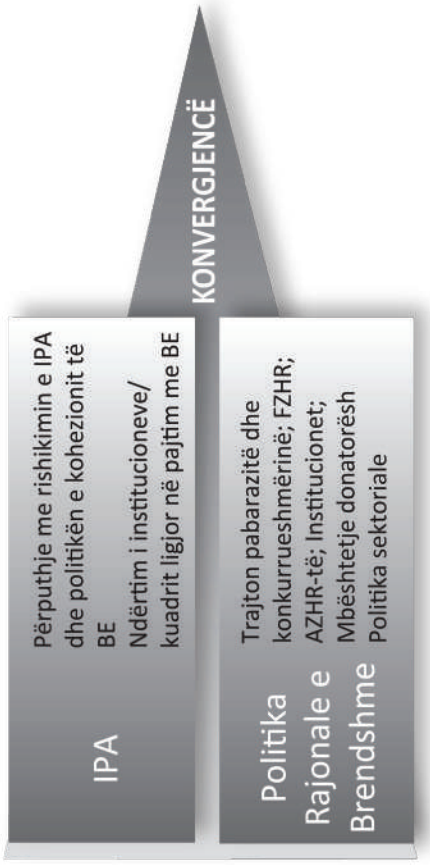


Figura 15: Konvergjenca mes ZHR-ve vendëse dhe të BE-së

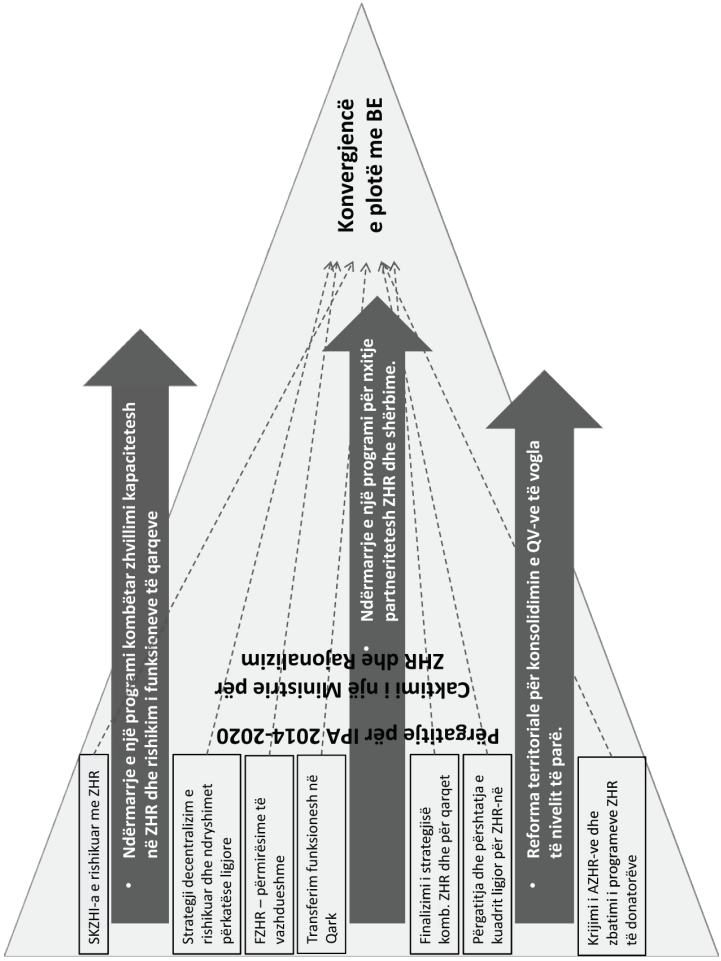
3.4 Qasja e integruar politike për zhvillimin rajonal dhe rajonalizimin

Kjo reformë politike integron hapat e dy reformave të tjera - rajonalizimin dhe zhvillimin rajonal. Pavarësisht se cila alternativë politike për rajonalizimin do të zgjidhet, disa hapa për të siguruar integrimin e dy fushave janë të domosdoshëm. Këta hapa po i renditim si më poshtë (shih figurën 6):

1. Përmbushja e reformave të mëposhtme politike, institucionale dhe financiare brenda periudhës 2013-2015: Përgatitja e SKZHI-së 2013-2020 dhe ndërfutja e ZHR-së në të.
    - Rishikimi i strategjisë së decentralizimit në linjë me SKZHI 2013-2020 për të qartësuar rolin e qarkut ose të rajonit sipas alternativës së zgjedhur për rajonalizimin.
    - Paraqitja e kuadrit ligjor për ZHR-në dhe e alternativës së zgjedhur për rajonalizimin.
    - Bërja e FZHR-së subjekt përmirësimesh të vazhdueshme për të reflektuar përparësitë e ZHR-së dhe për t'u përputhur gradualisht me fondet e BE-së për ZHR-në (IPA III).
    - Finalizimi i Strategjisë Kombëtare për zhvillimin rajonal dhe gjithë strategjitë ZHR të qarqeve.
    - Nisja e transferimit të funksioneve të reja/të rishikuara drejt qarqeve.
    - Krijimi i AZHR-ve dhe zbatimi i programit ZHR të financuar nga donatorët.
2. Ndërmarrja e tri programeve kombëtare brenda 2014-2015:
    - një program zhvillimi kapacitetesh për ZHR-në dhe funksionet e reja/të rishikuara të qarkut;
    - një program mbi nxitjen dhe mbështetjen e partneriteteve në ZHR dhe ofrimin e shërbimeve;
    - një reformë territoriale për konsolidimin e QV-ve të vogla të nivelit të parë.
3. Përgatitja për IPA 2014-2020 gjatë vitit 2013.

4. Caktimi i një ministrie të vetme për ZHR-në, Decentralizimin dhe Rajonalizimin brenda 2013-2014.
5. Lëvizja gradualisht drejt konvergjencës me BE-në pas 2016-ës.

Figura 16: Modeli i integruar për ZHR-në dhe rajonalizimin.



4. Shënim përmbyllës

Si përfundim, në vijim të analizës së mësipërme, alternativave politike dhe rekomandimeve, ka një numër aspektesh kyçe, të cilat ia vlejnë të theksohen, pavarësisht vendimit përfundimtar të QSH-së dhe aktorëve të tjerë në zgjedhjen e rrugës së re për zhvillimin rajonal dhe rajonalizimin:

1. Qasja ne, zhvillimin rajonal deri tani ka qenë mjaft e paqëndrueshme. Ndërkohë që integrimi në BE sa vjen e afrohet, janë krijuar kushtet, që qeveria të marrë pozicionin e saj përfundimtar dhe të ecë përpara me politikën për ZHR-në.
2. Qasja e zgjedhur nga qeveria dhe aktorët e tjerë për decentralizimin në nivel qarku (apo modelin e rajonalizimit) në vitin 2000, deri tani ka qenë qasje nga poshtë lart. Zhvillimet e 12 viteve të fundit tregojnë se ka ardhur koha edhe për një ndërhyrje paralele nga lart poshtë. Kjo duhet të ndodhë sepse edhe nëse shfrytëzohet qasja nga poshtë lart, ndiehet nevoja për nismat e qeverisë. Të dyja qasjet, të kombinuara, do të sigurojnë një qeverisje me shumë nivele dhe do të garantojnë zbatimin e suksesshëm të alternativës së zgjedhur për rajonalizimin.
3. Cilado alternativë të zgjidhet, ky vendim duhet mbështetur mbi një analizë tërësore hapësinore dhe social-ekonomike si dhe mbi konsensusin politik.
4. Për të përmbushur rolin e tyre në ZHR dhe kryerjen e funksioneve cilësore (të caktuara në kuadër të alternativës së përzgjedhur), qarqet duhet të jenë në gjendje të mbajnë dhe forcojnë më tej stafin dhe strukturat, që kanë të bëjnë me zhvillimin (të cilat quhen aspekte të forta). Qarqet duhet edhe të përmirësojnë: administrimin e kompetencave, bashkërendimin me shumë nivele, aftësitë në hartimin e projekteve dhe kapacitetet administruese, proceset e këshillimit dhe ngritjen e partneriteteve, si dhe burimet apo mekanizmat financiarë (të njohur si aspekte të dobëta).
5. Rekomandimet kryesore politike për qarkun (ose rajonin

e ri) dhe institucionet e tjera të lidhura me ZHR-në mund të përmblidhen si më poshtë: Parimi i subsidiaritetit duhet të përforcohet me çdo kusht, po ashtu duhet forcuar edhe procesi i decentralizimit.

- ZHR-ja nga poshtë lart duhet gërshetuar me qasjen qeveritare nga lart poshtë.
- Partneritetet duhet të qëndrojnë në thelb të ZHR-së në Shqipëri (në linjë me BE-në, por në përputhje me kontekstin).
- Qeverisja me shumë nivele, që mbetet objektiv për t'u arritur, duhet të jetë përparësi.
- Përputhja e politikës vendëse me politikën e kohezionit të BE-së, e cila mbetet çështje kritike për të ardhmen e afërt, duhet të shërbejë si pikëpamje kryesore për çdo

5.2 Shtojca 2: Klasifikimi i shteteve anëtare në "Modele të vetëqeverisjes rajonale"

Klasifikimi i mëposhtëm është nxjerrë nga **"Këshilli i Europës, CDLR, 2007, Raporti mbi praktikën europiane dhe zhvillimet e fundit në fushën e vetëqeverisjes vendore, Strasburg."**

Modeli 1: Rajonet me fuqi miratimi të legjislacionit parësor, ekzistenca e të cilave garantohet nga kushtetuta / nga një marrëveshje federale dhe nuk mund të vihet në pikëpyetje kundër vullnetit të tyre - Vendet: Austria, Belgjika, Finlanda, Gjermania, Italia (rajone me status të posaçëm), Federata Ruse, Republika Sllovake, Spanja, Zvicra, Finlanda (Aland).

Modeli 2: Rajonet me fuqi miratimi të legjislacionit parësor, ekzistenca e të cilave nuk është e garantuar nga kushtetuta / nga një marrëveshje federale dhe nuk mund të vihet në pikëpyetje kundër vullnetit të tyre - vendet: Mbretëria e Bashkuar (Skoci dhe Irlanda e Veriut).

Modeli 3: Rajonet me fuqi miratimi të legjislacionit, sipas kuadrit (parimeve, dispozitave të përgjithshme) të caktuara nga legjislacioni kombëtar, ekzistenca e të cilave garantohet nga kushtetuta – Vendet: Republika Çeke, Hungaria, Holanda, Italia (rajone të zakonshme).

Modeli 4: Rajonet me fuqi miratimi të ligjeve dhe/ose akteve të tjera ligjore, sipas kuadrit (parimeve, dispozitave të përgjithshme) të caktuara nga legjislacioni kombëtar, ekzistenca e të cilave garantohet nga kushtetuta – Vendet: Mbretëria e Bashkuar (Uellsi), Polonia.

Modeli 5: Rajonet me fuqi vendimmarrëse (pa fuqi ligjvënëse) dhe këshilla të zgjedhura drejtpërdrejt nga populli – Vendet: Kroacia, Danimarka, Finlanda (Kainuu), Franca, Norvegjia, Suedia, Turqia,

Ukraina dhe Mbretëria e Bashkuar (Londra e Madhe).

Modeli 6: Rajonet pa fuqi vendimmarrëse, pa fuqi ligjvënëse dhe me këshilla të zgjedhura nga autoritetet vendore përbërëse – vendet: Shqipëria, Finlanda (rajonet e tjera), Letonia dhe Rumania.

5.3 Shtojca 3: 12 prioritetet kyçe që duhen plotësuar nga Shqipëria për t'u anëtarësuar në Bashkimin Europian

Paragrafi i mëposhtëm është nxjerrë nga **"KOMUNIKIMI NGA KOMISIONI PËR PARLAMENTIN EUROPIAN DHE PËR KËSHILLIN - Opinioni i Komisionit për aplikimin e Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Europian", {SEC(2010) 1335}, Komisioni Evropian, Bruksel, 9.11.2010 COM(2010) 680."**

"Komisioni konsideron se negociatat për anëtarësim në Bashkimin Europian duhen hapur me Shqipërinë kur vendi të ketë arritur shkallën e duhur të përputhjes me kriteret e anëtarësimit dhe në veçanti me kriteret politike të Kopenhagenit, që kërkojnë stabilitetin e institucioneve të cilat garantojnë sidomos demokracinë dhe sundimin e ligjit. Në këtë drejtim, Shqipëria duhet që të plotësojë në veçanti prioritetet e mëposhtme kyçe:

- Të garantohet funksionimi i duhur i Kuvendit në bazë të një dialogu konstruktiv dhe të qëndrueshëm politik mes të gjitha partive politike.
- Të miratohen ligjet e mbetura pezull, të cilat kërkojnë shumicë të cilësuar në Kuvend.
- Emërimi i Avokatit të Popullit dhe mbajtja e një seance dëgjimore dhe procesi votimi të rregullt në Kuvend mbi emërimet për Gjykatën Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë.
- Ndryshimi i kuadrit ligjor për zgjedhjet në linjë me rekomandimet e OSBE-ODIHR-it.
- Sigurimi që zgjedhjet të kryhen në linjë me standardet europ--iane dhe ndërkombëtare.

- Të kryhen hapat thelbësorë të reformës në administratën publike, përfshi ndryshimet në ligjin për shërbimin civil dhe forcimin e Departamentit të Administratës Publike, me synim që të rritet profesionalizimi dhe depolitizimi i administratës publike, si edhe të forcohet qasja, që emërimet dhe ngritjet në detyrë të bazohen në transparencë dhe merita.
- Forcimi i shtetit të së drejtës nëpërmjet miratimit dhe zbatimit të një strategjie për reformën në drejtësi,që garanton pavarësinë, efiçiencën dhe përgjegjësinë e institucioneve të drejtësisë.
- Të zbatohet me efektivitet Strategjia antikorrupsion e qeverisë dhe plani i veprimit, si dhe të hiqen pengesat ndaj hetimeve, sidomos për hetimet e gjyqtarëve, ministrave dhe deputetëve; të krijohet një historik solid me hetimet proaktive, ndjekjen dhe dënimin e çështjeve të korrupsionit në të gjitha nivelet.
- Të forcohet lufta kundër krimit të organizuar, bazuar në vlerësimin e rrezikut dhe hetimit proaktiv, rritjen e bashkëpunimit me partnerët rajonalë dhe të BE-së dhe koordinimin më të mirë të agjencive të zbatimit të ligjit. Të krijohet një historik solid në këtë fushë.
- Një Strategji Kombëtare dhe Plan Veprimi në lidhje me titujt e pronësisë duhet të përgatiten, miratohen dhe zbatohen, në konsultim të gjerë me grupet e interesit dhe duke marrë parasysh praktikat ligjore të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ); kjo nismë duhet të mbulojë proceset e kthimit, kompensimit të pronave dhe procesin e legalizimit.
- Të bëhen hapa konkretë në forcimin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut, sidomos të grave, fëmijëve dhe romëve, si dhe në zbatimin e efektshëm të politikave antidiskriminim.
- Ndërmarrja e masave shtesë për përmirësimin e trajtimit të të ndaluarve në stacionet e policisë, paraburgim dhe burg. Të forcohet ndjekja juridike për rastet e trajtimit të keq dhe të përmirësohet zbatimi i rekomandimeve të Avokatit të Popullit në këtë fushë."

Bibliografia

Albania National Report "On Progress Towards Achieving the Millennium Development Goals", 2004, , accessed on October 8, 2012.

Albania National Report "On Progress Towards Achieving the Millennium Development Goals", 2010, http://intra.undp.org.al/ext/elib/view.cfm?id=1058, accessed on October 8, 2012.

Anamali, S., (2002) (in Albanian), *Historia e popullit shqiptar në katër vëllime*, I, Botimet Toena
Albanian Academy of Science, *History of Albanian People*, ISBN 99927-1-623-1.

Cabanes, P. *et al*, (2008), *Harta Arkeologjike e Shqipëris*ë, Botimet Pegi, Tiranë.

Cabanes, P. *et al*, (2008), *Harta Arkeologjike e Shqipëris*ë, Botimet Pegi, Tiranë.

Central Elections Commission, Local Elections 2011 Results, http://www.cec.org.al/images/stories/zgjedhje-vendore/2011/HTML_31.10/buletini_prova261211.htm, accessed on June 7, 2012.

Central Elections Commission, Local Elections 2007 Results, http://www.cec.org.al/images/stories/zgjedhje-vendore/2007/rezultate_2007/web%20rez%20perf/rez_kryetar.htm, accessed on June 7, 2012.

Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD

Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en.
Council of Europe, European Charter of Local Self-government, Strasbourg, 15.X.1985.

Council of Europe, CDLR, 2007, Report on European practice and recent developments in the field or regional self-government, Strasbourg.

Council of Europe, MCL-13 (2002) 8 final, Helsinki Declaration on Regional Self Government, Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government.

Decision of the Council of Ministers, no. 667, date 15.12.2000, "On the administration of rural roads by the Qark Councils"

Decision of the Council of Ministers, no. 3, date 19.03.2012, "On the definition of criteria for the distribution of RDF"

Decision of the Council of Ministers, no. 563, date 12.8.2005, "On the allocation of Qark responsibilities for the distribution of social protection services"

Decision of the Council of Ministers, no. 465, date 18.07.2012 "On Gender mainstreaming in the medium-term budgetary program"

European Charter of the Local-Self Government, Council of Europe, 15.10.1985, Strasbourg;
European Commission, 9.11.2010 "Communication from the Commission to the European

Parliament and the Council - Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union", {SEC(2010) 1335}, COM(2010) 680, Brussels.

European Commission, 10.10.2012, *Commission Staff Working Document: Albania 2012 Progress Report*, accompanying the document Communication from the Commission to the European

Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 {COM(2012) 600}, SWD(2012)334, Brussels.

European Commission, 10.10.2012, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, COM(2012) 600, Brussels.

European Commission, 7.12.2011, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), COM(2011) 838 final, Brussels.

INSTAT, "Prodhimi i brendshëm bruto në Republikën e Shqipërisë sipas rajoneve statistikore niveli 2, 3 viti 2010", data e publikimit 8.08.2012, www.instat.gov.al.

INSTAT, "Llogaritë Rajonale në Shqipëri", 2011.

Integrated Support for Decentralization Project "Working for Regional Development", Report" Assessment of design and performance, recommendations for improvements and support in reforming the Regional Development Fund", UNDP/EU, November 2010;

Integrated Support for Decentralization Project "Working for Regional Development", Policy Paper, "Towards a Revised Regional Development Policy Framework for 2010-2020" UNDP/EU, June 2010;

Integrated Support for Decentralization Project "Working for Regional Development", Policy Paper, "Strategic Concept of

Regional Development for Albania" UNDP/EU, May 2011;

Integrated Support for Decentralization Project "Working for Regional Development", "Regional Disparities in Albania", UNDP/EU, November 2010;

Keating, M. 1998, The New Regionalism in Western Europe, Territorial Restructuring and Political Change, Eduar Elgar Publishing, Cheltenham.

Kuqi, I. and Shutina, D., 2010, Zhvillimi Rajonal në Shqipëri: Sfida e zhvillimit apo e integrimit?, in *Politikëndjekës apo Politikëbërës, Alternativa mbi zhvillimin urban, manaxhimin e territorit dhe të mjedisit*, eds. Shutina D. and Toto R., IKSH_POLIS, Co-PLAN, pp. 345-379.

Ligji nr. 8652, datë 31.7.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore", i ndryshuar

Ligji nr. 8653, datë 03.08.2000, 31.7.2000, "Për ndarjen territoriale-administrative të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë"

Ligji nr. 10487, datë 5.12.2011, "Për buxhetin e shtetit për vitin 2012"

Ligji nr.8417, datë 21.10.1998, "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar

Ligji nr. 9106, datë 17.7.2003, "Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar

Ligji nr. 10119, datë 23.4.2009, "Për planifikimin e territorit", i ndryshuar

Ligji nr. 10431, datë 09.06.2011, “Për mbrojtjen e mjedisit”

Ligji nr. 10463, datë 22.09.2011, “Për manaxhimin e integruar të mbetjeve urbane”

Ministry of Agriculture, Food and Consumer Protection, “The Sectorial Strategy for Food and Agriculture 2007-2013”, 2007.

Ministry of Interior, “Local Government and Decentralization Strategy”, 2006
Ministry of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities, “Sectorial Strategy for Social Protection”, 2007

Ministry of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities, “Sectorial Strategy for Employment”, 2007;

National Tourism Agency, (2011), The 2011 brochure “Tourist map”, http://www.akt.gov.al/akt/broshura.php?lang=2, accessed on June 8, 2012.

National Agency of Natural Resources, Hydropower Situation, http://www.akbn.gov.al/images/pdf/hidroenergjetike/Situata_hidroenergjitike.pdf, accessed on October 14, 2012.

National Agency of Natural Resources, Solar Energy, http://www.akbn.gov.al/images/pdf/energji-te-rinovueshme/Energjia_Diellore.pdf, accessed on October 14, 2012.

National Agency of Natural Resources, Wind Energy, http://www.akbn.gov.al/images/pdf/energji-te-rinovueshme/Energjia_e_Eres.pdf, accessed on October 14, 2012.

National Tourism Agency, http://www.akt.gov.al/natyra/text.php?id=12&lang=2, accessed on June 12, 2012.

OECD, 2007, Linking Regions and Central Governments, Contracts for Regional Development, http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/linking-regions-and-central-governments_9789264008755-en, accessed on October 12, 2012.

Order of the Prime Minister, no. 12, date 2.02.2012, "On the preparation of the strategy for development and integration 2012 - 2020"

Organization for Security and Co-operation in Europe Presence in Albania, Report of the Head of the OSCE presence in Albania to the OSCE Permanent Council, 20 September 2012, http://www.osce.org/albania/94071, accessed on October 8, 2012.

Regional Development Program Northern Albania, 2011, Ex-Ante Poverty Impact Assessment for the implementation of the Regional Development Programme in Northern Albania.

Regional Development Program Northern Albania, 2011, Assessment of the Implications of the NUTS II delineation proposed by the Government of Albania.

Tosics, I., Szemzo, H., Illes, D. and Gertheis, A., (2010), National Spatial Planning Policies and Governance Typology, PLUREL Deliverable Report.

Toto, R. 2010, Rajonalizimi i Shqipërisë në debat: fuqizimi i decentralizimit dhe evoluimi drejt zhvillimit rajonal, in *Politikëndjekës apo Politikëbërës, Alternativa mbi zhvillimin urban, manaxhimin e territorit dhe të mjedisit*, eds. Shutina, D. and Toto, R., IKSH_POLIS, Co-PLAN, pp. 317-344.

Trans Adriatic Pipeline, BH Gas, (2011) Media release, http://www.trans-adriatic-pipeline.com/fileadmin/pdfs/media_release_

tap_bh-gas_mouc.pdf, accessed on June 6, 2012.

Unep/Grid-Ardenal, **Albania, state of the environment; Land use: agriculture and forestry,** http://envsec.grid.unep.ch/see/proj/mining/maps.php, accessed on June 8, 2012.

Përse Njësitë e Qeverisjes Vendore nuk munden të zbatojnë (suksesshëm) Programin Buxhetor Afatmesëm?[1]

Altin MIHALI

1 Ky dokument është një version i përshtatur: Mihali, A. 2012, "Programi Buxhetor Afatmesëm dhe Qeverisja Vendore në Shqipëri – Si Programi Buxhetor Afatmesëm do të garantojë qeverisje vendore efiçente dhe efektive në të ardhmen?", tezë masteri (MND), Universiteti POLIS, Tiranë. Përshtatja është realizuar nga autori.

Tabela e përmbajtjes

1. Hyrje.....273
2. Korniza teorike
2.1 Programi Buxhetor Afatmesëm dhe Buxheti mbi Bazë Programi.....276
2.2 Historia e Buxhetit mbi Bazë Programi (BBP)– përse nevojitet një Buxhet mbi Bazë Programi.....278
3. Përshkrimi i situatës
3.1 Programi Buxhetor Afatmesëm në Shqipëri.....281
3.2 Programi Buxhetor Afatmesëm në nivelin e qeverisjes vendore në Shqipëri.....283
4. Problematika
4.1 Vështrim kritik mbi zbatimin e PBA-së në nivel vendor
4.1.1 Çështje të lidhura me aspektin strategjik.....284
4.1.2 PBA dhe lidershipi.....286
4.1.3 PBA dhe Njësitë e Qeverisjes Vendore në Shqipëri.. 288
4.1.4 PBA dhe kuadri ekonomik i NjQV-ve.....294
5. Rekomandime.....297
6. Anekse
Aneks 1: Model i zhvillimit të profilit të programeve buxhetore 301
Aneks 2: Terminologjia mbi indikatorët e performancës..... 302
Bibliografia.....303

1. Hyrje

Nëse procesi i politikëbërjes, planifikimit dhe buxhetimit janë në mospërputhje me njëri – tjetrin, atëherë zgjidhja potenciale vjen përmes sistemit të shpenzimeve afatmesme, ku Programi Buxhetor Afatmesëm vlerësohet si instrumenti i duhur për këtë qëllim (Le Houreou, Taliercio 2002, fq.2).

Në dekadën e fundit shumë vende të OECD-it kanë reformuar procedurat buxhetore, duke u përqendruar në rezultatet e shpenzimeve publike. Pjesë e rëndësishme e reformës tashmë është klasifikimi buxhetor, si dhe ndërtimi i një sistemi i cili orienton përdorimin e fondeve publike për arritjen e rezultatit maksimal të mundshëm (Kraan. 2007, fq.2). Instrumentet specifike të këtij sistemi të ri janë Programi Buxhetor Afatmesëm (PBA) dhe forma të avancuara të buxheteve, është Buxheti mbi Bazë Programi (BBP) apo Buxheti mbi Bazë Performance (BBP), të cilët po bëhen elemente gjithmonë e më të rëndësishme në manaxhimin e sistemit buxhetor. Ky dokument politikash ka në qendër të vëmendjes këto instrumente në kuadrin e reformës së financave publike në Shqipëri.

Lidhja e politikëbërjes, planifikimit dhe procesit të buxhetimit është njëri prej kushteve të vazhdueshme të qeverive të vendeve të zhvilluara, duke e shndërruar këtë sistem në njërën prej elementeve kryesore të reformës së Manaxhimit të Financave Publike edhe në Shqipëri. Por ndërkohë që Ministria e Financave "shtyn" zbatimin e këtij sistemi buxhetimi në nivel vendor, duke synuar zbatimin e tij gradual, ende nuk ka shumë studime lidhur me këto instrumente në nivel vendor (Co-PLAN/dldp 2011). Kështu, nëpërmjet këtij dokumenti politikash, synojmë të qartësojmë elementet kryesore të këtij sistemi dhe të ofrojmë rekomandime mbi çështjet kryesore të lidhura me zbatimin e këtyre instrumenteve nga nëpunësit vendorë.

Programi Buxhetor Afatmesëm (referuar në vazhdim PBA), është një kuadër afatmesëm shpenzimesh, që zakonisht planifikohet në intervalin prej 3 vitesh dhe përfshin parashikime dhe tavane mbi shpenzimet në mënyrë që të përmirësohet disiplina fiskale. Në analogji me PBA, Buxheti mbi Bazë Programi (BBP) është një praktikë e zhvillimit të buxheteve që kushtëzon financimin e programeve me pritshmëritë mbi rezultatet e tyre. Këtë e bën përmes lidhjes sistematike të burimeve/fondeve me rezultatin, duke mundësuar përdorimin e treguesve të performancës për të arritur rezultatin e dëshiruar. PBA është një prej instrumenteve të politikës fiskale që mundëson stabilitetin makroekonomik në rang kombëtar përmes sigurimit të një kuadri të qëndrueshëm planifikimi afatmesëm brenda, të cilit planifikohen buxhetet vjetore dhe forcimit të lidhjes mes politikave të qeverisë dhe alokimit të fondeve buxhetore. Në kontekstin vendor, PBA-je synon lidhjen e organike midis qëllimeve dhe objektivave strategjikë me burimet financiare në periudhën afatmesme përmes rritjes së stabilitetit financiar dhe gjenerimit të rezultateve të pritshme të parashikuara në strategjitë lokale dhe rajonale të zhvillimit. Siç detajohet në këtë dokument, këto dy instrumente janë ngushtësisht të lidhura me njëri-tjetrin. PBA-ja synon të përmirësojë efikasitetin dhe efektivitetin e shpenzimeve brenda kontekstit të kuadrit afatmesëm të shpenzimeve.

Ndonëse me një histori të gjatë, zbatimi i këtij sistemi të ri buxhetor ende nuk është kompletuar në vendet e rajonit. Edhe në Shqipëri, kuadri afatmesëm i shpenzimeve nuk është një përpjekje e re, por një hap logjik i reformës së manaxhimit financiar. Përgjatë dekadës së fundit, reforma në modernizimin e financave publike është fokusuar në katër aspekte kryesore: a) rishikimi i kuadrit ligjor; b) përmirësimi i kapaciteteve manaxhuese fiskale; c) përmirësimi i procedurave të hartimit të buxhetit (përfshirë edhe lëvizjen drejt një buxheti gjithëpërfshirës); si dhe d) ndërtimi i një sistemi funksional të thesarit përmes të cilit sigurohet kontrolli dhe monitorimi i të ardhurave, shpenzimeve dhe deficitit buxhetor. Kuadri afatmesëm konsiderohet si vala e dytë e

reformës mbi manaxhimin e shpenzimeve publike dhe që hyri në fuqi nga Qeveria Shqiptare në vitin 2001, nëpërmjet Programit të Reformimit të Sistemit Buxhetor, pjesë e të cilit është edhe PBA-ja.

Ndonëse zbatimi i këtij sistemi të ri buxhetimi mbi bazë programi ka hyrë në fazën e "konsolidimit" në nivel qendror, në Qeverisjen Vendore, pavarësisht ndonjë hapi pozitiv, nuk po munden ta zbatojnë atë në praktikë. Arsyet kryesore përse aktualisht NjQV-të nuk po munden të venë në praktikë PBA–në lidhen me: (a) mungesën e një kuadri të plotë ligjor mbi hartimin, zbatimin, monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e PBA-së në nivel vendor; (b) mangësitë në kuptimin e PBA-së dhe paqartësitë që shoqërojnë procesin e tranzicionit nga buxheti mbi bazë artikujsh te PBA-ja; (c) mangësitë në kuptimin e PBA-së; (e) identifikimin dhe formulimin e programeve buxhetore në përputhje me strukturat organizative dhe funksionale të vetë njësive (f), mungesën e lidhjes PBA - Buxhet Vjetor apo PBA - Plan Strategjik – Strategji Rajonale dhe Sektoriale; (g) evidentimin dhe lidhjen e produkteve me strukturën e programeve dhe burimet financiare; (h) mungesën e instrumenteve për vlerësimin e performancës bazuar në indikatorët e monitorimit dhe të raportimit; dhe (i) mungesën e kapaciteteve.

Objektivi kryesor i këtij dokumenti politik është që përmes vlerësimit të procesit të "tranzicionit" të sistemit buxhetor në Shqipëri, nga buxheti mbi bazë artikujsh (buxheti i burimeve) në buxhetin në bazë programi, - të ofrojë rekomandime mbi çështjet kryesore të lidhura me zbatimin e tij në nivelin vendor të qeverisjes. Ky dokument politikash mbështetet në një studim të kryer për vlerësimin e procesit të zbatimit të PBA-së në katër (Mihali 2012)
Njësi të Qeverisjes Vendore (NjQV) në Shqipëri. Ky dokument politik trajton çështjet e mëposhtme: (1) një vështrim historik mbi konceptin e PBA-së; (2) një vështrim kritik të PBA-së, duke analizuar zbatimin e saj në Njësitë e Qeverisjes Vendore; (3)

evidentimin e hapave që duhet të ndërmerren në nivel qendror dhe vendor për të siguruar një zbatim të suksesshëm të PBA-së në nivel vendor.

2. Korniza teorike

2.1 Programi Buxhetor Afatmesëm dhe Buxheti mbi Bazë Programi

Me përjashtim të ekonomive primitive, buxheti është instrumenti kyç për shprehjen dhe ekzekutimin e politikave ekonomike të qeverisë (Hôgye, 2002. fq.5).

Asnjë politikë publike dhe asnjë prioritet qeverisës nuk mund të realizohet pa mjetet dhe burimet financiare. Pyetja është si do të vendosim sa lekë do të duhet të alokojmë për një projekt specifik, kur do të duhet t'i alokojmë, nga do të gjenerohen fondet dhe cili do të jetë rezultati i pritshëm. Në kontekstin qeverisës, fondet publike do të duhet të gjenerohen brenda formatit të sistemit buxhetor e për këtë arsye, buxheti është instrument kyç politik, administrativ, financiar për zbatimin e politikave dhe objektivave qeverisës. Në aspektin teorik, sistemi buxhetor përfshin buxhetin mbi bazë artikujsh, buxhetin me bazë zero, buxhetin bazuar në programe dhe buxhetin bazuar në performancë. Në analogji me këto sisteme buxhetimi, PBA-ja në Shqipëri ndërton mbi karakteristika dhe specifika të lidhura me buxhetin mbi bazë programi.
Aktualisht, edhe sot pas më shumë se 60 vjetësh, nuk ka një përkufizim të vetëm mbi BBP-në. Edhe në rastet kur vende të ndryshme kanë miratuar modele të ngjashme të buxhetimit, ato kanë reflektuar qasje të ndryshme për zbatimin e tij, duke I adoptuar ato në funksion të kapaciteteve, kulturës, prioriteteve etj. (OECD Policy Brief, 2008). Dilema qëndron në terminologjinë dhe proceset të cilat profilizojnë një sistem buxhetor në tipologjinë

e një: “Programi Buxhetor Afatmesëm”; “Buxheti mbi Bazë Programi”; apo “Kuadrin Afatmesëm të Shpenzimeve”. Natyrisht që eksperiencat, nga vende të ndryshme të rajonit lidhen me plotësimin e kuadrit afatmesëm të shpenzimeve ndërkohë që në një tjetër kontekst kjo terminologji gjendet e integruar në emërtimet Programi Buxhetor Afatmesëm dhe në një kontekst më të gjerë ndeshet me një përcaktim shumë të njohur: Buxheti mbi Bazë Programi (BBP). Literatura ofron shpjegime të ndryshme mbi këtë instrument por, sipas përcaktimit të Bankës Botërore, (1998, fq. 46-48). Buxheti mbi Bazë Programi konsiston në zhvillimin e burimeve nga lart-poshtë dhe përcaktimin e kostove të politikave ekzistuese nga poshtë – lart dhe lidhjes së kostove me burimet e disponueshme … brenda kontekstit të procesit të buxhetit vjetor”. Duke iu referuar literaturës mbi buxhetin e sektorit publik në përgjithësi dhe buxhetit bazuar në programe në veçanti, studiues të ndryshëm si Bellamy dhe Kluvers (1995, fq.40) referojnë se: … aktualisht diskutimi mbi buxhetin me Bazë Programi qëndron në faktin se ende nuk ka një formë unike dhe të vetme të këtij sistemi buxhetimi dhe ndërkohë, ende autorë të ndryshëm përdorin terminologji të ndryshme, si: Buxheti mbi Bazë Programi, buxheti mbi bazë performance dhe Sistemi i Planifikimit, Programimit dhe Buxhetimit (PPBS). Në të njëjtin këndvështrim, referuar Schiavo-Campo, (2008, fq.18) “shumë shpesh, dëgjojmë se kuadri afatmesëm i shpenzimeve i referohet “Programit Buxhetor Afatmesëm”.

Në një tjetër këndvështrim, Buxheti mbi Bazë Programi, është planifikimi i shpenzimeve publike me qëllim arritjen e rezultateve dhe objektivave eksplicite të mishëruara në objektiva politike ose produkte të synuara. BBP-ja përcakton zhvillimin e burimeve nga lart – poshtë për disiplinën fiskale në përputhje me vlerësimin nga poshtë-lart të kostove të zbatimit të politikave dhe lidhjen e politikave të shpenzimeve me prioritetet strategjike. Ai siguron përmirësimin e efiçiencës dhe efektivitetit të shpenzimeve përmes lidhjes sistematike të fondeve me produktet dhe rezultatet. Në

analogji me BBP-në, PBA-ja synon:

- Lidhjen e drejtpërdrejtë të prioriteteteve strategjike me shpërndarjen e burimeve dhe kryerjen e shpenzimeve publike.
- Promovimin e disiplinës fiskale duke mundësuar që shpenzimet publike të planifikohen brenda një kuadri ekonomik dhe fiskal realist.
- Zgjerimin e vizionit të procesit buxhetor duke siguruar që programet e shpenzimeve të planifikohen në një periudhë afatmesme (3 vjeçare) përmes organizimit të programeve buxhetore, përcaktimit të qëllimeve dhe objektivave të programeve buxhetore, vlerësimit të kuadrit ekonomik dhe fiskal bazuar në produkte dhe kërkesat buxhetore, analizat kosto-përfitim dhe përdorimit të indikatorëve të monitorimit dhe raportimit të programeve.

2.2 Historia e Buxhetit mbi Bazë Programi (BBP)– përse nevojitet një Buxhet mbi Bazë Programi

"Çfarë buxheti do të përkufizojmë si Buxhet me bazë programi? Kjo ishte pyetja në vitin 1954 nga David Novick dhe ende sot, gjysmë shekulli më vonë, pyetja mund të shtrohet, pasi ende nuk ka një kuptim të qartë ose konensus mbi çfarë është Buxheti mbi Bazë Programi ose çfarë bën ai. "Fjala program" këshillon ai, "mund të përdoret nga njerëz të ndryshëm … që do të thotë organizëm administrativ, performancë e një funksioni specifik, një kombinim aktivitetesh, një kombinim i funksioneve, ose një numër i pafund i kombinimit të aktiviteteve, organizatave dhe funksioneve" (Novick, 1954). Në terma të përgjithshëm, ideja e buxhetit mbi bazë programi është se informacioni dhe vendimet duhet të strukturohen bazuar në objektivat e qeverisë. Pjesa më e madhe e literaturës mbi buxhetin publik rrjedh nga Shtetet e

Bashkuara të Amerikës, ku në vitin 1960 *"inkrementalizimi"*[2] u bë teoria dominante e buxhetimit (Hôgye, 2002. fq.8). Sipas Novick-ut (1966, fq.4) parimet e para mbi sistemin buxhetor bazuar në programe (BBP) ndeshen në periudhën 1943-1945[3], ndërkohë që parime të analizës kosto-përfitim, ndarja programore si pjesë e sistemit buxhetor dhe objektivat për programet brenda Sistemit të Planifikimit, Programimit dhe Buxhetimit filluan të zbatohen gjerësisht pas viteve '60. Elementet e para të buxhetit mbi bazë programi janë zbatuar në Departamentin e Mbrojtjes së SHBA-së në formën e një analize planifikimi e buxhetimi disavjeçar (Novick, 1966, fq.10).

Një tjetër hap i prezantuar në këtë periudhë (vitet '70) është Buxheti Bazuar në Aktivitete, një model buxhetimi i cili kërkon mbajtjen e raporteve të rregullta të secilës zyrë/department në funksion të arritjes së objektivave të vendosur. Hap pas hapi në "epokën" e evoluimit të sistemit buxhetor, buxheti mbi bazë zero vjen si një model i përmirësuar në nivelin qeverisës federal, përmes të cilit programet vlerësohen çdo vit. Tendenca e vendeve të Europës drejt Buxhetit Bazuar në Programe e madje në performancë konstatohet në vitet '80 dhe ky instrument u artikulua si një përgjigje ndaj krizës ekonomike të kësaj periudhe. Ai paraqiste një instrument të ri për ruajtjen e kontrollit mbi politikat e shpenzimeve. Në këtë dimension, buxheti mbi Bazë Programi dhe Buxheti mbi Bazë Performance fomulohen mbi të njëjtin emërues (programi) ku shpërndarja e fondeve publike shkon në sinkron me politikën dhe objektivat programorë të përcaktuar. Nëse buxheti mbi bazë artikujsh përmbush vetëm një nga tri funksionet themelore të buxhetit – kontrollin – Buxheti mbi Bazë Programi përmbush të tria funksionet themelore të tij: planifikimin, manaxhimin dhe kontrollin.

2 Inkrementalizmi është një stil i politikëbërjes bazuar në ndryshime të vogla, margjinale të politikave aktuale. Ai sugjeron se politikat i janë nënshtruar disa analizave para se të merren vendime.

3 Periudha 1943-1945 është periudha e Luftës së Dytë Botërore, kur sistemi i prodhimit në SHBA filloi të kontrollohej në mënyrë efektive përmes Planit të Kontrollit të Materialeve si i pari Buxhet mbi Bazë Programi për sistemin federal.

Figura 17: Avantazhet e sistemit buxhetor bazuar në programe në Shqipëri

Buxheti mbi Bazë Artikujsh (Çfarë është bërë?)	Buxheti mbi Bazë Programi (Çfarë është arritur?)
1- vjeçar	3-vjeçar
Afatshkurtër në terma të disiplinës financiare makro dhe mikro ekonomike.	Afatmesëm në terma të disiplinës financiare makro dhe mikro ekonomike.
Nuk lidh Buxhetin me Politikat.	Lidh Buxhetin me Politikat.
Proces i brendshëm i NjQV-së (proces i mbyllur)/ Një skuadër futbolli me 1 lojtar.	Proces gjithëpërfshirës në vendimmarrje (proces i hapur)/ Një skudër futbolli me 11 lojtarë.
Vendimet politike merren nga Kryetari, vendimet merren bazuar në të dhëna numerike.	Përgjegjshmëri politike dhe kredibilitet në nivel politik dhe manaxherial.
Burimet financiare nuk mund të gjenerojnë rezultatin e duhur dhe të pritshëm.	Rrit efikasitetin e të ardhurave dhe burimeve financiare duke forcuar disiplinën fiskale.
Siguron një strukturë rutinë në shpërndarjen e burimeve.	Siguron një strukturë dinamike të shpërndarjes së burimeve.
Mungesë e fleksibilitetit për autoritetet dhe manaxherët/ drejtuesit vendorë.	Siguron autonomi për manaxherët/drejtuesit e NjQV-ve në përmirësimin e objektivave fiskalë, politikave të taksimit, manaxhimin e borxhit.
Nuk siguron transparencën e duhur.	Siguron më shumë transparence.
I përkushtohet burimeve (Burimet janë të parat).	I përkushtohet prioriteteve (Prioritetet janë të parat).
Aktivitet rutinë.	Orientohet nga rezultati.
Fokusohet në burime.	Fokusohet në performance.

3. Përshkrimi i situatës

3.1 Programi Buxhetor Afatmesëm në Shqipëri

Në Republikën e Shqipërisë, Programi Buxhetor Afatmesëm është korniza afatmesme, e cila organizohet sipas buxhetit me bazë programi. Mbështetur në kuadrin ligjor (9936/2008), PBA-ja në nivel qendror është një system, i cili bazohet në vendosjen e prioriteteve dhe lidhjen e tyre me shpërndarjen e burimeve dhe ndarjen e tyre në programe duke vënë theksin në produkte, rezultate dhe në efektivitetin e ndarjes së burimeve financiare (Manual për Manaxhimin Financiar dhe Kontrollin). Si pjesë e reformës së manaxhimit të financave publike, Shqipëria filloi në vitin 2001 hartimin e të parit dokument të PBA-së (projekt pilot në Ministrinë e Financave), por vetëm në vitin 2008 (PBA 2009-2012) u arrit që ky instrument të zbatohej gjerësisht në të gjitha institucionet e nivelit qendror (14 Ministritë e Linjës).
Për të mundësuar zbatimin e tij janë rregjistruar disa ndërhyrje jo vetëm në kuadrin legjislativ por, edhe strategjik. Ndërhyrja e parë rregjistrohet në vitin 2005, vit kur Qeveria Shqiptare miratoi Sistemin e Planifikimit të Integruar (SPI). Ky sistem paraqet një kuadër parimesh në lidhje me planifikimin dhe monitorimin e politikave, të cilat sigurojnë një qeverisje më efektive dhe efikase në funksion të harmonizimit të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI 2007-2013). Një tjetër ndërhyrje thelbësore është rregjistruar në vitin 2008, me miratimin e Ligjit "Për manaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë" (9936/2008), ligj i cili për herë të parë miratoi dhe sanksionoi procedura të reja të Manaxhimit të Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë. Bazuar në këtë ligj, sistemi buxhetor ndryshoi fokusin e tij, duke u orientuar jo më nga përdorimi burimeve, por nga produkti e rezultati. Për rrjedhojë, çdo institucion publik do të duhej të përgatiste propozimet buxhetore sipas rregullave të reja të Manaxhimit Financiar Publik bazuar në funksione dhe programe buxhetore. Çdo buxhet do të duhej të përmbante programin

e shpenzimeve, si dhe objektiva dhe qëllime të matshme, të vlerësueshme dhe të krahasueshme në periudhën afatmesme. Viti 2009 shënoi edhe fazën e dytë të procesit, kur PBA-ja do të zbatohej në të gjitha nivelet qeverisëse, duke përfshirë edhe qeverisjen vendore (Bashki dhe Komuna)[4]. Përgjatë viteve 2009 – 2012, Qeveria miratoi në mënyrë periodike (vjetore) paketën e instrumenteve ligjore të cilat, do të duhej të garantojnë zbatimin e PBA-së në gjithë sistemin publik. Këto instrumente ishin:

- Udhëzimi për hartimin e PBA-së në nivel vendor nr. 7/1 datë 29.02.2012 dhe Udhëzimi Plotësues nr. 7/3 datë 01.08.2012.
- Udhëzimi nr. 7 datë 29.02.2012 dhe Udhëzimi nr. 8 datë 29.03.2012 "Për procedurat standarde të përgatitjes së PBA-së."
- Kuadri makroekonomik dhe fiskal afatmesëm, i cili përcakton indikatorët kryesorë makroekonomikë për politikat e të ardhurave dhe shpenzimeve në periudhën afatmesme duke konsideruar:
  - o Rritjen ekonomike.
  - o Treguesin e rritjes së transfertës së pakushtëzuar.
- Treguesin e inflacionit (Ligji nr 10487 datë 05.12.2011 dhe Udhëzimi i përhershëm nr. 2 datë 06.02.2012 "Për Procedurat Standarde të Zbatimit të Buxhetit").
- Udhëzimi Plotësues nr. 2/1 datë 15.02.2012 "Për Zbatimin e Buxhetit Vjetor."
- Manuali për Manaxhimin e Shpenzimeve dhe të Kontrollit (2010).

Ndonëse paraqiten si instrumente të veçanta, ato ndërtojnë mbi njëra-tjetrën dhe do të duhet të shihen si një paketë e reformës së manaxhimit të financave publike. Kështu, PBA-ja do të duhet të shihet si një instrument manaxherial, i cili ofron kornizën e nevojshme për përmirësimin e transparencës dhe të efektivitetit të sektorit publik.

4 Për herë të parë sistemi buxhetor bazuar në programe në të gjitha nivelet qeverisëse, duke përfshirë edhe atë vendor, do të implementohej në vitin 2010.

3.2 Programi Buxhetor Afatmesëm në nivelin e qeverisjes vendore në Shqipëri

Tradicionalisht, NjQV-të zbatojnë buxhete mbi bazë njëvjeçare. Për vetë karakterin e tij, ky sistem buxhetor reflekton mungesë fleksibiliteti në shpërndarjen e burimeve pa mundur të "gjurmojë" prioritetet strategjike të vetë NJQV-ve, duke adresuar vetëm një nga tri aspektet kryesore, të cilat duhen adresuar: ruajtjen e kontrollit mbi shpenzimet por, pa mundur të sigurojë rritjen e qëndrueshmërisë fiskale dhe të promovojë shpërndarje efikase të burimeve. Prej vitit 2009, NjQV-të në Shqipëri janë të detyruara të hartojnë PBA-në me fokus kryesor parashikimin e të ardhurave dhe shpenzimeve në periudhën afatmesme. Lidhur me shpenzimet, kuadri ligjor për manaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë, obligon NjQV-të të parashikojnë dhe alokojnë shpenzimet buxhetore bazuar në strukturën e funksioneve dhe të programeve buxhetore. Bazuar në ligjin "Për manaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë" (9936/2008) çdo NjQV duhet të miratojë tavanet buxhetore, të cilat nuk janë gjë tjetër veçse "niveli maksimal i shpenzimeve për çdo program buxhetor" bazuar në kërkesat buxhetore të ekipeve të manaxhimit të programeve, planin e shpenzimeve të programeve, qëllimeve dhe objektivave të programeve dhe produkteve e aktiviteteve të synuara të programeve buxhetore. Thënë ndryshe, parashikimi dhe përcaktimi i tavaneve buxhetore duhet të ndërtohet mbi një strukturë të mirorganizuar programesh buxhetore, ku qartësisht është përcaktuar: politika dhe qëllimi i politikës së programit, objektivat e politikës së programit, produktet dhe aktivitetet e programit dhe plani i shpenzimeve të programit. Mbi këtë kërkesë ligjore, çdo buxhet duhet të përmbajë programin e shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik dhe funksional, qëllimet dhe objektivat e matshëm në periudhën afatmesme. Brenda kontekstit të PBA-së, ligji kërkon një plan të integruar financiar dhe politikash shpenzimesh në një periudhë afatmesme 3- vjeçare. Megjithatë, edhe pse Qeveria Qendrore miratoi një kuadër instrumentesh

strategjike dhe vendosi qartësisht objektivin për reformimin e sistemit buxhetor dhe zbatimin e tij nëpërmjet PBA-së në të dyja nivelet qeverisëse (qendror dhe vendor), tashmë pas 4 vjetësh, zbatimi i këtij instrumenti në nivel vendor vazhdon të përballet me një sërë sfidash e problemesh.

Pyetja që shtrohet në këtë dokument politik është: **Përse Njësitë e Qeverisjes Vendore nuk arrijnë të zbatojnë Programin Buxhetor Afatmesëm?**

4. Problematika

4.1 Vështrim kritik mbi zbatimin e PBA-së në nivel vendor

Si një sistem i ri buxhetimi, (mos)zbatimi i PBA –së në nivel vendor mbart në vetvete problematika të ndryshme, adresimi i të cilave do të interpretohet përmes trajtimit në disa blloqe.

4.1.1 Çështje të lidhura me aspektin strategjik

Në Strategjitë Sektoriale dhe Ndërsektoriale, PBA-ja prezantohet si "gjetja e duhur" për zbatimin e politikave strategjike në nivel qendror. Ndërkohë që SPI siguron një kuadër të gjerë planifikimi, brenda të cilit politikat kryesore dhe proceset e planifikimit financiar funksionojnë në mënyrë koherente, efiçiente dhe të integruar, pjesë e tij tashmë konsiderohen Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI) dhe PBA-ja. Nga ana tjetër, SKZHI-ja integron të gjitha strategjitë sektoriale dhe ndërsektoriale, të cilat tashmë ofrojnë politikat bazë të procesit të PBA-së në lidhje me planifikimin dhe zbatimin e strategjive në nivel kombëtar, rajonal dhe lokal ku, PBA-ja siguron lidhjen e prioriteteve me shpërndarjen e burimeve në periudhën afatmesme. SPI-ja kërkon nga NJQV-të të konsiderojnë tri dokumente kryesorë: a) Strategjia e Zhvillimit Ekonomik Vendor; b) Strategjitë Sektoriale nëse janë të lidhura me kompetencat e njësive vendore dhe c) Strategjitë

Nënsektoriale nëse janë të lidhura me kompetencat e njësive vendore[5]. Megjithatë, harmonizimi i prioriteteve dhe objektivave strategjikë në nivel qendror me ato në nivel vendor, përmes kuadrit strategjik rajonal, mungon. Ndonëse kërkohet integrimi i strategjive lokale dhe rajonale me strategjitë sektoriale dhe ndërsektoriale, informacioni i përcjellë në nivel vendor është i vakët. Pavarësisht qëllimit të reformës së manaxhimit të sistemit buxhetor në të gjitha nivelet qeverisëse, shumë pak informacion përdoret si referencë nga NjQV-të në formulimin e strategjive të zhvillimit vendor. Kjo dëshmon për një hendek midis asaj çka ndodh në të dyja nivelet qeverisëse, qendror dhe vendor. Në vijim të këtij argumenti, deri më sot në shumë pak raste (për të mos thënë në asnjë rast) NJQV-të përdorin si referencë objektivat strategjikë në formulimin e programeve buxhetore. Në mungesë të udhëzimeve të detajuara dhe instrumenteve për "zgjidhjen e këtij ushtrimi", autoritetet vendore reflektojnë mangësi në harmonizimin e strategjive lokale me strategjitë rajonale, sektoriale dhe ndërsektoriale në drejtim të identifikimit, planifikimit, programimit dhe realizimit të prioriteteve.

Në nivel vendor, procesi i planifikimit të të ardhurave dhe shpenzimeve, në rastin më të mirë, është i orientuar në zbatimin e PSZH-së të fokusuar kryesisht në projektet kapitale të identifikuara, por duke reflektuar mungesë të theksuar të lidhjes së objektivave strategjikë me burimet financiare. Pavarësisht metodologjive të përdorur, ndonëse raportohet progres në drejtim të hartimit të Planeve Strategjike të Zhvillimit Ekonomik Vendor, progresi në zbatim mbetet subjektiv, bazuar në tregues numerikë dhe sasiorë. Gjurmimi i projekteve strategjike në PSZH me burime financiare në PBA dhe impakti i tyre në realizimin e objektivave strategjikë të përcaktuar, vlerësohet si një nga sfidat më të rëndësishme në nivel vendor e lidhur me dy aspekte:

5 Ministria e Financave: Udhëzim nr. 20/1 datë 26.09.2009 dhe 8/1 datë 02.03.2011 "Për përgatitjen e buxhetit vendor" fq. 2.

- Rritjen e efiçiencës së përdorimit të fondeve buxhetore (PBA) me fokus prioritetet (në PSZh)
- Rritjen e kredibilitetit "politik" të PBA-së (duke kaluar nga treguesit numerikë në tregues të lidhur me produktin dhe, me rezultatin).

4.1.2. PBA dhe lidershipi

Në nivelin strategjik, roli i "lidershipit" në zbatimin e PBA-së i përket Ministrisë së Financës (MoF). Megjithatë, ky rol vazhdon të vihet në pikëpyetje në nivel vendor, kryesisht sepse NJQV-të e konsiderojnë PBA-në si një instrument teknik të planifikimit të të ardhurave dhe shpenzimeve dhe jo politiko-strategjik, përmes të cilit treguesit financiarë të kontribuojnë në arritjen e qëllimeve dhe objektivave të përcaktuar. Edhe pse "mandati kohor" i PBA-së përkon me "mandatin politik" të të zgjedhurve vendorë (Kryetar njësie dhe Këshilla vendore) si një përgjigje ndaj prioriteteve edhe politike të të zgjedhurve vendorë, ky instrument ende nuk konsiderohet nga kjo "klasë" si një instrument politik, instrumenti përmes të cilit prioritetet politike planifikohen, zbatohen, monitorohen dhe raportohen brenda kuadrit buxhetor afatmesëm dhe buxhetit vjetor, por si një instrument teknik, i cili zhvillohet vetëm brenda administratës vendore. Mospjesëmarrja dhe mosangazhimi i të zgjedhurve vendorë në procesin e hartimit të PBA-së vë në dyshim pikërisht funksionin kryesor të saj: lidhjen e burimeve me prioritetet politike – duke vënë në dyshim kredibilitetin e PBA-së dhe mandatin "politik" të saj.

Ndonëse Ministria e Financave po synon vit pas viti zbatimin e këtij sistemi buxhetor në nivel vendor, duke rritur kërkesat për parashikimin dhe alokimin e fondeve buxhetore në periudhën afatmesme dhe raportimit të shpenzimeve sipas strukturës funksionale dhe programore. Pavarësisht kësaj, ende NjQV-të nuk janë në gjendje të prodhojnë informacion mbi impaktin e shpenzimeve buxhetore në nivel objektivash dhe produktesh të programeve buxhetore, duke shmangur pikërisht fokusin kryesor

të PBA-së: shpërndarjen efektive dhe efiçiente të burimeve në harmoni me politikat dhe prioritetet strategjike. Referuar kuadrit ligjor për hartimin e PBA-së, "unifikimi" i procedurave ligjore të hartimit të PBA-së në nivel vendor me procedurat që ndiqen në nivelin qendror, "ligjëron" mungesën e instrumenteve ligjore të cilat i paraprijnë gjithë ciklin e hartimit, konsultimit, miratimit, zbatimit, monitorimit, raportimit të PBA-së në nivel vendor. Nga ana tjetër, vlerësuar në raport me një prej qëllimeve kryesore për të cilin hartohet PBA-ja, mungesa e një metodologjie mbi mënyrën e lidhjes së prioriteteve lokale-rajonale-kombëtare legalizon mungesën e harmonizimit të strategjive lokale-rajonale-kombëtare, duke lokalizuar PBA-në vetëm brenda juridiksionit lokal. Duke shkuar më tej në brendësi të strukturës së programeve, ndonëse kuadri ligjor për hartimin e PBA-së orienton klasifikimin dhe alokimin e shpenzimeve sipas kalsifikimit ekonomik dhe funksional, në terma të realizimit të produkteve nuk ka një procedurë apo set indikatorësh, të cilët do të duhet të përdoren për të vlerësuar efiçiencën e përdorimit të shpenzimeve të programit në funksion të realizimit të produkteve të parashikura.
Si një tjetër instrument ligjor, Kuadri Makroekonomik dhe Fiskal[6] i miratuar çdo vit nga MoF përcakton indikatorët kryesorë, të cilët do të duhet të vlerësohen brenda kuadrit buxhetor afatmesëm në nivel qendror, por edhe vendor. Rishikimi dhe rivlerësimi i treguesve fiskalë në nivel qendror (edhe brenda vitit buxhetor) në shumicën e rasteve kanë impaktuar negativisht buxhetet vendore duke reduktuar aftësinë shpenzuese dhe kompromet uar vetë PBA-në. Në këtë mjedis financiar dhe strategjik "në konsolidim", kalimi nga planifikimi shpenzimeve bazuar në burimet në dispozicion drejt parashikimit të burimeve në përputhje me kërkesat buxhetore dhe produktet e pritshme, zhvendosja e fokusit të shpenzimeve

6 Kuadri Makroekonomik dhe Fiskal është publikim i Ministrisë së Financave dhe përcakton indikatorët kryesorë, të cilët do të duhet të konsiderohen në PBA- në në nivel qendror dhe vendor, si: norma e inflacionit, rritja ekonomike, transfertat, politikat e të ardhurave dhe të shpenzimeve etj.

nga emergjencat drejt prioriteteve strategjike, kërkon jo vetëm përmirësimin e procedurave të manaxhimit financiar (kuadri fiskal dhe kuadri shpenzimeve), por mbi të gjitha, vullnetin politik të vetë NjQV-ve.

4.1.3 PBA dhe Njësitë e Qeverisjes Vendore në Shqipëri

Aktualisht, kuadri financiar i NjQV-re (të ardhura dhe shpenzime) është hartuar në bazë vjetore, dhe ende sistemi buxhetor bazuar në programe në QV-të nuk është konsoliduar. Ndonëse nga njëra anë, MoF po synon vit pas viti shtrirjen e këtij sistemi buxhetor edhe në nivel vendor përmes kanalizimit të raportimit të shpenzimeve sipas strukturës së programeve, ende NjQV-të e shohin këtë si një instrument raportimi dhe shumë pak si një instrument planifikimi, zbatimi, raportimi, monitorimi dhe mbi të gjitha, si një sistem manaxhimi afatmesëm dhe zbatimi politikash për këtë nivel qeverisës. Planifikimi i shpenzimeve dhe fondeve buxhetore me bazë 3 - vjeçare (ose në periudhë afatmesme) ende nuk po gjen zbatim konkret në nivel vendor. MoF po konsideron vit pas viti si do të zbatohet ky instrument edhe në nivel vendor duke "rritur" kërkesat për strukturimin e fondeve buxhetore bazuar në programe. Në këtë aspekt, një sërë faktorësh pengojnë implementimin e PBA-së në nivel vendor, faktorë të lidhur me ndarjen e përgjegjësive, kuadrin ligjor, kuadrin ekonomik e fiskal, harmonizimin e strategjive lokale me ato rajonale e sektoriale, harmonizimi strukturave organizative me strukturat e funksioneve dhe strukturën e programeve buxhetore, ndërtimin e profilit të programeve buxhetore në uniformitet me qëllimet dhe objektivat strategjikë, vlerësimin, parashikimin dhe realizimin e produkteve konkrete në PBA, monitorimin dhe raportimin e PBA-së bazuar në indikatorët e monitorimit e të raportimit, niveli dhe mënyra e përfshirjes së komunitetit në proces. Këto pengesa jo vetëm "lodhin" administratën vendore, por "e detyrojnë" atë ta konsiderojë hartimin e PBA-së një proces "rutinë, mekanik, të vështirë për t'u realizuar, konfuz dhe formal".

Qartësisht, procesi për zbatimin e PBA-së është paraprirë nga

Udhëzime të cilat përshkruajnë hapat që do të duhet të ndiqen rast pas rasti, por që janë të orientuar në nivel qendror. Udhëzimi i MoF nr. 7/1 datë 29.02.2012 mbi hartimin e PBA-së në nivel vendor ende mbetet i limituar në plotësimin "rutinë dhe mekanik" të treguesve buxhetorë në periudhën afatmesme (3-vjeçare). Udhëzimi për krijimin e Grupeve për Manaxhim Strategjik (GMS), Ekipeve të Manaxhimit të Programeve (EMP) në nivel vendor referon modelin e krijimit të Grupit për Strategji Buxhet dhe Integrim (GSBI) në nivel qendror të formalizuar me Urdhrin nr.78 datë 08.05.2006 "Për krijimin e GSBI-së" për qeverisjen qendrore" (Aneksi 1/1 dhe 2 i Udhëzimit nr. 20 datë 26.02.2009, Udhëzimi 20 datë 26.02.2009" dhe Udhëzimet 7/1/2010; 7/1/2011 dhe 7/1/2012. Në vijim, Udhëzimi nr. 8 datë 29.03.2012 "Për procedurat standarde të përgatitjes së Programit Buxhetor Afatmesëm" referon procedurat e hartimit të PBA-së në funksion të rishikimit të politikës së programit dhe lidhjen e buxheteve me politikat (Shtojca 4), procedurave të planifikimit të shpenzimeve të programeve brenda tavaneve buxhetore (shtojca 5) dhe procedurave të manaxhimit të investimeve publike (shtojca 6), duke vendosur në një emërues të përbashkët PBA-në pavarësisht nivelit qeverisës (qendror/vendor emërtohen si njësi të qeverisjes së përgjithëshme).

Mbështetur në ligjin 9936/2008 "Për manaxhimin e sistemit buxhetor në RSH", NjQV-të duhet të raportojnë shpenzimet sipas programeve, ndërkohë që vetë Programet Buxhetore janë më shumë një "imitim" i funksioneve të NjQV-ve se sa formulime në përputhje me Objektivat Strategjikë. Duke qënë se udhëzimet dhe procedurat për hartimin e PBA-së në nivel vendor referojnë dhe citojnë procedura dhe standarde të nivelit qendror, edhe pse kanë kaluar katër vite nga miratimi i ligjit mbi standardet e reja të sistemit buxhetor (9936/2008), zbatimi PBA-së në nivel vendor konformë udhëzimeve të MOF-së ndërton mbi parashikimin manual të treguesve për të ardhurat dhe shpenzimet sipas strukturës së funksioneve në periudhën afatmesme, parashikime të cilat më së

shumti janë bazuar jo në kërkesat dhe prioritetet e NjQV-ve por në vlerësimin e treguesve fiskalë dhe financiarë të parashikuar në vitin ushtrimor (bazë) me indeksin e rritjes për periudhën afatmesme. Në kushtet e mungesës së një kuadri të plotë ligjor procedurial për hartimin e PBA-së në nivel vendor evidentohen dy momente të rëndësishme të ecurisë së reformës: (a) "skepticizmi" i nivelit qendror (MoF) për administratën vendore në hartimin dhe zbatimin e PBA-së dhe (b) tranzicioni i sistemit buxhetor nga buxheti i artikujve në buxhetin bazuar në programe në nivel vendor në mënyrë graduale dhe të matur, nëse i referohemi "shpejtësisë", e cila ka karakterizuar këtë pjesë të reformës në nivel qendror (janë dashur 9 vjet për zbatimin e PBA-së në nivel qendror) dhe stadit të saj në nivelin e qeverisjes vendore. Për sa kohë që MoF nuk injekton mjaftueshëm iniciativa ligjore dhe proceduriale në funksion të hartimit dhe zbatimit të PBA-së në nivel vendor, jo vetëm do të rritet konfuzioni i strukturave administrative, por mbi të gjitha, do të vështirësohet detyra e NjQV-ve në hartimin dhe zbatimin e PBA-së. Gjithashtu integrimi i PBA-së me prioritetet në nivel vendor, rajonal dhe kombëtar bëhet tejet i vështirë.

Gjithashtu, mungesa e një strukture orientuese të programeve buxhetore për NjQV-të referuar strukturës së funksioneve të NjQV-së është një tjetër factor, i cili influencon negativisht në zbatimin e PBA-së në NjQV dhe uniformitetin, me të cilin ky proces po ecën në këtë nivel qeverisës.

Edhe pse mungon një model standard, formulimi i programeve buxhetore bazuar në funksione dhe objektiva strategjikë është një sfidë e kapërcyeshme për stafet e NjQV-ve. Ajo që paraqet sfidën kryesore për stafet vendore është formulimi i programeve në përputhje me Qëllimet dhe Objektivat Strategjikë dhe i klasifikimit të produkteve/projekteve në përcaktimin e tavaneve buxhetore dhe kërkesave buxhetore. Transferimi i qëllimeve dhe objektivave strategjikë (në PSZh) në qëllime dhe objektiva të politikës së programeve buxhetore përbën një nga parakushtet kryesore të ndërtimit të sistemit buxhetor afatmesëm bazuar në produkte sipas kuadrit më poshtë:

Qëllim Strategjik=>Objektiva Strategjikë=>Projekte Produkte=> Funksione=>Programe Buxhetore=>Produkte=>Aktivitete=>Burime

Aktualisht parashikimi buxhetor është konsideruar ende si një proces, përgjegjësinë për të cilin e ka Zyra e Financës dhe më së shumti zyra e taksave, shërbimeve publike dhe urbanistikës. Sa kohë që ende hartimi i PBA-së konsiderohet si detyrim dhe angazhim i vetëm strukturave të lidhura me buxhetimin (Zyrat e Financës kryesisht) mospjesëmarrja e strukturave të tjera administrative në procesin e hartimit, zbatimit dhe raportimit të PBA-së shkon në kundërshti të plotë me natyrën gjithëpërfshirëse të PBA-së e për rrjedhojë rrit akoma më tej moskuptimin e sistemit të ri buxhetor nga administratat vendore. Në aspektin manaxhues, "delegimi" i autoritetit shpenzues nga autoriteti vendimmarrës te ekipet e menaxhimit të programeve presupozon krijimin e Grupeve për Manaxhim Strategjik (GMS) dhe të Ekipeve të Manaxhimit të Programeve (EMP) si "institucioni", që do të udhëheqë gjithë procesin e hartimit, zbatimit dhe monitorimit të PBA-së në nivel vendor. Kjo praktikë evidenton nevojën e rritjes së kuptimit mbi këtë sistem buxhetor nga stafet e NjQV-ve, përtej rolit të zyrave të financave si aktorë kryesorë në hartimin e buxhetit vjetor. Rritja e kapaciteteve njerëzore në funksion të kuptimit mbi PBA-në, hartimin e saj dhe përdorimin në funksion të zbatimit të Strategjive Lokale të Zhvillimit dhe Harmonizimit të tyre me strategjitë rajonale dhe kombëtare do të shpejtonte zbatimin e këtij sistemi buxhetor në NjQV. Për sa kohë që vetë procesi është në fazat e para të zbatimit, "klasa e manaxherëve" në NjQV ende nuk është profesionalisht e përgatitur për një sipërmarrje të tillë.

Ndonëse PBA-ja vlerësohet si një instrument, përmes së cilit NjQV-të do të mund të adresojnë prioritetet e tyre në funksion të objektivave strategjikë të zhvillimit, mospërputhja e politikave strategjike në PSZh (nga lart poshtë) me produktet e synuara nga PBA-ja (nga poshtë lart) dëshmon se sistemi i PBA-së ende nuk është mjaftueshmërisht i kuptueshëm nga stafet vendore.

Në lidhje me strukturat organizative, për sa kohë që NjQV-të vazhdojnë të raportojnë progresin bazuar në artikuj dhe jo në produkte, pamundësia për zbatimin e PBA-së në nivel vendor evidenton mungesën e lidhjes së strukturave organizative me strukturën e programeve, si dhe të strukturës së programeve me strukturën e shpenzimeve.

Për sa i përket statusit aktual të monitorimit të PSZh-ve në nivel vendor, ato bazohen vetëm në nivelin e shpenzimeve kapitale të alokuara, si dhe numrin e projekteve të financuara, pra monitorimi bazohet në të dhëna numerike (shpenzime dhe projekte) dhe nuk konsideron nivelin e produkteve të realizuara e aq më tepër impaktin e produkteve të realizuara (ose që janë në proces). Gjithashtu, në monitorimin e PSZh-ve nuk merren në konsideratë faktorë të tjerë të lidhur me efiçiencën e realizimit të produktit (kostot për njësi) dhe tregues të lidhur me nivelin e impaktit të produktit të realizuar në qëllimet dhe objektivat e programit buxhetor. E njëjta gjë mund të thuhet edhe në kontekstin strategjik për qëllimet dhe objektivat strategjikë. Duke qenë se mungojnë indikatorë të standardizuar të monitorimit, pra indikatorë performance që të jenë unikë për gjithë sistemin qeverisës vendor, stafet vendore e kanë të pamundur të realizojnë një proces monitorimi dhe vlerësimi bazuar në produktet e realizuara dhe impaktin e produkteve specifike. Në këtë mënyrë shmanget qëllimi kryesor i PBA-së: lidhja e produkteve me burimet dhe efiçienca e përdorimit të tyre.

Një tjetër problematikë që rrit mungesën e kuptimit nga stafet vendore për PBA-në, lidhet me mungesën e politikave, standardeve dhe kostove respektive për vlerësimin e aktiviteteve dhe produkteve të synuara si dhe vlerësimin e performancës përmes indikatorëve të përcaktuar. Aktualisht, planifikimi afatmesëm i shpenzimeve nuk mbështetet në një buxhet kapital "të sigurtë" që përforcon akoma më tej konstatimin se buxheti është më shumë i orientuar nga burimet dhe jo nga produkti/rezultati dhe ende nuk ka një nismë për ta trajtuar atë si një instrument për vlerësimin apo rishikimin e Politikave të Zhvillimit

Strategjik, të cilat luajnë rol kryesor në shpërndarjen e fondeve buxhetore. Në këtë drejtim, projektet e investimeve në nivel vendor që janë pjesë e PSZh-së nuk arrijnë të vendosin dialogun e duhur midis kuadrit afatmesëm të shpenzimeve dhe buxhetit vjetor. Në të njëjtën kohë, Fondi i Zhvillimit të Rajoneve aplikuar si një instrument financimi për investimet kapitale (produkte) nga Qeveria Qendrore, është vështirësisht i parashikueshëm për stafet lokale për sa kohë që modeli i financimit të produkteve/projekteve kapitale i nënshtrohet fazës konkurruese. Thënë ndryshe, financimi i projekteve kapitale lokale nga fondet e buxhetit të shtetit mbetet një burim vështirësisht i parashikueshëm për NjQV-të në zbatimin e produkteve të parashikuara në PSZh dhe në PBA, veçanërisht për NjQV-të e kategorisë së dytë dhe të tretë dhe komunat. Sa kohë që vetë mënyra e përfitimit përmes kësaj skeme është procedurë konkurrimi (zhvillohet çdo vit dhe NjQV-të konkurrojnë me projekte konkrete), kjo do të thotë se në asnjë prej viteve të PBA-së NjQV-të nuk do të jenë në gjendje të planifikojnë saktë sa projekte do të financohen në periudhën e konsideruar nga PBA-të. Pamundësia në planifikim jo vetëm "shtyn" stafet vendore në planifikim jo të saktë, por implikon negativisht nivelin e progresit të PBA-së në raport me produktet e parashikuara për t'u realizuar. Ndryshe nga praktikat aktuale të buxhetimit sistemi buxhetor tradicional i cili raporton vetëm tregues numerikë shpenzimesh, hartimi dhe zbatimi i PBA-së është një proces që kërkon gjithnjë e më shumë pjesëmarrjen e zyrave dhe të strukturave, të NjQV-ve dhe grupeve të interesit. Planifikimi i kuadrit fiskal në nivel vendor, si parakusht për vlerësimin e burimeve financiare në periudhën afatmesme të parashikuar nga PBA-ja, përcaktimi i objektivave të politikës së programeve në mbështetje të Objektivave Strategjikë dhe akoma më tej identifikimi i aktiviteteve dhe i produkteve konkrete në procesin e hartimit të PBA-së, rritja e parashikueshmërisë mbi transfertat ndërqeveritare (transferta e pakushtëzuar dhe fondi zhvillimit të rajoneve) dikton një proces gjithëpërfshirës jo vetëm në aspektin e strukturave organizative të NJQV-ve, por edhe jashtë saj.

4.1.4. PBA dhe kuadri ekonomik i NjQV-ve

Natyrisht që PBA-ja nuk rrit burimet financiare të NjQV-ve, por ajo siguron shpërndarjen e tyre sipas prioriteteve të përcaktuara duke siguruar rezultatin maksimal me koston më të ulët. Megjithatë, suksesi i PBA-së varet nga tri momente kryesore:

- Përcaktimi i qartë i strukturës së programeve të lidhura me objektivat strategjikë.
- Evidentimi dhe prioritarizimi i projekteve/produkteve për financim.
- Kapacitetet financiare në dispozicion.

Kuadri ekonomik i PBA-së për NjQV-të ndërtohet mbi të ardhurat e veta (taksa dhe tarifa vendore), të ardhurat nga aktiviteti ekonomik dhe transferta e pakushtëzuar[7].

Mbështetur në Udhëzimin e MoF (7/1/2012) NjQV-të duhet të llogarisin të ardhurat dhe shpenzimet (sipas funksioneve) në periudhën afatmesme. Pavarësisht se NjQV-të nga viti në vit kanë arritur të mobilizojnë më shumë të ardhura në buxhetet vendore, situata mbetet ende për t'u vlerësuar kur bëhet fjalë për kapacitetet fiskale. Për rrjedhojë, në këtë mjedis fiskal vendor të paqëndrueshëm, është shumë e vështirë për NjQV-të të kalojnë nga "rutina" në "aksion", nga "klasifikimi shpenzimeve" në "manaxhimin e shpenzimeve" dhe në "politikat e shpenzimeve", që të mund të orientojnë shpenzimet buxhetore drejt arritjes së rezultatit.

Modeli aktual i parashikimit të të ardhurave në NjQV shkon në favor të modeleve të planifikimit manual të tyre (treguesit e vitit të mëparshëm shumëzuar me indikatorin e rritjes), duke "ligjëruar hendekun" midis kapacitetit fiskal dhe rezultatit të të ardhurave të planifikuara dhe të realizuara dhe duke vënë në pikëpyetje zbatimin e PBA-së. Çfarë do të thotë kjo: Planifikimi i të ardhurave në shumicën e rasteve nuk ndërtohet bazuar në të dhëna mbi

7 Ndarja e transfertës së pakushtëzuar bazohet në formulën e transfertës së pakushtëzuar.

numrin e taksapaguesve, kategoritë e taksës, nivelin e taksës për çdo kategori taksapaguese, llojin dhe aktivitetin tregtar etj, duke shkuar në favor të praktikave të cilat nuk konsiderojnë elemente të lidhura me: (a) administrimin; (b) manaxhimin dhe (c) përshkrimin analitik të të ardhurave vendore. Mungesa e bazës së të dhënave e mbi të gjitha mungesa e përdorimit të sistemit të kontabilitetit për të ardhurat orienton praktika të parashikimit të të ardhurave bazuar në gjykime subjektive të specialistëve përkatës. Ndërtimi dhe pasurimi i bazës së të dhënave (regjistri i taksapaguesëve) duke filluar me evidentimin e të gjitha grupeve taksapaguese (fokusi kryesor taksapaguesit familjarë) aktiviteteve tregtare, pasurive/ndërtesave në juridiksion, tokës bujqësore, specifikimeve të lidhura me bazën dhe nivelin e taksës, destinacionit të përdorimit të aktiviteteve tregtare dhe ndërtesave në pronësi/administrim, qarkullimit monetar të realizuar dhe deklaruar nga subjektet taksapaguese mbetet hapi i parë që i paraprin fillimit të parashikimit të të ardhurave bazuar në kapacitetin fiskal të disponueshëm dhe jo mbi bazë tendencash. Miratimi i një kuadri të qartë fiskal vendor afatmesëm në Paketën Fiskale Afatmesme do të duhet t'i paraprijë planifikimit analitik dhe përshkrimor të të ardhurave duke përcaktuar qartë: (a) burimet e të ardhurave; (b) bazën dhe nivelin për taksë/tarifë të aplikuar; (c) kategoritë taksapaguese; (d) politikat specifike për grupe të ndryshme taksapaguese; (e) procedurat e administrimit dhe të mbledhjes së të ardhurave; (f) komunikimin me taksapaguesit; (g) masat administrative dhe sanksionet etj. Transferta e Pakushtëzuar, si një burim të ardhurash për NjQV-të e alokuar nga niveli qendror, përcaktohet duke u bazuar në "formulën e transfertës së pakushtëzuar" sipas kritereve plotësisht të njohura nga stafet teknike të njësive të qeverisjes vendore dhe transparente, indikatorët e referencës për nivelin e saj në periudhën afatmesme për hartimin e PBA-së përcaktohen në përputhje me Kuadrin Makroekonomik e Fiskal[8]

8 Kuadri Makroekonomik Fiskal është publikim zyrtar i Ministrisë së Financave përmes të cilit përcaktohen indikatorët lidhur me inflacionin, rritjen ekonomike, tendenca e burimeve financiare dhe politikat fiskale për periudhën e PBA-së.

të MoF-së si dhe në Udhëzimin e përvitshëm për hartimin e PBA-së në nivel vendor. Por çfarë ka ndodhur konkretisht? Bazuar në kuadrin makroekonomik fiskal por edhe në Udhëzimin e MF nr. 7/1 datë 29.02.2012 indeksi i rritjes së transfertës së pakushtëzuar për NjQV-të për efekt të hartimit të PBA-së është referuar me rritje 3% për vitin 2013 dhe me 4% rritje në vitet 2014 dhe 2015. Referuar ligjit nr. 119 datë 17.12.2012 "Për buxhetin e vitit 2013" rezulton se në asnjë prej rasteve të konsideruara brenda këtij studimi niveli transfertës së pakushtëzuar të alokuar nga niveli qendror nuk reflekton indeksin e rritjes 3% sikurse ishte parashikuar në Udhëzimin nr. 7/1 datë 29.02.2012 "Për përgatitjen e buxhetit vendor". Ndryshimi midis nivelit të transfertës së pakushtëzuar të parashikuar (në konformitet me Udhëzimin 7/1) dhe të alokuar (ligji 119/2012) implikon negativisht PBA-në dhe duke ulur besueshmërinë e këtij instrumenti financiar. Në mbështetje të rritjes së kapaciteteve fiskale të NjQV-ve, aplikimi i "Bonusit të Performancës" bazuar në treguesit fiskalë do të motivonte stafet dhe vetë NjQV-të në shfrytëzimin maksimal të potencialit fiskal të mundshëm. Çfarë do të thotë kjo: përcaktimi i një përqindjeje të caktuar të transfertës së pakushtëzuar në formën e "Bonusit të Performancës bazuar në kritere të përcaktuara", i cili do të alokohet për njësitë e qeverisjes vendore me performancën më të mirë fiskale do të vinte në lëvizje të gjithë sistemin fiskal vendor drejt potencialit real.

5. Rekomandime

Aplikimi i suksesshëm i PBA-së në nivelin e QV në Shqipëri, fillimisht do të duhet të vlerësojë me kujdes: sfidat në procesin e kalimit nga sistemi buxhetor tradicional (mbi bazë artikujsh) në sistemin e propozuar mbi bazë programesh. Pamjaftueshmëria e trajnimeve si një instrument për rritjen e kapaciteteve njerëzore në nivel vendor shoqëruar me vakuumin ligjor në hartimin, zbatimin dhe raportimin e PBA-së në nivel vendor, indikatorët e monitorimit dhe vlerësimit të PBA-së, mënyrën e harmonizimit të strategjive lokale me ato rajonale dhe ndërsektoriale përmes PBA-së, klasifikimi i strukturës së programeve buxhetore (në PBA) në funksion të Objektivave Strategjikë (në PSZh), pjesëmarrësit dhe roli tyre në procesin e hartimit dhe zbatimit të PBA-së vlerësohen si aspektet kryesore, mbi të cilat do të duhet të hidhet dritë. Rekomandimet më poshtë synojnë të plotësojnë "boshllëqet" e evidentuara në këtë proces në sistemin e QV-së:

- PBA duhet të formulohet specifikisht në përputhje me Planin Strategjik të Zhvillimit të Njësive të Qeverisjes Vendore. Planifikimi dhe shpërndarja e burimeve financiare brenda kuadrit buxhetor afatmesëm duhet të lidhet me strukturën e produkteve (projekteve), të orientohet nga rezultati i tyre dhe të integrohet me Objektivat Strategjikë të NjQV-ve. Në këtë kuadër, çdo NjQV duhet të përcaktojë qartë Misionin, Vizionin dhe Objektivat Strategjike. Prioritarizimi i Objektivave Strategjikë dhe formulimi i tyre në terma SMART duhet të përputhet me elementet e Profilit të Programit (Qëllimet dhe Objektivat e Politikës së Programit). Së fundmi, formulimi i Programeve duhet të korrespondojë me Objektivat Strategjikë dhe shpërndarja e burimeve do të duhet të konsiderojë financimin e aktiviteteve dhe produkteve të parashikuara në program.
- Trajnimi i ekspertëve të Njësive të Qeverisjes Vendore (Bashki dhe Komuna) mbi zbatimin e PBA-së duhet të jetë një proces i vazhdueshëm për rritjen e kuptimit të nëpunësve në lidhje

me këtë sistem buxhetor. Duke qenë se sistemi i ri buxhetor presupozon funksionimin e Grupit për Manaxhim Strategjik dhe të Ekipeve të Manaxhimit të Programeve si pjesë organike e procesit buxhetor, të gjithë nëpunësit vendorë teknikë do të duhet të jenë pjesë e programit të trajnimeve.

- Hartimi i një Udhëzimi/Kuadri ligjor të qartë për të gjithë hapat që duhen ndjekur në NjQV mbi hartimin, zbatimin, monitorimin dhe raportimin e PBA-së duhet t'i paraprijë fillimit të zbatimit të këtij sistemi buxhetor në Qeverisjen Vendore. Ministria e Financave, e cila luan rolin kryesor në këtë proces duhet të publikojë udhëzime dhe procedura standarde mbi mënyrën e zbatimit të këtij sistemi buxhetor në Qeverisjen Vendore. Këto udhëzime duhet të përshkruajnë jo vetëm hapat dhe procedurat që do të ndiqen në procesin e hartimit të PBA-së, por edhe mënyrën e integrimit të objektivave strategjikë lokal me ato rajonalë dhe kombëtarë Strategjitë Sektoriale dhe Ndërsektoriale. Hartimi një Manuali për PBA-në në nivel vendor, i ndërtuar mbi eksperiencat e mira të ndërtuara tashmë me ndihmën e donatorëve të ndryshëm në vend, do të rrisë nivelin e kuptimit mbi këtë instrument planifikimi financiar afatmesëm jo vetëm nga stafet teknike, por edhe drejtuese.
- Për të mundësuar zbatimin me sukses të PBA-së në sistemin e QV, duhet të identifikohen sfidat, me të cilat përballet zbatimi i tij në mënyrë që të ndërmerren hapat e duhur për korrigjim. Për të bërë të mundur këtë, është e këshillueshme ngritja e strukturave të nevojshme (çka parashikohet edhe në Udhëzimin nr. 7/1 datë 29.02.2012 të MoF) të cilat do të duhet të ndjekin hap pas hapi procesin e hartimit dhe zbatimit e këtij sistemi të ri buxhetor. Dalja nga roli formal i GMS-së në rolin e lidershipit në proces do të rrisë akoma më tej nivelin e përgjegjshmërisë së stafeve vendore në procesin e hartimit të PBA-së dhe kredibilitetin "politik" të saj.
- Financimi i projekteve në shumë prej Njësive të Qeverisjes Vendore bëhet përmes fondeve të Buxhetit të Shtetit/Fondi

i Zhvillimit të Rajoneve. Sa kohë që kapacitetet buxhetore vendore janë të limituara dhe nuk munden të mbështesin financimin e plotë të produkteve të programeve (projekte të identifikuara nga Planin Strategjik i Zhvillimit) është e këshillueshme të vlerësohen jo vetëm burimet e të ardhurave dhe shpenzimeve por edhe aktivitetet për financim dhe kostot e tyre në perspektivën afatmesme, duke siguruar kështu përputhje me prioritetet e identifikuara nga vetë njësia. Për të garantuar financimin e projekteve apo aktiviteteve është shumë e rëndësishme të evidentohet burimi i financimit të projekteve. Sidomos në vitin e parë të periudhës buxhetore të parashikuar nga PBA-ja, rritja e parashikueshmërisë mbi financimin e projekteve nga fondet jashtë buxhetit vendor duke përfshirë këtu edhe transfertën e pakushtëzuar fikse dhe të pandryshuar, të shoqëruar me përmirësimin e treguesve fiskalë të vetë njësive është thelbësore në zbatimin e produkteve të PBA-së dhe rritjen e stabilitetit financiar të njësive. Stimulimi i NjQV-ve në rritjen e performancës financiare përmes aplikimit të "Bonusit të Financimit për Performancën më të mirë" do të mundësojë jo vetëm rritjen e parashikueshmërisë buxhetore, por edhe rritjen e kapaciteteve fiskale të vetë njësive.

- Për të rritur parashikueshmërinë e Njësive të Qeverisjes Vendore mbi mundësinë e financimit të produkteve është i këshillueshëm ndryshimi i mënyrës së financimit të projekteve përmes Fondit të Zhvillimit të Rajoneve, pjesë e skemës së Granteve Konkurruese. Për të rritur kredibilitetin e PBA-së, do të ishte me vend që kjo skemë financimi të konsiderojë një nivel "minimal" të sigurtë për financimin e projekteve prioritare të NjQV-ve bazuar në kritere të përcaktuara, duke rritur mundësinë e zbatimit të projekteve të parashikuara në PBA.
- Planifikimi i burimeve financiare duhet të jetë në harmoni me politikat fiskale afatmesme të Njësive të Qeverisjes Vendore dhe informacioni mbi fondet buxhetore për financimin e projekteve/produkteve nga niveli qendror për atë vendor

duhet të paraqitet (në mënyrë periodike) brenda vitit të parë të PBA-së. Harmonizimi Strategjive Lokale me Strategjitë Rajonale dhe Sektoriale përbën çelësin e suksesit të PBA-së. Shpërndarja e burimeve midis niveleve të ndryshme të qeverisjes duhet të konsiderojë kuadrin e shpenzimeve për zbatimin e Strategjive Sektoriale përmes rishikimit të kritereve për shpërndarjen e financimit të Njësive të Qeverisjes Vendore. Ministria e Financave duhet të sigurojë udhëzimet përkatëse për Njësitë e Qeverisjes Vendore mbi shpërndarjen dhe manaxhimin e fondeve publike në përputhje me strategjitë dhe politikat sektoriale. Integrimi i Buxhetit Vjetor me PBA-në do të siguronte konsistencën midis parashikimit të buxhetit dhe zbatimit të tij. Buxheti Vjetor dhe PBA-ja nuk duhet të operojnë si sisteme buxhetore paralele, por si pjesë e njëra – tjetrës, ku Buxheti Vjetor nuk është gjë tjetër veçse viti i parë i PBA-së. Çdo rishikim i treguesve buxhetorë në nivel qendror automatikisht do të gjenerojë rishikimin e kuadrit të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore në secilin prej viteve të parashikuara në PBA.

- Për të garantuar rritjen e transparencës dhe të përgjegjshmërisë përmes PBA-së, Njësitë e Qeverisjes Vendore do të duhet të masin dhe vlerësojnë performancën e tyre, të vlerësojnë nëse burimet financiare janë shpërndarë në përputhje me Objektivat Strategjike dhe nëse është siguruar rezultati i dëshiruar. Në vijim të këtij rekomandimi, monitorimi, vlerësimi dhe raportimi i treguesve kërkon aplikimin e një Modeli të kritereve të vlerësimit të performancës për nivelin qeverisës vendor. Ministria e Financës mund të ofrojë një set indikatorësh të monitorimit dhe vlerësimit të performances, të cilët do të mund të zbatohen dhe raportohen në nivel vendor në raport me produktet, rezultatet dhe/ose objektivat dhe kapacitetet për çdo Njësi të Qeverisjes Vendore. Përmes sistemit të kritereve të vlerësimit të performancës, njësitë do të mund të vlerësojnë performancën e tyre në raport me objektivat apo targetet e vendosura si dhe të krahasojnë atë

në raport me njësi të tjera vendore dhe objektivat e shprehur në nivel rajonal dhe kombëtar.

- Për të rritur efikasitetin e PBA-së është e rekomandueshme të rritet motivimi i nëpunësve vendorë, të formulohen politika që stimulojnë rritjen e aftësive të tyre profesionale dhe të promovohen praktika të mira të administrimit të sistemit buxhetor afatmesëm. Forcimi i kapaciteteve njerëzore për të adresuar kërkesat e zbatimit të PBA-së është një kërkesë e vazhdueshme për forcimin institucional. Në këtë kuadër, është e këshillueshme që vetë sistemi i manaxhimit të NjQV-ve të reformohet për të lehtësuar transferimin e autoritetit manaxhues nga "të zgjedhurit" tek stafi teknik (Ekipet e Manaxhimit të Programeve dhe Drejtuesit e Ekipeve të Manaxhimit të Programeve).

6. Anekse

Aneks 1: Model i Zhvillimit të Profilit të Programeve Buxhetore

Emri i Programit	**Shërbimet Publike (000 6260) - Pastrimi**
Përshkrimi i Programit	Ofrimi i shërbimit cilësor për të gjitha familjet dhe bizneset që operojnë në Bashki.
Politika e Programit	Shërbimi i pastrimit cilësor për të gjithë taksapaguesit.
Qëllimi i Politikës	Brenda vitit 2014 shërbimi i pastrimit do të sigurohet për 95% të territorit të qytetit nga 60% aktualisht dhe për 85% të taksapaguesve nga 72% aktualisht.
Objektivat e Politikës	**Viti n+1:** • Të rritet sasia e mbeturinave të grumbulluara dhe larguara nga 2000 tonë aktualisht në 3000 tonë në fund të vitit 2013. • Të zgjerohet harta e shërbimit të pastrimit nga 120 000 m2 në 200 000 m2. • Të rritet numri i përfituesve nga 4 000 në 10 000 familje. • Të zgjerohet shërbimi i lagies së rrugëve nga 100 000 m2 në 200 000 m2. **Viti n+2:** • Të rritet vëllimi i mbeturinave të larguara me 1000 tonë mbeturina më shumë çdo vit nga 2 000 aktualisht.

	Viti n+3: • Rritja e numrit të familjeve të shërbyera nga 10 000 aktualisht në 14 000.
Objektivi për vitin 1	Të rritet sasia e mbeturinave të grumbulluara dhe larguara nga 2000 tonë në 3000 tonë brenda vitit 2011.
Produktet e Programit	• 200 000 m2 ambiente publike të mirëmbajtura. • 3 000 tonë mbeturina të larguara / vit. • 200 000 m2 rrugë të lara dhe të lagura / vit. • 10 000 familje të shërbyera brenda vitit 2014. • 20 konteinerë të rinj për shërbimin. • 1 mjet i ri teknologjik për tërheqjen e mbeturinave.
	Mirëmbajtja e mjeteve teknologjike (2 kontrolle në vit).
Aktivitete të lidhura me produktin	• Blerja e 20 konteinerëve të rinj për shërbimin. • Blerja e një mjeti të ri teknologjik për tërheqjen e mbeturinave. • Punësimi i 3 punonjësve të rinj në sektorin e pastrimit. • Inspektime mujore për shërbimin (12).
	• Inspektime mujore (12). • Sondazh me komunitetin për cilësinë e shërbimit (2). • Tenderimi (4 procedura). • Lidhja e kontratave (4 kontrata). • Supervizimi (1 person) dhe Kolaudimi (1 person).
Burimet	Personeli, koha e angazhimit të personelit, udhëtime, shpenzime materiale, transporti, burimet financiare për tenderimet, supervizimet, kolaudimet etj.

Aneks 2: Terminologjia mbi indikatorët e performancës

Lloji i Indikatorit	Përshkrimi	Shembull
Indikatorë të lidhur me Burimet (Inpute)	Burimet financiare, njerëzore të nevojshme për realizimin e aktiviteteve në arritjen e një produkti të caktuar.	Burimet financiare, stafi, punonjësit, pajisjet e nevojshme, materialet etj.
Indikatorë të lidhur me produktin (Outpute).	Sasia e shërbimeve, produkteve të siguruara.	• m^3 ujë / banorë. • km e rrjetit rrugor të • mirëmbajtur. • km të rrjetit rrugor të rikonstruktuar. • tonë mbeturinash të grumbulluara.

Indikatorë të lidhur me rezultatin (Outcome)	Impakti i dëshiruar dhe i arritur i aktiviteteve, ndërhyrjeve dhe produkteve të realizuara.	• % e qytetarëve që përfitojnë furnizim me ujë të pijshëm 24 orë në raport me totalin. • % e qytetarëve, që përfitojnë shërbimin e pastrimit në raport me totalin.
Indikatorë të lidhur me efiçiencën (Efficiency)	Kosto për njësi të produktit të realizuar.	• Kosto / litër ujë të pijshëm të prodhuar. • Kosto / ton mbeturina të mbledhura. • Kosto /km rrjet rrugor të mirëmbajtur.

Bibliografia

Allen, R. and Tommasi, D. 2001, *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*, SIGMA Program.

Bellamy, Sh. and Kluvers, R. 1995, *'Program Budgeting in Australian Local Government: A study of implementation and outcomes'*.

dldp 2010 and Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, *Planifikimi Strategjik dhe Financiar Afatmesëm dhe Afatgjatë. Manual për Njësitë e Qeverisjes Vendore në Shqipëri,* Tiranë, Shqipëri.

Diamond, J. 2005, Establishing a Performance Management Framework for Government, International Monetary Fund, WP vol. 5. Nr. 50, fq. 1-29.

Hôgye, M. 2002, Chapter 1: *Theoretical Approaches to Public Pudgeting*.

Le Houeou, P., Taliercio, R. 2002, Medium Term Expenditure

Frameworks: From Concept to Practice, Africa Region Working Paper Series Nr.28.

Kim, M.J., Dorotinsky, W., Sarraf, F. and Schick, A. 2007, *From Line – item to Program Budgeting, Global Lessons and the Korean Case*, World Bank and Korea Institute of Public Finance.

Mihali, A. 2012, *Programi Buxhetor Afatmesëm dhe Qeverisja Vendore në Shqipëri – Si Programi Buxhetor Afatmesëm do të garantojë qeverisje vendore efiçente dhe efektive në të ardhmen?*, tezë masteri (MND), Universiteti POLIS, Tiranë.

Novick, D. 1954, *Which Program did we mean in 'Program Budgeting'*, The Rand Corporation, May.

Premchand, A. 1983, *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, International Monetary Fund.

Robinson, M. and Brumby, J. 2005, *Does Performance Budgeting Work? An analytical Review of the Empirical Literature*, Interntaional Monetary Fund, vol.5. nr. 210.

Schaeffer, M. 2003, *Local Government Budgeting Toolkit*, Sudan Budget Workshop.

Schick, A. 1990, *The Capacity to Budget*, Washington, DC: The Urban Institute Press, vol.11, Nr.3, fq. 531-533.

Wildavsky, A. and Caiden, N. 1997, *The New Politics of the Budgetary Process*, Third Edition.

Referenca ligjore

Ministria e Financave: Udhëzim nr. 20/1 datë 26.09.2009 dhe 8/1 datë 02.03.2011 "Për përgatitjen e buxhetit vendor".

Huamarrja e qeverisjes vendore

Sfida e njësive të qeverisjes vendore për ta përdorur në funksion të ndikimit në zhvillimin ekonomik lokal[1]

Anila GJIKA

1 Ky dokument është hartuar në kuadër të projektit: Huamarrja e qeverisjes vendore Sfida e njësive të qeverisjes vendore për ta përdorur në funksion të ndikimit në zhvillimin ekonomik lokal, financuar nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë SOROS. Ky dokument jo domosdoshmërisht përfaqëson pikëpamjet dhe këndvështrimet e SOROS.

Tabela e përmbajtjes

1. Hyrje 307
2. Qeverisja vendore dhe burimet e financimit 307
3. Borxhi Publik dhe huamarrja vendore në Shqipëri
3.1 Borxhi publik 309
3.2 Huamarrja e qeverisjes vendore 314
4. Aspekte kryesore të huamarrjes së qeverisjes vendore
4.1 Natyra e projekteve të investimit të kapitalit 316
4.2 Përfshirja e qytetarëve në procesin e huamarrjes vendore 318
4.3 [Pa]Mundësia e qeverive vendore për të eksploruar mundësitë huamarrëse në kushtet e gjendjes së krizës së borxheve 318
4.4 Planifikimi strategjik dhe financiar dhe mundësitë e huamarrjes lokale 319
4.5 Kapacitetet njerëzore të qeverisjes vendore të lidhura me huamarrjen lokale 320
5. Rekomandime 321
5.1 Rritja e kufizimeve të borxhit për njësitë e qeverisjes vendore
5.2 Eksplorimi i huamarrjes lokale përmes entiteteve të ndara të njësive të qeverisjes vendore me autoritete për të marrë hua 321
5.3 Eksplorimi i alternativave për huamarrje nga vende të tjera 322
Bibliografia.....324

1. Hyrje

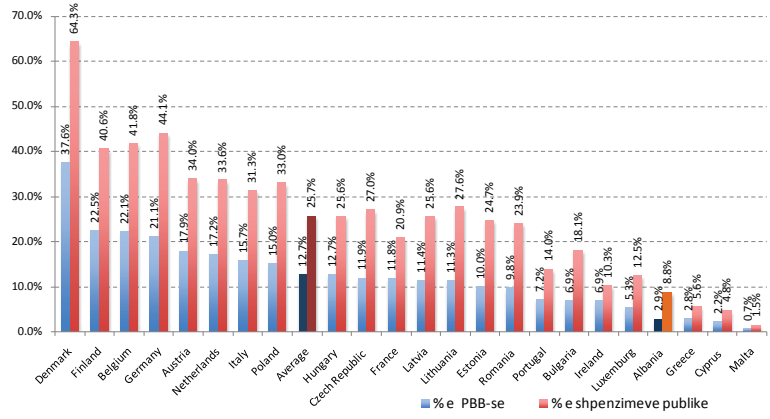
Qëllimi i këtij dokumenti është të hedhë një vështrim mbi gjendjen e huamarrjes lokale në Shqipëri – mbi problemet, sfidat dhe hapat që duhen ndjekur në të ardhmen e afërt – nga perspektiva si e qeverisjes qendrore, ashtu edhe asaj lokale. Huamarrja lokale konsiderohet si shtyllë e rëndësishme në arkitekturën e decentralizimit fiskal dhe si një mjet i fuqishëm për financimin e investimeve të kapitalit në nivelin e qeverisjes vendore, e lidhur drejtpërdrejt me përparimin decentralizues të vendit dhe performancën e qeverisjes vendore. Ky shkrim eksploron masën, në të cilën ka gjetur zbatim ky mjet deri tani në nivel lokal, analizon praktikat në terren dhe pasqyron nevojën për përmirësime si në strukturën ligjore, ashtu edhe në praktikat administrative – për të garantuar përdorimin sa më efikas të këtij mjeti në rritjen e autonomisë së qeverisjes vendore dhe për të nxitur procesin e decentralizimit. Përfundimet dhe rekomandimet e këtij raporti mund të nxisin diskutimet e gjera për decentralizimin fiskal. Dokumenti përbëhet nga katër pjesë kryesore: (1) pjesa e parë jep një vështrim të përgjithshëm të gjendjes në nivelin e qeverisjes vendore ën Shqipëri, duke u përqendruar te nevojat e tyre të investimit të kapitalit dhe burimet financuese; (2) pjesa e dytë paraqet dhe analizon gjendjen e huamarrjes lokale, duke mbajtur parasysh gjendjen në nivel vendi lidhur me borxhin publik; (3) pjesa e tretë pasqyron problemet dhe çështjet e ngritura dhe rendit përfundimet përkatëse; dhe (4) pjesa e katërt shtjellon disa këshilla rreth politikave, që mund të mbahen parasysh nga qeverisja qendrore dhe vendore në Shqipëri.

2. Qeversija vendore dhe burimet e financimit

Qeveritë vendore në Shqipëri përballen me një varg problemesh të ndërlikuara, ndërsa vazhdojnë shndërrimet e ethshme urbane. Shumica e këtyre problemeve lidhet me mungesën e mundësive

financuese për investime kapitale përballë rritjes së nevojës për investime për përmirësimin e infrastrukturës sociale dhe fizike.
Për të siguruar financime për investime kapitale, disa nga qeverisjet më të mëdha vendore në Shqipëri nisën të përfshihen në përgatitjen e planeve të investimeve kapitale me ndihmën e donatorëve të ndryshëm. Shumica e investimeve kapitale në këto plane të përgjithshme investimesh nuk janë të sigurta dhe varen nga transfertat e qeverisë qendrore drejt qeverive vendore. Diskutimet nëse qeveritë vendore në Shqipëri kanë apo jo parà (potenciale) të mjaftueshme për të financuar investimet e tyre kapitale kanë qenë në qendër në qendër të vëmendjes në Shqipëri, si në skenën politike ashtu dhe mes teknicienëve. Megjithëse të ardhurat e qeverisjes vendore si pjesë të buxhetit të përgjithshëm të qeverisjes vendore kanë ardhur vazhdimisht në rritje, kritikët argumentojnë se pjesa e të ardhurave/shpenzimeve vendore në Shqipëri është mjaft më e ulët krahasuar me vendet e tjera europiane (shih Figurën 18 Shpenzimet publike nën nivelin kombëtare të qeverisjes (2009) – qoftë si përqindje e produktit kombëtar bruto, qoftë si pjesë e buxhetit të shtetit.

Figura 18: Shpenzimet nën-kombëtare të sektorit publik në vitin 2009



Burimi: Dexia 2011, përllogaritjet janë tonat.

(Shqipëria krahasuar me vendet e BE-së)

Lidhur me faktin se qeveritë vendore në Shqipëri përballen me mangësi në investimet për infrastrukturën, argumenti i mësipërm përbën thelbin për paraqitjen e mjeteve të reja financuese për investime kapitale në nivelin e qeverisjes vendore. Në këtë kontekst, në shkurt të vitit 2008 u miratua Ligji për Huamarrjen e Qeverisjes Vendore, i cili, për herë të parë, u krijoi mundësinë qeverive vendore të merrnin hua afatgjata për qëllime investimi, kryesisht për infrastrukturën rrugore. Përmes ndihmës së donatorëve të ndryshëm, qeveritë vendore u nxitën nxiteshin të nisnin ta shfrytëzonin këtë mundësi të re financimi që ofronte ligji. Bashkia e Fushë - Krujës ishte e para që aplikoi për një hua afatgjatë, e cila do të përdorej për rrugën e unazës së qytetit. Kjo u pasua menjëherë nga qeveri të tjera vendore – Elbasani, Korça, Lezha dhe Pogradeci, të cilat përgatitën projekte investimesh, që mund të financoheshin nga hua afatgjata dhe aplikuan në bankat e nivelit të dytë në Shqipëri për financime. Ky proces krijoi disa standarde, që duheshin ndjekur dhe u hapi qeverive të tjera vendore mundësi aplikimi për hua afatgjata.

3. Borxhi publik dhe huamarrja vendore në Shqipëri

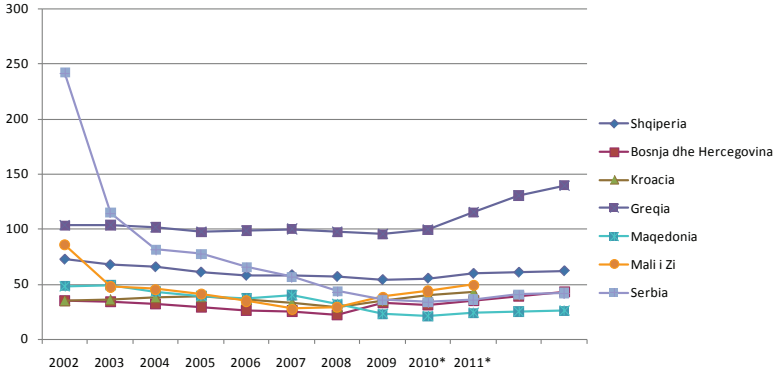
3.1 Borxhi publik

Stoku i borxhit publik është borxhi total publik i brendshëm dhe i jashtëm, që ende nuk është paguar. Sa më e madhe të jetë pesha e këtij borxhi ndaj produktit të brendshëm bruto (PBB), aq më e madhe është pjesa PBB-së që paguhet çdo vit si interes. Në rastin e Shqipërisë, stoku i borxhit publik në vitin 2009 ishte rreth 680 miliardë lekë ose 59.5% e PBB-së. Rreth 61% e këtij borxhi përbëhet nga borxhi i brendshëm, kurse pjesa tjetër është borxh i jashtëm.

Grafiku më poshtë jep gjendjen e stokut të borxhit shqiptar

krahasuar me vende të tjera të rajonit.

Figura 19: Stoku i borxhit publik si përqindje e PBB-së në rajon (2000 - 2011)

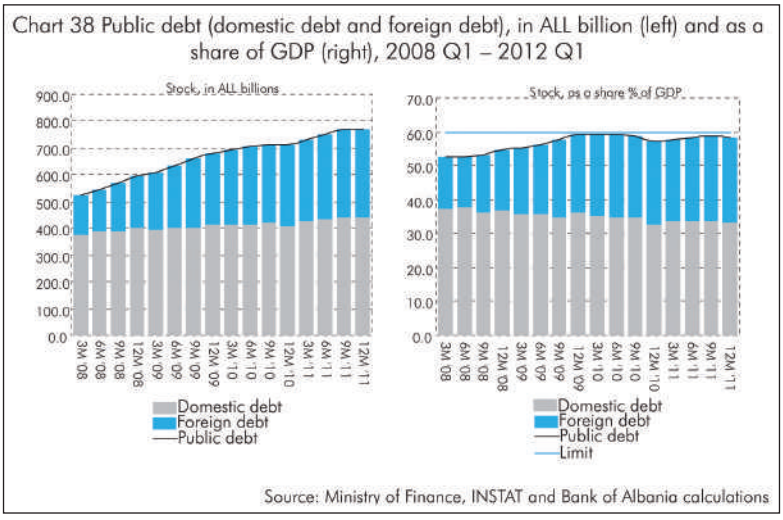


Burimi: Fondi Monetar ndërkombëtar (FMN) 2010.

Siç shihet në Figurën 19 më sipër, Shqipëria ka stokun më të lartë të borxhit publik në rajon pas Greqisë (115.2%). Ndërkaq, pas Shqipërisë (59.9%) renditen: Turqia (45.5%), Mali i Zi (38.25%), Serbia (35.6%), Kroacia (35.41%), Bosnja dhe Hercegovina (35.37%) dhe Maqedonia (23.48%). Stoku i borxhit publik për vitin 2010 (në fund të tremujorit të tretë) ishte afro 715.5 miliardë ose 58.5% i PBB-së. Nga kjo shumë, 407.5 miliardë ishin borxh i brendshëm (57%), dhe 308 miliardë ishin borxh i jashtëm (43%). Gjatë viteve 2008-2012, pjesa e borxhit të brendshëm kundrejt atij të jashtëm paraqitet sipas grafikut më poshtë (sipas raporteve të Bankës së Shqipërisë).

Figura 20: Borxhi publik (borxhi i brendshëm dhe borxhi i jashtëm), në miliardë lekë shqiptare (majtas) dhe si pjesë e PKB-së (djathtas) 2008 – 2012.

Në fund të vitit 2011, borxhi i përgjithshëm publik vlerësohej në 58.9% e PBB-së, në vlerën 774,547 miliardë lekë. Borxhi përbëhej



Burimi: Banka e Shqipërisë, mbështetur në të dhënat e Ministrisë së Financave dhe INSTAT-it (2012).

nga borxhi i brendshëm i llogaritur në 33.36% të PBB-së dhe borxhi i jashtëm me 25.54% të PBB-së. Shërbimet e borxhit u rritën nga viti 2009 (3.15 % e PBB-së) në 3.55 % të PBB-së gjatë vitit 2011 dhe parashikohet të arrijnë 3.64 % të PBB-së në vitin 2012 dhe 3.79 % të PBB-së në vitin 2013. Paqëndrueshmëria e tregut financiar ndërkombëtar ndikoi mbi gjendjen në Shqipëri duke rritur koston e financimit të borxhit publik. Rritja e stokut të borxhit të jashtëm vjen si pasojë e përfshirjes në tregjet ndërkombëtare dhe për shkak të lëshimit të eurobondeve, si pjesë e strategjisë së mësipërme të administrimit të borxhit. Prirja rritëse e stokut të borxhit të jashtëm ndaj PBB-së u vu re qysh në fund të vitit

2007, si pasojë e ndjekjes së një politike financuese nga tregjet e jashtme, duke i dhënë kështu mundësi ekonomisë shqiptare të përfitojë nga huatë e tregut të brendshëm. Një arsye tjetër e kësaj rritjeje lidhet me hyrjen në tregjet ndërkombëtare dhe me lëshimin e eurobondeve si pjesë e strategjisë së mësipërme. Huatë e reja që synonin përgjithësisht projekte infrastrukturore u morën nga tregjet ndërkombëtare me interesa tregtare, që çuan në rritjen e stokut të borxhit të jashtëm.

Tabela 9. Borxhi i qeverisë vendore (2008 – 2011)

Qeveria ka hartuar disa politika për tri vitet e ardhshme për uljen e borxhit publik. Borxhi publik në Shqipëri konsiderohet si shumë

(Në milionë lekë)	2008	2009	2010	9/m 2011	P 2011
Totali i stokut të borxhit	595,786	682,404	715,328	767,876	774,548
Stoku i borxhit të brendshëm	400,456	415,028	407,372	437,652	438,727
Stoku i borxhit të jashtëm	19,533	267,376	307,956	330,224	335,821
PKB	1,089,293	1,151,020	1,238,094	1,314,702	1,314,702
Totali i stokut të borxhit/PKB	54.69 %	59.29 %	58.11 %	58.20 %	58.90 %
Stoku i borxhit të brendshëm/ PKB	36.76 %	36.06 %	33.09 %	33.17 %	33.36 %
Stoku i borxhit të jashtëm/ PKB	17.93 %	23.23 %	25.02 %	25.03 %	25.54 %

i lartë (krahasuar me vendet e tjera të rajonit) nga institucionet financiare ndërkombëtare. Edhe Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) edhe Banka Botërore (BB) i kanë kërkuar qeverisë shqiptare ta planifikojë në mënyrë më konservative rritjen ekonomike të vendit dhe të përgatisë një buxhet konservativ, që konsiston në shpenzime të ulëta ndërsa të ardhurat e shtuara që krijohen nga mbledhja e përmirësuar e taksave, duhen përdorur për të paguar stokun e borxhit. Duke u nisur nga viti 2009, kur ligji u pajis edhe me legjislacionin dytësor, bashkitë nisën të negocionin huatë e para kryesisht për të financuar projekte infrastrukturore, kurse Ministria e Financave dhe bankat vendëse i miratuan shumë prej tyre. Në vitin 2010, borxhi publik i krijuar nga huamarrja e qeverisjeve vendore, me miratimin e Ministrisë së Financave, vlerësohej në shumën 147 milionë lekë dhe përbënte 0.012% të PBB-së për vitin 2010 dhe 0.017% të PBB-së për vitin 2011 (shih Tabelën 10më poshtë).

Tabela 10. Përbërja e borxhit publik (2009 – 2011)

Siç shihet nga tabela, përqindja që zë borxhi i qeverisë vendore në borxhin e përgjithshëm publik është gati e papërfillshme.

Në milionë Lekë	2009	2010	2011
Stoku i borxhit publik	682,547	715,517	772,582
Stoku i borxhit të qeverisë qendrore	682,547	715,370	772,364
Stoku i borxhit të qeverisë lokale	0	147	218
Stoku i borxhit të qeverisë qendrore (% e borxhit publik)	100.00%	99.98%	99.97%
Stoku i borxhit të qeverisë vendore (% e borxhit publik)	0.00%	0.021%	0.028%
Stoku i borxhit të qeverisë vendore (% e PBB-së)	0.00%	0.012%	0.017%

Burimi: Ministria e Financave

Mbështetur në llogaritjet e kryera nga LGPA/USAID, të cilat

mbajnë parasysh edhe aftësinë e qeverisjes vendore për të marrë hua në Shqipëri sipas kushteve të përcaktuara nga ligji për huamarrjen lokale, edhe sikur të ishim në rrethanat kur të gjitha qeveritë vendore të aplikonin për hua afatgjata në të njëjtën kohë, përqindja që do të zinte ky borxh nuk do të kalonte nivelin e 2% të PBB-së apo 1.2% të borxhit të përgjithshëm publik.

3.2 Huamarrja e qeverisjes vendore

E drejta për të marrë hua iu dha qeverive vendore në Shqipëri si për të financuar përgjegjësitë e qeverisjes vendore edhe si mundësi për të rritur pavarësinë lokale me Ligjin për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri (8652/2000). Që në vitin 2008, kur u miratua Ligji për Huamarrjen Vendore (9869/2008) nga parlamenti, qeveritë vendore ën Shqipëri për herë të parë patën të drejtën e kontaktimit të bankave për hua investimesh. Ligji u jep qeverive vendore të drejtën të marrin hua nga institucionet financiare dhe bankat në tregun e brendshëm dhe atë ndërkombëtar, nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Financave. Ligji përcakton se njësitë e qeverisjes vendore mund të marrin hua për të ardhura kesh dhe për qëllime investimi nga institucionet dhe bankat në tregjet vendëse e të huaja. Qeveritë vendore mund të kërkojnë hua afatshkurtra ose afatgjata. Garancitë për huatë e Njësive të qeverisjes vendore mund të përfshijnë prona fizike si kolateralë të bazuar në pronësi lokale (por ka kufizime lidhur me pronat publike lokale si shkollat, rrugët etj.); të ardhura të lëna peng; siguracione të përgjithshme të pagueshme nga çdolloj burimi të ardhurash të Njësive të qeverisjes vendore (borxhet për investime në rrjetin e ujit mund të garantohen përmes tarifave të ujit). Huatë afatshkurtra nuk duhet të kapërcejnë më shumë se 10% të të ardhurave të përgjithshme aktuale të Njësisë së qeverisjes vendore nga taksat dhe tarifat lokale të vitit të kaluar fiskal dhe nuk kërkojnë miratim nga Ministria e Financave para se Kryetari i njësisë të paraqesë kërkesën në banka, pas miratimit të

Këshillit Bashkiak. Ndërkohë që huatë afatgjata kanë kufizimin se duhet të kërkohen për investime (vetëm për qëllime publike) për mbulimin e funksioneve lokale si të tilla dhe, kur lind nevoja, edhe të funksioneve të deleguara. Pas miratimit të ligjit, bashkitë nisën të negocionin huatë e para kryesisht për të financuar projektet kapitale të infrastrukturës dhe Ministria e Financave dhe bankat vendëse e miratuan shumicën e tyre.

Në janar të 2010, Ministri i Financave lëshoi Urdhrin Administrativ Nr. 857, datë 27.1.2010 që kufizonte përdorimin e huave lokale gjatë vitit 2010 (për huatë lokale tashmë të miratuara) në 5 % të shpenzimeve operative të vitit 2009 dhe në dhjetor të vitit 2010, Ministri i Financave lëshoi Urdhrin Administrativ Nr. 17752, datë 28.12.2010 që kufizonte edhe më tej në 2.5 % të shpenzimeve operative të 2009-ës huatë për 2011-ën. Të dyja urdhrat e kufizuan së tepërmi mundësinë e bashkive për t'u futur në borxhe gjatë tri viteve të fundit, pavarësisht kalimit të ligjit që e bënte më të mundshëm financimin e borxhit për qeverisjet vendore. Gjatë vitit 2010, Ministria e Financave miratoi kërkesat e shtatë bashkive/komunave me vlerë totale 1,668 miliardë lekë. Më e madhja nga këto hua ishte 800 milion Lekë për bashkinë e Elbasanit. Huaja më e vogël ishte 15 milionë lekë për Komunën e Petrelës. Gjatë vitit 2010, pati edhe tetë kërkesa të tjera nga ana e bashkive dhe komunave; vetëm bashkia e Poliçanit mori miratim nga Ministria e Financave. Së fundi, vetëm dy njësi të qeverisjes vendore (Bashkia e Gjirokastrës dhe Komuna e Libofshës) kanë parashtruar kërkesë për hua në Ministrinë e Financave. Huamarrja e qeverive vendore u kufizua së tepërmi nga lëshimi i rregulloreve administrative, të domosdoshme për shkak të politikës së rreptë ndaj borxhit nga ana e qeverisë qendrore. Gjatë tri viteve të fundit (duke nisur nga viti 2010), Ministri i Financave ka lëshuar urdhra administrativë, që kufizojnë përdorimin e huave lokale (për huatë lokale tashmë të miratuara) së pari në 5% të shpenzimeve operative të vitit paraardhës dhe gjatë viteve 2011 dhe 2012, në 2,5 % të shpenzimeve operative. Kjo e ka kufizuar në masë të

madhe aftësinë e bashkive për të marrë borxhe gjatë tri viteve të fundit pavarësisht kalimit të legjislacionit dhe të synonte ta bënte financimin e borxhit më të mundshëm për qeveritë vendore.

Tabela 11. Gjendja e huamarrjes lokale (2009 – 2011)
Të gjitha huatë lokale janë marrë nga bankat vendëse dhe deri më tani ka vetëm gjashtë Njësi të qeverisjes vendore që kanë marrë

Bashkia/ Komuna	Disbursime deri më 30.12.2011	Pagesa deri më 30.12.2011	Stoku i borxhit publik lokal 30.12.2011
Korçë	23,800,000	4,172,124	63,983,191
Pogradec	18,000,000	2,283,279	33,716,721
Vlorë	0	4,477,689	55,224,859
Petrelë	3,000,000	0	9,000,000
Elbasan	32,032,519	2,978,475.11	48,257,544.49
Lezhë	8,262,526.73	545,939.33	7,695,250.62
Totali	85,095,046.33	14,457,506.44	217,877,566.11

Burimi: Ministria e Financave

hua bashkiake nga bankat, ndërkohë që vetëm 85 milion Lekë janë disbursuar deri më 31 dhjetor 2011 (shih Tabelën më lart).
Së fundi, stoku i borxhit publik lokal llogaritet në 218 milionë lekë (0.01 për qind e PBB-së), falë politikës tepër të rreptë mbi huamarrjet për qeverisjet vendore dhe politikave mbi borxhin. Ligji nuk e përcakton nivelin e borxhit publik që lejohet të krijojnë qeverisjet vendore, por e lë si pjesë të vendimeve vjetore për buxhetin.

4. Aspekte kryesore të huamarrjes së qeverisjes vendore

Një përfundim i përgjithshëm, pas shqyrtimit të të gjitha aplikimeve për hua afatgjata nga qeveritë vendore, ishte qëllimi i kërkesës së huasë. Të gjitha njësitë e qeverisjes vendore që hyjnë

në procesin e huave afatgjata, u përpoqën të zgjidhin përmes këtij instrumenti mungesën e burimeve të mjaftueshme për financimin e investimeve të mëdha në infrastrukturë. Një përjashtim u vu re në rastin e Bashkisë së Korçës, e cila kërkonte që një pjesë nga fondi i huasë së miratuar - përveç infrastrukturës rrugore - të përdorej për të financuar një projekt modest për efiçiencën e energjisë. Përfundime të tjera pasqyrojnë procesin e ndërmarrë nga qeveritë vendore, që kanë aplikuar ose janë të interesuara për të marrë hua afatgjata; kapacitetet vendore; sfidat dhe mundësitë për qeveritë vendore. Secila prej këtyre çështjeve shpjegohet më poshtë gjatë këtij kreu.

4.1 Natyra e projekteve kapitale

Megjithatë, nuk është e qartë nëse projektet e përzgjedhura nga qeveritë vendore për aplikime për hua afatgjata kanë qenë pjesë e listës së përparësive, që njësitë e qeverisjes vendore kanë në planet e tyre lokale të zhvillimit ekonomik dhe/ose strategjinë e zhvillimit të qytetit (apo ndonjë dokument tjetër strategjik), apo janë zgjedhur ad hoc, duke ndjekur vetëm mundësinë e krijuar nga miratimi i ligjit për huamarrjen lokale. Ajo që është e qartë dhe e dukshme në të gjitha rastet është se njësitë e qeverisjes vendore nisën të aplikojnë për hua me besimin se ky instrument do t'i zgjidhte deri diku nevojat e tyre të menjëhershme për investime në infrastrukturë. Përveç kësaj, nuk është e qartë nëse njësitë e qeverisjes vendore që kanë aplikuar për hua, kanë kryer ndonjë analizë për burime të tjera të mundshme financimi para se të merrnin vendimin për të marrë hua, duke mbajtur parasysh faktin se kjo e fundit është instrumenti financues më i kushtueshëm dhe vendimi mund të merret vetëm nëse analiza tregon se investimi është me përfitim si nga ana ekonomike, ashtu edhe ajo financiare. Rasti i Bashkisë së Fushë-Krujës, duke qenë e para që mori miratimin për një hua afatgjatë në vitin 2009 dhe ende sot e kësaj dite nuk ka nisur ta përdorë këtë hua (huaja ishte parashikuar

të mbulonte vetëm një pjesë të investimit kapital për rrugën e unazës së qytetit) pasi "shpresonte" të gjente burime alternative financimi në formën e granteve për ndërtimin e rrugës së unazës, është një shembull konkret i diskutimit të mësipërm.

4.2 Përfshirja e qytetarëve në procesin e huamarrjes vendore

Për më tepër, duhet theksuar se ka gjithnjë vend për përmirësim lidhur me përfshirjen e aktorëve të ndryshëm, duke përfshirë bashkësitë lokale dhe bizneset që pritet të ndikohen për shkak të pasojave financiare të huasë mbi buxhetin dhe sjelljen financiare të njësisë së qeverisjes vendore që ka marrë huanë. Vendimi për të marrë hua nuk është thjesht vendim financiar për sa kohë, që kanalizon një pjesë të rëndësishme të të ardhurave vendore në një projekt të veçantë.

4.3 [Pa]Mundësia e qeverive vendore për të eksploruar mundësitë huamarrëse në kushtet e krizës së borxhit publik

Gati të gjitha njësitë e qeverisjes vendore që kanë aplikuar për hua afatgjata, presin miratimin nga Ministri i Financave. Sipas ligjit për "Huamarrjen e qeverisjes vendore", në nenin 5 shkruhet: "Vendimi për huamarrjen afatgjatë do të hyjë në fuqi pas konfirmimit të Ministrit të Financave. Ministri i Financave kufizohet vetëm në konfirmimin e përputhshmërisë procedurale për autorizimin e huasë, në përputhje me këtë nen dhe verifikimin e respektimit të kufizimeve të borxhit, të parashikuara në këtë ligj. Vlerësohet se Ministri i Financave e ka konfirmuar huanë, në rast se nuk përgjigjet brenda njëzet ditëve nga data e marrjes së njoftimit."
Urdhrat Administrativë të lëshuar nga Ministri i Financave (gjatë viteve 2010, 2011 dhe 2012) për kufizimin e disbursimeve i kufizojnë në mënyrë thelbësore mundësitë për të marrë hua edhe për ato pak njësi të qeverisjes vendore që janë në gjendje t'i përmbushin të gjitha kushtet ligjore të analizuara më sipër.

Duhet theksuar se kufizimi i disbursimit në 5% të buxhetit të shpenzimeve të përgjithshme të vitit paraardhës (siç u zbatua në vitin 2009) ndikoi në masë të madhe në planet investuese të qeverisjeve vendore (për shembull, në rastin e Bashkisë së Elbasanit, e kufizon shumën e disbursuar për vitin 2009 në 60 milionë lekë, ndërkohë që huaja e miratuar ishte 800 milionë lekë), ndërsa kufizimi i mëtejshëm në 2.5% të shpenzimeve lokale (për vitet 2011 dhe 2012) e bën huamarrjen vendore jotërheqëse dhe një mjet financiar tërësisht joefikas. Nga ana tjetër, këto kufizime ndikojnë edhe mbi huatë e miratuara që nga viti 2010, ndërkohë që kufizimet ndryshojnë çdo vit. Këto ndërhyrje jo vetëm që ndikojnë mbi planet e disbursimit, por e bëjnë vetë huanë një mjet të paparashikueshëm dhe joefikase, aspak tërheqëse për qeveritë vendore për financime investimesh kapitale.

Një çështje tjetër e rëndësishme për t'u theksuar ka të bëjë me faktin se kufizimet e imponuara për huamarrjen vendore nuk e zgjidhin aspak çështjen e borxhit publik. Kujtojmë këtu diskutimet e LGPA/USAID në vitin 2011, ku sipas llogaritjeve të kryera në atë kohë nga projekti, edhe sikur të gjitha njësitë e qeverisjes vendore të aplikonin për shumën e plotë të kufijve huamarrës sipas rregullave aktuale, kjo do të arrinte në vetëm 1.2% të PKB-së (mbështetur në të dhënat e vitit 2010).

Nga ana tjetër, kufizimet e vendosura për qeveritë vendore për huamarrjen lokale mund të konsiderohen diskriminuese nga pikëpamja ligjore, duke mbajtur parasysh se nuk ekzistojnë kufizime (përveç kufirit të borxhit publik të përcaktuar nga Ligji për Sistemin Buxhetor në 60% të PKB-së) për qeverinë qendrore për të reflektuar veprimet për përmirësimin e gjendjes së borxhit publik.

4.4 Planifikimi strategjik dhe financiar dhe mundësitë e huamarrjes vendore

Është e lehtë të vihet re se në shumicën e njësive të qeverisjes vendore, mungon dokumenti i planifikimit strategjik (pavarësisht

emrit apo formatit) apo, në rast se ky dokument ekziston, nuk konsultohet kur merren vendime se cilat projekte duhen financuar. Nga ana tjetër, në nivelin e qeverisjes vendore nuk vihet re një raportim dhe monitorim sistematik. Instrumentet dhe praktikat për raportim dhe monitorim të dokumenteve të planifikimit strategjik pothuajse nuk ekzistojnë. Është e rëndësishme që njësitë e qeverisjes vendore të përqendrohen edhe në hartimin e dokumenteve të tilla planifikuese edhe në mjetet raportuese dhe monitoruese me qëllim që, në njërën anë, të sigurojë një proces të efektshëm përcaktimi përparësish me përfshirjen e të gjitha palëve të interesuara, dhe nga ana tjetër, të përcaktojë burimet më realiste të financimeve. Dokumentet e planifikimit strategjik nuk duhen kthyer në "lista dëshirash". Në fakt, ato duhet të jenë një kombinim i vizionit për zhvillim lokal duke identifikuar faktorët njerëzorë dhe financiarë, që lejojnë përparimin drejt arritjes së objektivave, duke përfshirë edhe treguesit e qartë për performancën fiskale dhe financiare lokale. Lidhur me aftësinë huamarrëse, kjo e fundit (performanca lokale fiskale) është garancia më e mirë për pagimin e borxhit dhe kolaterali më i parapëlqyer nga sektori bankar kur krediton sektorin publik.

4.5 Kapacitetet njerëzore të qeverisjes vendore të lidhura me huamarrjen lokale

Lidhur me kapacitetet lokale, ekziston një nevojë e qartë dhe e artikuluar nga njësitë e qeverisjes vendore për të eksploruar mundësitë e huamarrjes. Përgatitja e analizave fiskale dhe financiare dhe identifikimi i prirjeve, vlefshmëria për kredi dhe studimet e fizibilitetit për projekte kapitale janë fushat kryesore ku nevojitet asistencë dhe trajnim në nivelin e qeverisjes vendore. Njohuritë për kuadrin ligjor, procedurat për përgatitjen dhe aplikimin për hua, lidhjet me sektorin bankar janë gjithashtu fusha të mundshme ndërhyrjeje, megjithëse disa veprimtari të para kapacitet-ndërtuese janë organizuar me qeveritë vendore në këtë

drejtim.

5. Rekomandime

Ndërkohë që gjendja aktuale e borxhit publik mund ta kufizojë edhe më tej mundësinë e Njësive të qeverisjes vendore për të përdorur metodat e huamarrjes, ka një numër hapash që mund të merren në shqyrtim për të parë nëse gjendja mund të përmirësohet, që njësitë e qeverisjes vendore të përdorin një pjesë të borxhit publik për të financuar projektet kapitale.

5.1 Rritja e kufizimeve të borxhit për njësitë e qeverisjes vendore

Duke konsideruar politikën aktuale të kufizimit të borxhit publik në 60% të PBB-së shqyrtimi i kërkesave për huamarrjen vendore mund t'i kalojë Fondit Shqiptar të Zhvillimit dhe përsëri miratimi final të kryhet nga Ministria e Financave. Kjo do të lejonte prioritarizimin dhe renditjen së kreditimit që gëzon Shqipëria dhe që mund të përdorej për huamarrje për financimin e shumë e projekteve më mira nga pikëpamja teknike, financiare dhe ekonomike, në nivel vendor për t'u mundësuar nëpërmjet huamarrjes vendore duke ndikuar në nxitjen e rritjes ekonomike, e rrjedhimisht në rritjen e të ardhurave në nivel vendor, por edhe qendror. Urdhri Administrativ Nr. 857, datë 27.1.2010 që kufizonte disbursimin e huasë në masën 5% të shpenzimeve operative të vitit 2009 dhe Urdhri Administrativ Nr. 17752, datë 28.12.2010, që kufizonte këtë nivel në 2.5 % të shpenzimeve operative të vitit 2009 duhen shfuqizuar.

5.2 Eksplorimi i huamarrjes vendore përmes ndërmarrjeve që funksionojnë pranë njësive të qeverisjes vendore me autoritet

për të marrë hua

Një mundësi tjetër për njësitë e qeverisjes vendore në marrjen dhe përdorimin e huasë është nëpërmjet ndërmarrjeve publike që ofrojnë shërbime në nivel vendor, por që funksionojnë si të pavarura drejtpërdrejtë prej njësive së qeverisjes vendore. Mundësia që këto ndërmarrje të mund të marrin dhe të përdorin hua për të kryer investime kapitale, do të shpërndante nevojën për investime kapitale prej njësive të qeverisjes vendore në ndërmarrjet përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve. Kjo mundësohet si prej Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore, ashtu edhe prej Ligjit të Huamarrjes Vendore.
" Njësia e qeverisjes vendore mund të lëshojë garanci në favor të subjekteve të kontrolluara prej saj për hua, që merren prej këtyre subjekteve, për financimin e shpenzimeve kapitale, që shërbejnë për një funksion të njësisë së qeverisjes vendore".
Kjo mundësi jo vetëm do të lehtësonte njësitë e qeverisjes vendore nga barra për të përballuar çdo nevojë për investime kapitale në mënyrë të drejtpërdrejtë, por do të mundësonte që huaja e marrë prej entiteteve në varësi të njësisë së qeverisjes vendore , të mos llogaritej si pjesë e borxhit të njësisë së qeverisjes vendore, duke e limituar atë. Veç kësaj ndërmarrjet nëpërmjet përballjes së drejtpërdrejtë me institucionet financiare dhe detyrimit për të shlyer huanë, do të tregohen më të përgjegjshme në përdorimin e huasë dhe të fondeve publike.

5.3 Eksplorimi i alternativave për huamarrje nga vende të tjera

Fondi Shqiptar i Zhvillimit: Fondi Shqiptar i Zhvillimit është krijuar me ligj në vitin 2009 për të nxitur zhvillimin ekonomik në nivel rajonal dhe lokal në mbështetje të politikave kombëtare. Ai financohet nga qeveria qendrore, donatorët, huat, etj., dhe vë në zbatim shumicën e projekteve në nivel rajonal dhe lokal të ardhura nga bashkëpunimi mes qeverisë dhe institucioneve

ndërkombëtare. Dy autoritetet kryesore të Fondit Shqiptar të Zhvillimit janë Këshilli Drejtues dhe Drejtori Ekzekutiv. Këshilli drejtues është organi kryesor vendimmarrës i FSHZH-së që emëron Drejtorin Ekzekutiv me 2/3 e votave. Këshilli Drejtues kryesohet nga Zëvendës-Kryeministri dhe përbëhet nga 11 anëtarë, 5 nga qeveria qendrore dhe 6 nga Shoqatat e Njësive të qeverisjes vendore. Si institucion zhvillimi i financuar nga shteti, FSHZH-ja ka mbështetur Njësitë e qeverisjes vendore në disa projekte përmes zbatimit të projekteve të Bankës Botërore, projekteve të Bankës së Këshillit të Evropës dhe të institucioneve të tjera ndërkombëtare. Projekti i fundit i Bankës Botërore për përmirësimin e rrugëve dytësore dhe lokale u zbatua nga FSHZH-ja qe ofroi edhe mbikëqyrjen dhe qëndrueshmërinë e projektit. FSHZH-ja ofron mbështetje financiare për Njësitë e qeverisjes vendore në formë grantesh, huash, garancish etj. FSHZH-ja mund të jetë një nga institucionet që mund të vazhdojnë të mbështesin Njësitë e qeverisjes vendore me hua lokale me interes më të ulët se huat tregtare dhe të eksplorojë mundësitë e shndërrimit në Fond Zhvillimi Bashkiak ose Bankë/Fond Zhvillimi Lokal.

Projektet e financuara nga Komisioni Evropian: Huamarrja për projekte të financuara nga Komisioni Evropian të cilat varen nga procesi i integrimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, stimuj të ndryshëm si përjashtimi nga pragu i borxhit i huasë së dhënë për kontribute lokale; qeveria qendrore mund të garantojë huatë lokale apo huatë e kompanive të ujësjellësve të lidhura me projekte të financuara nga Komisioni Evropian; dhe qeverisja qendrore i ofron qeverisjes vendore hua pa interes, etj., janë mundësi që duhen zhvilluar më tej.

Bibliografia

Co-PLAN 2011, *Raport Vlerësues mbi Huamarrjen Lokale në Shqipëri*, Raport i përgatitur për 28 njësi të qeverisjes vendore në Shqipëri, financuar nga Sorros - Shqipëri

Dexia 2011, *Subnational Public Finance in European Union*

Ministria e Financave 2012, *Programi ekonomik dhe fiskal 2012-2014*, Qeveria e Shqipërisë

Ministria e Financave 2011, *Administrimi dhe strategjia e borxhit publik 2011-2013*, Qeveria e Shqipërisë

Peterson, G. 2000, *'Building Local Credit Systems'*, World Bank Background Series Nr. 3

Shapo, O. 2009, *Udhëzuesi i huamarrjes për qeverisjen vendore*, LGPA/USAID Shqipëri

Shapo, O. 2011, *Modele dhe procedura për huamarrjen e suksesshme të qeverisjes vendore*, dokument pune për stafin teknik të qeverisjes vendore, LGPA/USAID Shqipëri

Si të zgjedhim strategjinë më të përshtatshme për të manaxhuar mbetjet në nivel vendor dhe rajonal?

Një domosdoshmëri për të zbatuar Politikën Kombëtare të Mbetjeve

Redion BIBA

Tabela e përmbajtjes

1. Hyrje.....328
2. Politika kombëtare për manaxhimin
e mbetjeve urbane.....330
3. Statusi aktual i manaxhimit të
mbetjeve urbane.....332
4. Autoritetet vendore përballë reformave
dhe strategjive të nevojshme.....334
5. Një vështrim kritik i qasjes aktuale ndaj
zhvillimit të strategjive 336
5.1 Instrumentet për vlerësimin e opsionit
më të mirë për MU-në.....337
5.2 Nevoja për një vlerësim të hollësishëm ekonomik të
alternativave të MMU-së.....338
5.3 Nevoja për një vlerësim të hollësishëm mjedisor të
alternativave të MMU-së.....340
5.4 Nevoja për vlerësimin e aspekteve
teknike e sociale.....342
5.5 Nevoja për një përqasje të integruar në
vlerësimin e skenarëve të MMU-së.....343
6. Rekomandime.....345
7. Anekse
Aneksi 1: Përshkrimi i skenarëve.....348
Aneksi 2: Bilanci ekonomik i skenarëve të MMU-së.....350
Aneksi 3: Bilanci mjedisor dhe energjetik.....352
Aneksi 4: Përcaktimi i peshës së kritereve për aspektet
mjedisore, ekonomike, sociale dhe teknike.....352
Aneksi 5: Vlerësimi i skenarëve me metodën e ”Vlerësimit
më shumë kritere”.....355
Bibliografia.....356

1. Hyrje

Deri më sot krijimi i një sistemi të manaxhimit të integruar të mbetjeve urbane në Shqipëri duket ende larg, dhe procesi i nisur për zbatimin e politikës aktuale të MMU-së është akoma në hapat e parë. Hartimi i Strategjisë Kombëtare të Mbetjeve dhe Planit Kombëtar të Manaxhimit të Mbetjeve[1], si dhe përmirësimi i legjislacionit për mbetjet[2], ishin hapa shumë pozitivë për zhvillimin e sektorit të mbetjeve, por sfidat e vërteta qëndrojnë në zbatimin e tyre dhe arritjen e rezultateve konkrete. Autoriteteve vendore u kërkohet[3], që deri në vitin 2015 të riciklojnë apo kompostojnë rreth 25% të totalit të mbetjeve dhe deri në 55% në vitin 2020, si dhe të reduktojnë mbetjet që shkojnë në landfill deri në 30% në vitin 2020. Ndërkohë, metoda më e përhapur sot në vend për trajtimin e mbetjeve është depozitimi i tyre në vende të hapura dhe të papërshtatshme[4], dhe shpesh herë, djegia në vende të hapura, jashtë kushteve dhe kritereve mjedisore e teknike. Janë ndërtuar deri tani vetëm dy landfillë sanitarë, ku depozitohen vetëm 30-40% e totalit të mbetjeve që gjenerohen në vend, dhe rreth 4-5 të tjerë janë planifikuar për t'u ndërtuar në një të ardhme të afërt. Mungojnë impiantet e kompostimit apo të trajtimit me përfitim energjetik, si dhe sistemet e grumbullimit të diferencuar për mbetjet që gjenerohen në vend.

Por, si munden autoritetet rajonale dhe vendore të përparojnë dhe përmbushin objektivat e mësipërm, duke u nisur nga gjendja ekzistuese dhe kushtet në të cilat ato ndodhen? Dhe si mund të përzgjedhin strategjitë më të mira, për të garantuar maksimumin e mundshëm të përfitimit nga pikëpamja ekonomike, teknike, mjedisore dhe pranueshmëria sociale?

1 Nëpërmjet VKM 175, datë 19/01/2011.

2 Ligji i Manaxhimit të Integruar të Mbetjeve (miratuar nga Parlamenti Shqiptar më 22/09/2011).

3 Sipas Strategjisë dhe Planit Kombëtar të Mbetjeve.

4 Teknikisht, por edhe nga pikëpamja e rrezikut mjedisor.

Ky dokument politikash synon të paraqesë një qasje dhe metodologji për vlerësimin e strategjive vendore dhe rajonale, si dhe të japë rekomandime për autoritetet, në kuadër të zbatimit të politikës kombëtare të mbetjeve. Manaxhimi i mbetjeve të ngurta urbane është një çështje shumë komplekse, ku ndërthuren si aspektet ekonomike dhe teknike, ashtu dhe ato sociale e mjedisore. Këto aspekte shpesh herë mund të bëhen konfliktuale me njëra-tjetrën nëse nuk analizohen si duhet dhe mund të çojnë në vendimmarrje të gabuara nga ana e autoriteteve për çështje të rëndësishme të MMU-së. Deri më sot, janë përmendur dhe diskutuar shumë skema apo metoda, të cilat mund të jenë të përshtatshme për trajtimin e mbetjeve në vendin tonë, por në të njëjtën kohë mungojnë studimet, instrumentet apo metodologjitë për të bërë një vlerësim të saktë dhe të hollësishëm të këtyre strategjive. Ky dokument politikash mbështetet në një studim të kryer për vlerësimin e strategjive më të mira për MMU-në në rajonin Tiranë – Durrës, finalizuar në korrik 2012 (Biba 2012). Mbështetur në disa nga rezultatet dhe konkluzionet e këtij studimi, nënvizojmë se:

- Për të vlerësuar strategjitë më të mira për MMU-në nevojitet kryerja e analizave të thelluara që marrin në konsideratë aspektet ekonomike, mjedisore, sociale dhe teknike. Jo gjithmonë alternativat apo strategjitë në dukje me kosto më të ulët rezultojnë në skenarët më të mirë për MMU-në.
- Autoritetet vendore dhe rajonale duhet të kenë të qartë dhe të përcaktojnë që në fillim strategjitë afatgjata të trajtimit të mbetjeve dhe të ndjekin hap pas hapi progresin drejt objektivave të tyre.
- Strategjitë më të mira në nivel rajonal dhe vendor janë ato që bazohen në një sistem grumbullimi me 2-3 rryma: MRF përmbetjet e riciklueshme, MBT-kompostimin- riciklimin dhe trajtimin me përfitim energjie për mbetjet e përziera. Ndërkohë, strategjitë që bazohen tek inceneratori[5] janë opsionet më pak të vlerësuara.

5 Metodat me trajtim energjetik (djegje) të mbetjeve.

2. Politika kombëtare për manaxhimin e mbetjeve urbane

Prej disa kohësh, manaxhimi i mbetjeve në Shqipëri është kthyer në një çështje të nxehtë dhe mjaft të debatueshme. Të gjitha grupet e interesit, autoritetet shtetërore, biznesi, shoqëria civile dhe publiku kanë rënë në ujdi se duhet ndërtuar një sistem i manaxhimit të integruar të mbetjeve dhe janë pro detyrimeve dhe përgjegjësive të gjithsecilit. Por, palët ndahen në mënyrën se si do të ndërtohet ky sistem i integruar dhe se cilat janë strategjitë më të mira në nivel rajonal dhe vendor. Çështjet kryesore lidhen me mënyrën se si do të riciklohen apo do të trajtohen mbetjet urbane të prodhuara në vend sipas parimit "ndotësi paguan", duke shkaktuar ndikimin minimal në mjedis. Prej dy-tre vitesh, Qeveria Shqiptare dhe Parlamenti Shqiptar u kthyen në protagonistët kryesorë të zhvillimeve në këtë sektor. Në kuadër të aspiratave dhe objektivave kombëtarë për t'u bërë pjesë e Bashkimit Europian dhe qëllimit për reformimin e MMU-së, ata hartuan dhe aprovuan një sërë dokumentesh politike kombëtare (INPAEL dhe MMPAU 2011) në sektorin e mbetjeve, miratuan ligjin për manaxhimin e integruar të mbetjeve, si dhe nxorën një sërë vendimesh, që mbështesnin këtë politikë. Megjithatë, krahas hartimit të planeve rajonale dhe vendore, zbatimi i reformës për manaxhimin e mbetjeve kërkon ndërmarrjen e veprimeve konkrete në disa çështje të rëndësishme në lidhje me manaxhimin, burimet njerëzore, kuadrin rregullator si dhe marrjen e vendimeve dhe kryerjen e investimeve strategjike për procesimin dhe trajtimin e mbetjeve. Kjo e fundit do të kërkojë që autoritetet kombëtare, rajonale dhe lokale të përzgjedhin midis alternativave të mundshme opsionin më të përshtatshëm ekonomik, të zbatueshëm, social dhe mbi të gjitha mjedisor.
Strategjitë vendore dhe rajonale duhet të përmbushin kërkesat e mëposhtme:

- Të jenë në përputhje me politikën europiane dhe rregulloret lidhur me manaxhimin e mbetjeve, specifikisht Direktivën e re për Mbetjet.
- Të sigurojnë mbrojtjen e mjedisit duke minimizuar, impaktet e

mundshme mjedisore nga aplikimi i alternativave të trajtimit të mbetjeve.
- Të sigurojnë përfitime për shoqërinë në përgjithësi dhe për komunitetin lokal në veçanti.
- Të jenë të mundshme/përballueshme financiarisht.
- Të sigurojnë kapacitetin teknik dhe qëndrueshmërinë e teknologjisë së përdorur.

Politika aktuale e BE-së për mbetjet inkurajon të gjitha shtetet anëtare dhe ato kandidate të reduktojnë impaktin mjedisor të manaxhimit të mbetjeve, duke reduktuar sasinë e mbetjeve që shkojnë në landfill, duke nxitur përdorimin e teknologjive dhe metodave, që qëndrojnë më lart në "Hierarkinë e mbetjeve". Por, transpozimi (përafrimi) dhe zbatimi i kësaj politike në vendin tonë mbetet një sfidë e autoriteteve shtetërore në të gjitha nivelet.

Tabela 12. Detyrime sipas Direktivës Kuadër të Mbetjeve

Tipat e mbetjeve	Detyrime sipas Direktivës Kuadër të Mbetjeve
Organike	
Të Kopshtit	
Letër dhe karton (Paketimi)	Duhet të jetë >=60
Letër (tjetër)	
Drusore (Paketimi)	Duhet të jetë >=15
Drusore (tjetër)	
Qelq (Paketimi)	Duhet të jetë >=60
Qelq (tjetër)	
Metale (Paketimi)	Duhet të jetë >=50
Metale (tjetër)	
Plastikë (Paketimi)	Duhet të jetë >=22.5
Plastikë (tjetër)	
Të tjera	

3. Statusi aktual i manaxhimit të mbetjeve urbane

Sistemi aktual i MMU-së konsiston në grumbullimin e mbetjeve urbane në një rrymë të vetme, ku pjesa më e madhe e tyre transportohen në vendepozitime të hapura dhe të pakontrolluara vendore. Detyrimisht, fakti që çdo njësi vendore disponon dhe përdor një fushë të tillë, ka sjellë probleme me mjedisin, me shëndetin e banorëve përreth dhe parimisht duket një zgjidhje e papranueshme për të gjithë grupet e interesit. Për rrjedhojë, ndërtimi dhe përdorimi i landfillëve sanitarë është një nga objektivat kryesorë të qeverisë shqiptare për trajtimin e mbetjeve urbane deri në një periudhë afatmesme, si dhe një alternativë afatgjatë për trajtimin e mbetjeve të fundme, të mbetura nga riciklimi, kompostimi apo trajtimi me përfitim energjetik.
Megjithatë, deri më sot, vetëm 30-40% e totalit të mbetjeve që gjenerohen në Shqipëri, dërgohen dhe trajtohen në mënyrë sanitare në dy landfillë ndërvendorë, të ndërtuar përkatësisht në qytetin e Tiranës dhe qarkun e Shkodrës. Njësitë vendore përreth qytetit të Tiranës përdorin landfillin e Tiranës (Sharrës) pa një kosto direkte për depozitim[6], ndërkohë që NjQV-të që ndodhen më larg, vazhdojnë të përdorin fushat e tyre të hapura si zgjidhja "më e lirë" e mundshme në kontekstin e sotëm vendor. Ndërkohë, vetëm pak NjQV në qarkun e Shkodrës dhe të Lezhës depozitojnë mbetjet në landfillin e Bushatit, ndërsa pjesa më e madhe e tyre nuk i dërgojnë mbetjet në këtë landfill. Si shkaqe kryesore deklarohen pamundësia financiare, kostot e transportit, ose mosmarrëveshjet mbi çmimet e depozitimit të mbetjeve, por përpos këtyre, një arsye e thjeshtë është se ato ende lejohen të përdorin fushat e hapura vendore, si alternativë "më e lirë" në mungesë të rregullave, standardeve apo kujdesit ndaj mjedisit dhe cilësisë së jetesës. Këto njësi vazhdojnë të përdorin falas fushat e tyre të hapura jashtë çdo lloj standardi, edhe pse ekziston një opsion i standardizuar dhe më mjedisor pranë tyre. Ndërkohë,

6 Shpenzimet operative mbulohen vetëm nga Bashkia e Tiranës.

në vend janë planifikuar ose janë në proces ndërtimi edhe 4 deri në 5 landfillëve të tjerë rajonalë, manaxhimi i të cilëve pritet të hasë të njëjtat probleme, nëse ndiqet eksperienca ekzistuese në manaxhimin e landfillëve. Kompostimi dhe riciklimi i mbetjeve janë të tjera opsione të rëndësishme sipas politikës kombëtare, ku është parashikuar që prej vitit 2015, 25% e mbetjeve të riciklohen dhe/apo kompostohen. Por, si paraqitet situata sot? Mbetjet organike që përbëjnë rreth 47%[7] të totalit të mbetjeve në vend, zyrtarisht[8] vazhdojnë të mos trajtohen veçmas apo të riciklohen, pasi nuk ekziston akoma një praktikë e suksesshme për kompostimin e tyre. Mbetjet organike depozitohen të përziera me mbetjet e tjera urbane në vendet e hapura të depozitimit apo në landfillët ekzistues në vend. Përveç disa iniciativave të papërfillshme në shkallë pilot, deri më sot kompostimi vazhdon të mos jetë i aplikueshëm në vend.

Riciklimi i mbetjeve të thata që gjenerohen në vend (për materiale si letër, palstikë, qelq, metal etj.) vazhdon të mbetet i pazhvilluar. Deri më sot, nuk ka të dhëna zyrtare për sasinë e mbetjeve të riciklueshme të grumbulluara dhe trajtuara, por sipas burimeve jo të konfirmuara, thuhet se riciklohet nga 5-7% e totalit të mbetjeve. Ekziston një sistem informal për grumbullimin e mbetjeve të riciklueshme të thata, kryesisht në zonat urbane të qyteteve të mëdha dhe një biznes dhe industri ricikluese që po zhvillohet gjithnjë e më shumë, duke përdorur kryesisht mbetje të importuara. Kjo praktikë ka ndikim minimal në riciklimin e mbetjeve që gjenerohen në vend. Përveç disa skemave pilot[9], deri më sot nuk ekzistojnë skema të mirëfillta në shkallë të gjerë të grumbullimit të diferencuar të mbetjeve të riciklueshme. Për pasojë, nuk është verifikuar ende leverdishmëria apo qëndrueshmëria e skemave apo investimeve të tilla dhe nuk kemi një krahasim të saktë midis

7 Referencë nga plani kombëtar.
8 Megjithëse nga burime jo të konfirmuara, thuhet se në zonat rurale banorët përdorin mbetjete e tyre organike për pleh apo ushqim për kafshët.
9 Rasti i bashkive Fier dhe Lezhë.

kostove dhe përfitimeve direkte nga shitja e mbetjeve të ricikluesshme. Gjithashtu, nuk ka njohuri mbi kostot dhe përfitimet indirekte, që do të evidentoheshin po të merreshin parasysh aspektet mjedisore, të mbështjetjes apo pranueshmërisë sociale apo përputhshmëria me politikën kombëtare dhe atë të BE-së. Gjithashtu, trajtimi i mbetjeve me përfitim energjetik është një tjetër alternativë e rëndësishme për trajtimin e mbetjeve të përziera dhe thelbësore për arritjen e objektivave afatgjatë të politikës kombëtare të mbetjeve. Kështu, metodologji dhe alternativa të tilla si inceneratorët, kompostimi anaerobik[10], trajtimi mekanik-biologjik[11], metoda e "*biodrying*[12]" etj., përdoren gjerësisht në vendet perëndimore. Këto metodologji apo skenarët që kombinojnë këto metoda, nuk janë trajtuar me seriozitet nga autoritetet rajonale dhe vendore në Shqipëri deri më tani.

4. Autoritetet vendore përballë reformave dhe strategjive të nevojshme

Për pjesën më të madhe të njësive vendore (përfshirë qarqet), zbatimi i kërkesave të politikës kombëtare paraqet një sfidë shumë të madhe duke u nisur nga gjendja ekzistuese e MMU-së, kufizimet dhe kapacitetet që këto institucione kanë në dispozicion. Atyre u kërkohet të mbyllin menjëherë praktikat e pakontrolluara të trajtimit të mbetjeve dhe të ndërtojnë gradualisht një sistem të manaxhimit të integruar të mbetjeve që përfshin: ndërtimin e skemave të sukseshme dhe efektive për ndarjen e mbetjeve, ndërtimin në bashkëpunim[13] të qendrave të riciklimit dhe impiantet e kompostimit të mbetjeve. Njëkohësisht ato duhet të ndërtojnë, në partneritet me njëra-tjetën[14] dhe me sipërmarrjet

10 AD- Aerobic Digestion.
11 MBT- Mechanical Biological Treatment.
12 Procesi i tharjes biologjike (shënim i autorit).
13 Me biznesin privat.
14 Njësitë vendore brenda një rajoni apo edhe më gjerë.

private, impiantet rajonale të landfillëve dhe impiantet e trajtimit me rikuperim energjie. Për të mundësuar ngritjen e skemave të përshtatshme sipas një sistemi të manaxhimit të integruar të mbetjeve, si dhe përmbushjen e objektivave të mësipërm, autoritetet vendore duhet të hartojnë strategjitë vendore nëpërmjet planeve vendore të MMU-ve. Gjithashtu, u duhet të koordinojnë së bashku me autoritetet rajonale dhe njësitë e tjera vendore në rajon, strategjitë rajonale (nëpërmjet planeve rajonale).Më konkretisht, autoritetet vendore duhet të përcaktojnë, krahas veprimeve dhe masave afatshkurtra, edhe strategjitë afatgjata për manaxhimin e mbetjeve, skenarët e mundshëm (që përfshijnë skemat dhe metodologjitë) dhe skenarin më të favorshëm nga pikëpamja ekonomike, mjedisore, teknike dhe sociale. Njëkohësisht, ato duhet të përcaktojnë dhe të njohin: implikimet financiare (kostot e plota dhe përfitimet) për zbatimin e skenarëve dhe përmbushjen e objektivave, kapacitetet e nevojshme të impianteve, impaktin mjedisor, energjinë që nevojitet apo prodhohet etj. Por, a janë zhvilluar deri tani strategji të tilla, apo a janë strategjitë e deritanishme të mirëpërcaktuara dhe të përshtatshme për kontekstin Shqiptar, për kryerjen e reformës dhe përmbushjen e objektivave? Për të dhënë një përgjigje për pyetjen e mësipërme nevojitet të merren në konsideratë rezultatet e deritanishme rreth planeve të hartuara deri tani dhe strategjitë e përcaktuara në to. Kështu në përgjithësi, procesi i hartimit të planeve rajonale dhe vendore ka ecur ngadalë. Nuk është miratuar ende një plan rajonal dha janë hartuar pak plane vendore. Kryesisht, fokusi i planeve ka qenë afatshkurtër deri afatmesëm, ku parashikimet në terma afatgjatë nuk janë shumë të qarta. Gjithashtu, skenarët dhe opsionet më të mira nuk janë përcaktuar si duhet. Pra, shpesh ka munguar identifikimi i implikimeve të plota financiare, mjedisore, teknike apo sociale të zbatimit të strategjive dhe përmbushjes së objektivave të vendosur, gjë që ka rezultuar në nënvlerësimin e kostove të vërteta të shumë alternativave. Për shkak të mungesës së një analize të hollësishme në vlerësimin e skenarëve dhe implikimeve që rrjedhin nga to, mungon edhe një

lidhje e drejtpërdrejtë midis objektivave afatgjatë dhe mënyrës se si do të arrihen ato. Mungesa e një vlerësimi të thelluar mbi implikimet, që dalin nga zbatimi i skenarëve të MMU-ve apo mbi skenarin më të mirë, në kuadër të zbatimit të reformës dhe përmbushjes së kritereve të direktivave të mbetjeve, ka çuar gjithashtu në rolin joaktiv të grupeve të interesit të përfshira direkt në ndërmarrjen e reformës dhe veprimeve. Kjo stepje lidhet edhe me faktin se autoritetetet vendore apo rajonale dhe sipërmarrjet private ende nuk janë të qarta se ku duhet t`i përqendrojnë përpjekjet dhe investimet e ardhshme në sektorin e manaxhimit të mbetjeve. Kështu, mungesa e një vlerësimi të thelluar të skenarëve mund të çojë në hartimin e strategjive të gabuara, marrjen e vendimeve që mund të jenë të dëmshme apo kryerjen e investimeve të gabuara, që sjellin shpërdorime ekonomike dhe vonesa të panevojshme të procesit. Deri më sot kanë munguar studime të mirëfillta të fizibilitetit (mundshmërisë) rreth aplikimit të këtyre metodologjive në vend dhe diskutimet dhe vlerësimet e skenarëve apo metodologjive vazhdojnë të jenë parimore dhe të përcipta. Për më tepër, autoritetet vendore kanë mungesa të njohjes dhe marrjes në konsideratë të implikimeve ekonomike dhe mjedisore të elementeve të manaxhimit të mbetjeve, ndaj si rrjedhojë nënvlerësojnë mundësitë apo rreziqet e mundshme.

5. Një vështrim kritik i qasjes aktuale ndaj zhvillimit të strategjive

Siç trajtuam në kapitujt e mësipërm, ka një mospërputhje midis përcaktimeve dhe kërkesave të politikës kombëtare të mbetjeve, zhvilluar në nivel kombëtar, me praktikat ekzistuese të MMU-së në nivel rajonal dhe vendor. Në këtë kapitull do të evidentojmë se pse strategjitë e deritanishme dhe rruga e ndjekur në nivel rajonal dhe vendor nuk kanë qenë në nivelin e duhur, apo se çfarë është e nevojshme, që autoritetet në nivel kombëtar, rajonal dhe vendor të arrijnë të zbatojnë refomën e kërkuar në sektorin e manaxhimit të mbetjeve si dhe në përmbushjen e objektivave.

Analiza në vijim, bazohet në gjetjet dhe përfundimet e një studimi të kryer rreth strategjive më të mira për rajonin Tiranë-Durrës dhe rezultatet e dala prej tij, si dhe në eksperienca dhe studime të ngjashme të vendeve në rajon (Biba 2012). Studimi mbështetet në një metodologji[15] të zhvilluar në kuadër të projektit LIFE07/ ENV/RO/686 - BALKWASTE për vendet në rajon nëpërmjet së cilës analizon skenarët dhe metodologjitë më të mira të manaxhimit të mbetjeve në rajonin Tiranë -Durrës, për të përzgjedhur opsionin më të mirë nga pikëpamja ekonomike, teknike, mjedisore dhe sociale, në zbatim të politikës kombëtare dhe direktivave europiane të MMU-së.

5.1 Instrumentet për vlerësimin e opsionit më të mirë për MMU-në

Strategjia kombëtare për manaxhimin e mbetjeve, ka theksuar se autoritetet duhet të përzgjedhin Opsionin më të Mirë Mjedisor të Praktikueshëm (OMMP). Kështu, sipas strategjisë, "për një grup të dhënë objektivash, OMMP-ja siguron përfitimet më të mëdha ose dëmin më të vogël në mjedis, si një i tërë, me kosto të pranueshme, në terma afatgjata ashtu si në terma afatshkurtra. […] OMMP do të përcaktohet në çdo zonë mbetjesh, si një zgjidhje ku aktorët lokalë bien dakord së bashku, bazuar në informacionin më të mirë të disponueshëm dhe të arrihet ekuilibri më i mirë midis kostove mjedisore, sociale, ekonomike dhe përfitimeve, në mënyrë të matur dhe të kujdesshme dhe në përputhje me ligjin". Gjithashtu, sipas Planit Kombëtar të Manaxhimit të Mbetjeve, OMMP-ja duhet të marrë parasysh edhe disa nga parimet kryesore të MMU sipas direktivave të BE-së, sikurse janë "hierarkia e mbetjeve", apo parimet e "afërsisë", "vetëmjaftueshmërisë" dhe "ndotësi paguan". Kështu synohet që OMMP-të të bazohen në alternativat më të preferuara të manaxhimit të mbetjeve, si reduktimi, ripërdorimi, riciklimi i mbetjeve, apo trajtimi me rikuperim; apo që mbetjet

15 Material Flow Analysis.

të trajtohen sa më afër vendit ku prodhohen dhe të financohen drejtpërdrejt nga të ardhurat e mbetjeve. Por, a është e mundur që autoritetet rajonale dhe vendore të përzgjedhin OMMP-në në përputhje me kërkesat dhe parimet e mësipërme?

Për të mundësuar dhe asistuar autoritetet të përzgjedhin Opsionin më të Mirë Mjedisor të Praktikueshëm është menduar hartimi i një procedure[16], që do të përdoret nga grupet e zonave të mbetjeve për zhvillimin e strategjive dhe hartimin e planeve. Deri më sot, nuk është hartuar një udhëzues i tillë. Në mungesë të udhëzimeve dhe instrumenteve për përcaktimin e OMMP-së, duke u përballur edhe me kapacitete të mangëta teknike, autoritetet nuk kanë mundësi të zgjedhin strategjinë më të mirë (ose OMMP) dhe të përmbushin kërkesat e mësipërme. Rrjedhimisht, nuk janë në gjendje të zbatojnë politikën për manaxhimin e mbetjeve. Zakonisht, vendimmarrësit vendorë apo rajonalë hasin edhe vështirësi të tjera në marrjen e vendimeve që lidhen me procesimin e një vëllimi të madh informacioni, shpesh kompleks ose jo i saktë. Në pjesën më të madhe të rasteve, mungojnë të dhënat zyrtare ose të dhënat e konfirmuara, gjë që kufizon aftësinë e autoriteteve për të planifikuar si duhet. Në kushtet kur informacioni nuk është i saktë dhe/apo mungojnë praktikat e duhura për të vlerësuar opsionet, identifikimi i strategjive, njëherësh më praktike dhe mjedisore, me koston më të ulët, duket një detyrë shumë e vështirë për autoritetet.

5.2 Nevoja për një vlerësim të hollësishëm ekonomik të alternativave të MMU-së

Shpesh kriteret ekonomike konsiderohen të kenë një rëndësi të madhe për vendimmarrësit, kryesisht sepse lidhen drejtpërsëdrejti me vlerën e fondeve të nevojshme për investimet, si dhe me kostot që autoritetet vendore dhe publiku duhet të paguajë për

16 Nëpërmjet një udhëzuesi mbi vendimmarrjen e OMMP-së.

manaxhimin e mbetjeve. Për këtë qëllim, autoritetet i japin një rëndësi të madhe aspekteve ekonomike, sidomos kur duhet të marrin vendime për teknollogjitë. Shpesh kriteret ekonomike (që mund të identifikohen) në kombinim me kërkesat minimale ligjore, janë elementet kryesore të planifikimit të manaxhimit të mbetjeve. Në mungesë të një vlerësimi të hollësishëm të kostove dhe përfitimeve të plota të strategjive shpesh kalohet në vendime të gabuara. Për ta ilustruar përmendim objektivin fillestar të qeverisë shqiptare për të ndërtuar landfillë për çdo zonë mbetjesh (12 landfillë), si zgjidhja me kosto më të lirë dhe më afër NjQV-ve[17] për trajtimin e mbetjeve dhe mbylljen e vendeve të hapura të depozitimit. Ky objektiv më pas u pa me rezerva, pasi në realitet nuk përfaqësonte zgjidhjen më të mirë ekonomike (një pjesë e zonave të mbetjeve nuk prodhonte sasinë e nevojshme të mbetjeve për të përfituar nga ekonomia e shkallës në kostot operative të landfillëve). Kjo bëri që numri i landëfillëve të synuar të reduktohej deri në 6 landfillë. Një eksperiencë të ngjashme në këtë aspekt ka patur edhe Greqia, ku gjatë dekadës së fundit, alokimi i fondeve kombëtare mjedisore u bazua në një politikë për investime me kosto të ulët, çka solli mbulimin e vendit me landfillë. Duke iu referuar mënyrës aktuale të vlerësimit të strategjive, ato bazohen pothuajse ekskluzivisht në kostot kapitale të investimeve dhe në koston operative të skenarëve ose teknollogjive pjesë përbërëse të tyre. Për shembull, këto investime nuk marrin në konsideratë përfitimet e mundshme nga shitja e materialeve të ricikluesshme apo nga shitja e kompostit, shpenzimet apo përfitimet nga energjia që nevojitetet apo prodhohet etj. Gjithashtu, në vlerësimet e deritanishme të skenarëve, nuk merren në konsideratë kosto të fshehura, si kostoja sociale për shkak të degradimit mjedisor apo ndotja lokale, ndotja e ujërave, degradimi i tokës etj. Nëse do të merreshin parasysh, kjo mund ta bënte lehtësisht një opsion më të preferuar se një tjetër.

17 Sipas parimit të afërsisë dhe vetmjaftueshmërisë.

Në ndryshim nga praktika e ndjekur deri tani, studimi i bërë për rajonin Tiranë-Durrës, bëri vlerësimin e skenarëve të mundshëm, duke u përpjekur të marrë në konsideratë të gjithë faktorët që ndikojnë direkt apo indirekt në kostot dhe përfitimet e skenarëve. Aneksi 1 paraqet një përshkrim të përgjithshëm të 14 skenarëve që u analizuan, kurse Aneksi 2 paraqet një vlerësim ekonomik të kostove dhe përfitimeve për secilin skenar. Në këtë studim, duke iu referuar vetëm kritereve ekonomike, skenari 8 që bazohet në një sistem me 2 rryma mbetjesh, MRF për mbetjet e riciklueshme që ndahen në burim dhe MBT-kompostim-Riciklim dhe mbetje për energji për produktet e mbetura, përfaqëson opsionin më të mirë ekonomik me koston operative më të ulët (diferenca e të gjitha kostove ndaj të gjitha përfitimeve).
Duke iu referuar vlerësimit ekonomik të skenarëve të MMU-së për rajonin Tiranë-Durrës[18], skenarët 7 dhe 8 rezultojnë të jenë alternativat më të favorshme (ekonomike), pasi rezultojnë të kenë kostot totale operative më të ulëta në krahasim me skenarët e tjerë dhe kostot kapitale jo shumë të larta. Ndërkohë, skenarët 11 dhe 12 që rezultojnë të kenë kostot kapitale dhe operative minimale, rezulton se nuk janë skenarët më ekonomikë, për shkak se kanë potencial të ulët për të gjeneruar të ardhura nga mbetjet. Ky shembull tregon se si një analizë që merr parasysh përfitimet dhe kostot indirekte, veç atyre direkte, mund të ndryshojë lehtësisht zgjedhjen mes skenarëve.

5.3 Nevoja për një vlerësim të hollësishëm mjedisor të alternativave të MMU-së

Në Shqipëri, ashtu si në shumë vende të tjera në rajon[19], aspektet mjedisore nuk janë një prioritet real për autoritetet edhe për shkak

18 Shih Aneksin 2: Vlerësimi i aspekteve ekonomike të skenarëve të MMU të Rajonit Tiranë-Durrës.
19 Kryesisht në vendet në zhvillim.

të pamundësisë për t'i vlerësuar ato. Shpesh këto kritere mbeten vetëm në letër, përsa kohë impaktet në mjedis nuk përkthehen direkt në kosto shtesë ose përfitim ekonomik për secilin skenar. Në përgjithësi, perceptimi i manaxherëve është që trajtimi i mbetjeve në mënyrë miqësore ndaj mjedisit është tejet i kushtueshëm.

Në radhë të parë, kjo ka të bëjë me mungesën e njohurive mbi kostot "e fshehta" (ose jo menjëherë të dukshme), por edhe me pamundësinë e përgjithshme për të matur implikimet mjedisore si në mjedis, ashtu dhe në shoqëri. Në situatën aktuale, kur ndikimet mjedisore nuk janë të drejtpërdrejta (apo të dukshme) ekonomike, kur mungojnë standardet, ose kur ato thjesht nuk zbatohen, perceptimi i mësipërm vazhdon të justifikojë alternativa me kosto financiare "më të ulët". Por, në një të ardhme të afërt, pasi të merren parasysh ndikimet mjedisore dhe kostot që lidhen me to, jo gjithmonë zgjidhjet më të lira janë me të vërtetë zgjidhjet më ekonomike. Aktualisht në Shqipëri, ka përpjekje për të përfshirë kostot mjedisore në vlerësimin e strategjive, por kriteri mjedisor bazohet vetëm në hierarkinë e mbetjeve, që në njëfarë mënyre klasifikon metodologjitë apo skenarët sipas preferencës mjedisore. Por, kjo qasje është e pamjaftueshme përsa kohë ofron një vlerësim të përgjithshëm të aspekteve mjedisore, të ndikimit të drejtëpërdrejt apo indirekt të faktorëve mjedisorë në vlerësimin e skenarëve. Qasja aktuale është e pamjaftueshme edhe rastet kur dy ose më shumë skenarë apo alternativa qëndrojnë në të njëjtën nivel në hierarkinë e mbetjeve, por kanë impakt të ndryshëm mjedisor.

Modeli i vlerësimit të përdorur për studimin në rajonin Tiranë-Durës, jep një vlerësim të detajuar sipas aspekteve mjedisore (shih Aneksin 3, bashkëngjitur). Disa nga konkluzionet e vlerësimit mund të përmendim, që:

- Metoda të ndryshme të trajtimit të mbetjeve me përfitim energjie si RDF, inceneratori dhe SRF, të cilat rezultojnë të kenë impakt të ndryshëm mjedisor, megjithëse qëndrojnë

në të njëjtën nivel në herarkinë e mbetjeve.
- Skenari 8, që rezulton skenari më ekonomik, është njëkohësisht edhe një nga skenarët më të preferuar sipas kritereve mjedisorë, përsa kohë shkakton një ndikim minimal në mjedis[20].

5.4 Nevoja për vlerësimin e aspekteve teknike e sociale

Çështje të tjera të rëndësishme si aspektet teknike, eksperienca e mëparshme, përshtatshmëria me kushtet lokale, fleksibiliteti, nevoja për energji apo energjia që mund të përftohet, produkte dytësore që prodhohen (si RDF apo SRF) etj, merren pak ose aspak në konsideratë. Edhe në ato raste kur vendimmarrësit shqyrtojnë parametrat teknikë, vlerësimet janë kryesisht me natyrë parimore dhe të përgjithshme, pa mundur të kuantifikojnë dhe krahasojnë direkt skenarët midis tyre. Për shkak të rëndësisë që kanë aspektet teknike në vlerësimin e skenarëve, vendosja e kritereve të matshme dhe peshës (rëndësisë) që kanë në vlerësim përmirëson ndjeshëm vendimmarrjen kundrejt vlerësimit të strategjive. Një shembull i përcaktimit të peshës së kritereve gjatë studimit për rajonin Tiranë-Durrës gjendet në Aneksin 4[21]. Mosmarrja në konsideratë e aspekteve sociale gjatë vlerësimit të skenarëve të MMU-së është një tjetër mangësi e procesit të zhvillimit të strategjive në vend. Vlerësimi i skenarëve të mundshëm sipas pritshmërive të publikut ndaj metodologjive për trajtimin e mbetjeve është i përgjithshëm, p.sh., inceneratorët njihen si impiantet më pak të preferueshme në krahasim me teknollogjitë e tjera, por përtej kësaj, mungojnë njohuri të detajuara mbi metoda të tjera, të panjohura për publikun në Shqipëri si, p.sh., metoda MBT ose Biodrying etj.

20 Aneksi 3: Bilanci mjedisor dhe energjetik i skenarëve të MMU-së për rajonin Tiranë-Durrës.

21 Aneksi 4: "Përcaktimi i peshës së kritereve për aspektet mjedisore, ekonomike, sociale dhe teknike".

Mungesa e njohurive rreth metodologjive pak të njohura në rajon mund të çojë shpesh në parashikime të gabuara mbi pritshmërnë, apo kundërshtimin e publikut nesër. Gjithashtu, në rast se sipërmarrës privatë bëjnë propozime konkrete ndaj autoriteteve për përdorimin e metodologjive jo shumë të njohura, mund të përballen me stepje ose vendimmarrje të gabuara për shkak të mosvlerësimit të duhur të teknologjive. Në këtë aspekt, vendosja e kritereve dhe rëndësisë (peshës) së tyre[22] do të ndihmonte një vlerësim më realist të skenarëve dhe teknologjive të mundshme si dhe shmangien e kundërshtimeve të paparashikuara të publikut.

5.5 Nevoja për një përqasje të integruar në vlerësimin e skenarëve të MMU-së

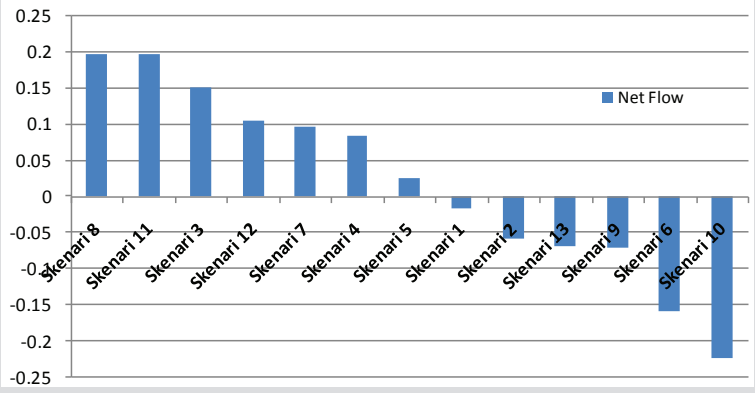
Një nga vështirësitë thelbësore gjatë hartimit të planeve vendore apo rajonale të manaxhimit të mbetjeve, apo gjatë marrjes së vendimeve për opsionin më të mirë për MMU-në, është vlerësimi i të gjitha aspekteve njëherësh. Vlerësimi i veçuar sipas aspekteve mjedisore, ekonomike, sociale apo teknike ndihmon autoritetet të identifikojnë përparësitë dhe mangësitë për secilin skenar, por jo mjaftueshmërisht për të krahasuar performancën e plotë të alternativave, apo skenarëve midis tyre. Kjo lidhet edhe me faktin se nuk është përcaktuar rëndësia apo pesha që ka secili kriter në performancën e plotë të skenarëve apo alternativave dhe rrjedhimisht, sepse mungon një bilanc i plotë i kostove dhe përfitimeve të tyre. Kështu, opsionet që duken më ekonomike mund të kenë ndikim më të lartë negativ në mjedis apo/dhe social dhe anasjelltas. Në këto raste, duke marrë parasysh edhe shumë kosto apo përfitime të fshehura që neglizhohen apo nënvlerësohen (p.sh, kostot mjedisore apo sociale, etj), mund të kemi ndryshime në vlerësimin ndaj opsioneve të preferuara, apo rrezikojmë të kemi

22 Sikurse ndodh në një vlerësim përmes Analizës së Shumë Kritereve (Multi Criteria Analysis), e cila përdoret gjerësisht në vlerësimin e sistemeve mjedisore komplekse, përkrah Analizës së Kostove dhe të Përfitimeve.

një vlerësim të gabuar në përzgjedhjen e opsionit të preferuar.

Një model i mirë i vlerësimit të integruar të skenarëve të MMU-së është metodologjia e ndjekur në studimin për rajonin Tiranë-Durrës, ku duke përdorur metodën "Material Flow Analaysis" dhe "Vlerësimi më shumë kritere", u krye vlerësimi në mënyrë të hollësishme dhe i njëhershëm i skenarëve. Metodologjia ofron një sistem vlerësimi kompleks, që kuantifikon dhe vlerëson ndikimin e të gjitha kritereve sipas rëndësisë që kanë në përmbushjen e objektivave të vendosur dhe bilancin e plotë të kostove dhe përfitimeve (jo vetëm me karakter ekonomik).
Në figurën më poshtë jepet rezultatet përfundimtare të vlerësimit të skenarëve të MMU-së për këtë studim, që përfaqësojnë performancën më të mirë të skenarëve kundrejt një vlerësimi të integruar sipas aspekteve mjedisore, ekonomike, sociale, teknike dhe politike.

Figura 21: Rezultatet përfundimtare të vlerësimit të skenarëve



Në përfundim të vlerësimit, skenari 8 (MRF- MBT-kompostim-Riciklim-Mbetje për Energji), skenari 11 (MBT-Kompostim-Riciklim-Landfill) dhe skenari 3 (Kompostim-MRF- MBT-Kompostim-RDF- Mbetje për energji) janë skenarët më të

vlerësuar kundrejt të gjitha kritereve dhe peshës së tyre. Ndërkohë, skenarët që mbështeten në Biodrying dhe tek Inceneratori janë skenarët më pak të vlerësuar.
Ndërkohë skenari 13, megjithëse rezulton të jetë skenari më i leverdishëm nga pikëpamja ekonomike, mjedisore dhe sociale, çmohet shumë pak në vlerësimin e plotë të përformancës (renditet i 13-ti), për shkak të mosplotësimit të kritereve ligjore (nuk realizon objektivat për riciklimin). Kështu, të gjithë skenarët e tjerë, që nuk parashikojnë ndarjen e mbetjeve në burim, e kanë të pamundur të përmbushin objektivat për riciklimin e mbetjeve të paketimit.

6. Rekomandime

Siç u nënvizua në këtë dokument politikash, hartimi i planeve dhe strategjive të duhura rajonale dhe vendore është një domosdoshmëri për të zbatuar politikën kombëtare të mbetjeve dhe përmbushur objektivat e përcaktuar në të.

Planet rajonale dhe vendore duhet të përcaktojnë strategjitë afatgjata, krahas parashikimeve në terma afatshkurtër dhe afatmesëm. Kjo do të mundësojë autoritetet të kenë një vizion të qartë afatgjatë dhe të ndjekin hap pas hapi zbatimin e strategjisë dhe përmbushjen e objektivave. Autoritetet vendore dhe rajonale duhet të mbështesin që në fillim dhe në vijimësi ato strategji që korrespondojnë me skenarët më të mirë dhe të jenë konsistentë në këtë drejtim. Kështu do të mund të ndërmarrin hapat e duhur për të nxitur dhe subvencionuar metodologjitë apo teknollogjitë më të mira që përshtaten me objektivat e tyre.

Autoritetet në nivel qendror, krahas nxitjes dhe mbështjetjes së autoriteteve në nivel rajonal dhe vendor, duhet të përmirësojnë infrastrukturën e trajtimit të mbetjeve, të ndalojnë ose penalizojnë (nëpërmjet taksave ose një sistemi gjobash) përdorimin e

fushave të hapura për depozitimin e mbetjeve dhe të inkurajojnë përdorimin e alternativave mjedisore të disponueshme në rajon. Kjo do të nxiste NjQV-të të synojnë zgjidhje apo alternativa më mjedisore dhe të përparojnë drejt zbatimit të strategjive të tyre afatgjata.

Për të përzgjedhur alternativën më të mirë të manaxhimit të mbetjeve nevojiten vendimmarrje strategjike, që kërkojnë marrjen në konsideratë dhe vlerësimin njëherësh të aspekteve ekonomike, mjedisore, teknike dhe sociale të skenarëve të mundshëm. Për të ndihmuar vendimmarrjen e autoriteteve vendore mbi përcaktimin e strategjive më të mira në funksion të të gjitha kritereve, nevojitet të kemi një sistem vlerësimi kompleks që kuantifikon dhe vlerëson ndikimin e të gjitha kritereve sipas rëndësisë që kanë në përmbushjen e objektivave të vendosur. Kjo kërkon zhvillimin e metodologjive të duhura, kritereve të vlerësimit dhe përdorimin e metodave si "*Material Flow Analysis*"[23], "*Cost-Benefit Analysis*[24]" dhe "Vlerësimit me Shumë Kritere". Hartimi dhe miratimi i një udhëzuesi apo rregulloreje në nivel kombëtar, që merr në konsideratë metodologjitë e propozuara për vlerësimin e OMMP-së, do të asistonte autoritetet për vlerësimin dhe hartimin e strategjive më të mira për MMU-në.

Krahas kritereve të matshme (sasiorë), gjatë procesit të vlerësimit të skenarëve të MMU-së, kemi edhe kritere cilësore që nuk janë direkt të matshme. Për vlerësimin e këtyre kritereve cilësore rekomandohet përdorimi i një sistemi pikëzimi në funksion të shkallës së preferencave apo ndikimit të secilit skenar, bazuar në perceptimin e vendimmarrësve në përputhje me njohuritë, eksperiencat, prioritetet dhe vlerat e tyre. Në këtë kuadër,

23 Analiza e rrymës së materialeve (shënim i autorit).

24 Analiza e kostove dhe përfitimeve. Që kjo analizë të japë rezultate të plota (pra, që vlerësojnë edhe kosto të fshehta), atëherë bazur në Material Flow Analysis, duhet të identifikojë edhe këto kosto dhe t`i kuantifikojë (t`i bëjë sasiore) ato për aq sa të jetë e mundur.

autoritetet qendrore mund të rekomandojnë dhe standardizojnë rregulla për përcaktimin e kritereve dhe peshave të tyre, për t`u përdorur më pas nga njësitë e qeverisjes vendore gjatë hartimit të strategjive për mbetjet apo gjatë kryerjes së vlerësimeve vendore.

Për të përmirësuar vendimmarrjen, autoritetet vendore dhe rajonale duhet të përmirësojnë kapacitetet teknike, të përmirësojnë marrjen dhe regjistrimin e të dhënave, informacionit si dhe të përmirësojnë procesin e konsultimeve. Për këtë qëllim, kur nevojitet marrja e vendimeve për skenarin apo strategjinë më të mirë të MMU-së, rekomandohet ngritja e grupeve të gjera të vlerësimit me pjesëmarrjen e të gjitha grupeve të interesit (palët përgjegjëse dhe ato që preken direkt nga vendimmarrja).

7. Anekse

Në të djathtë
Aneksi 1: Përshkrimi i skenarëve

Në faqet pasardhëse
Aneksi 2: Bilanci ekonomik i skenarëve të MMU-së

Bilanci ekonomik identifikon dhe vlerëson të gjitha kostot dhe të ardhurat që gjenerojnë nga secili skenar i manaxhimit të mbetjeve, si kostot operative, kostot kapitale, të ardhurat nga shitja e materialeve të riciklueshme, kostot nga depozitimi i materialit sekondar (RDF, SRF) si dhe nevoja për tokë (m^2).

	MBD	Mbetje të paketimit	Teknologjia për impiantin 1	% impianti 1	Teknologjia për impiantin 2	% impianti 2	Trajtimi RDF/SRF
Skenari 1	Kompostim	MRF	MBT-Kompostim-Riciklim	30	Incenerator	70	--
Skenari 2	AD	MRF	MBT-Kompostim-Riciklim	30	Incenerator	70	--
Skenari 3	Kompostim	MRF	MBT-Kompostim-RDF	100		0	Mbetje për energji
Skenari 4	Kompostim	MRF	MBT-Kompostim-RDF	100		0	Landfill
Skenari 5	Kompostim	MRF	Biodrying	100		0	Mbetje për energji
Skenari 6	Kompostim	MRF	Incenerator	100		0	--
Skenari 7	--	MRF	MBT-Kompostim-RDF	100		0	Mbetje për energji
Skenari 8	--	MRF	MBT-Kompostim-Riciklim	100		0	Mbetje për energji
Skenari 9	--	MRF	Biodrying	100		0	Mbetje për energji
Skenari 10	--	MRF	Incenerator	100		0	--
Skenari 11	--	--	MBT-Kompostim-Reciklim	100		0	Landfilling
Skenari 12	--	--	MBT-Kompostim-RDF	100		0	Mbetje për energji
Skenari 13	--	--	Biodrying	100		0	Mbetje për energji
Skenari 14	--	--	Incenerator	100		0	--

Aneksi 2: Bilanci ekonomik i skenarëve të MMU-së

	Sistemi i grumbullimit me 3 rryma						
Bilanci ekonomik	**Skenari 1**	**Skenari 2**	**Skenari 3**	**Skenari 4**	**Skenari 5**	**Skenari 6**	**Ske**
Shpenzimet kapitale (euro)	155,752,664	192,906,140	79,878,870	79,878,870	78,018,078	188,270,004	52,2
Kostoja vjetore operative dhe e mirëmbajtjes (euro)	28,188,735	33,209,475	20,047,770	20,047,770	21,210,765	31,677,720	13,3
Të ardhura nga produktet (euro): Plastika	1,585,726	1,585,726	1,346,458	1,346,458	1,346,458	1,346,458	1,34
Fe	439,027	439,027	508,104	508,104	508,104	508,104	50
Al	209,369	209,369	255,421	255,421	255,421	255,421	25
Qelq	297,692	297,692	297,692	297,692	297,692	297,692	29
Letër	716,223	716,223	619,317	619,317	619,317	619,317	61
Të ardhurat nga shitja e energjisë	0	0	0	0	0	0	
Të ardhurat nga shitja e kompostit	478,616	420,041	638,657	410,027	410,027	410,027	22
RDF/SRF kostoja për depozitim	0	0	1,495,868	1,246,557	3,837,884	0	1,49
Kostoja për depozitmin e mbetjeve të mbetura	6,141,495	6,141,495	2,920,472	461,919	1,556,385	7,165,774	2,62
Kostoja totale operative (euro)	**30,603,577**	**35,682,892**	**20,798,462**	**18,319,227**	**23,168,015**	**35,406,475**	**14,2**
Kërkesë për tokë (m2)	173,020	173,020	286,993	100,914	170,694	124,174	20

Sistemi i grumbullimit me 2 rryma				Sistemi i grumbullimit me 1 Rrymë			
ënari 7	**Skenari 8**	**Skenari 9**	**Skenari 10**	**Skenari 11**	**Skenari 12**	**Skenari 13**	**Skenari 14**
64,800	52,264,800	50,404,008	160,655,934	46,519,800	46,519,800	44,659,008	154,910,934
53,450	13,353,450	14,516,445	24,983,400	11,629,950	11,629,950	12,792,945	23,259,900
46,458	2,144,018	1,346,458	1,346,458	797,559	0	0	0
8,104	508,104	508,104	508,104	328,938	328,938	328,938	328,938
5,421	255,421	255,421	255,421	219,292	219,292	219,292	219,292
7,692	297,692	297,692	297,692	0	0	0	0
9,317	942,336	619,317	619,317	323,019	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0
8,630	228,630	0	0	228,630	228,630	0	0
95,868	831,038	3,837,884	0	692,532	1,495,868	3,837,884	0
27,595	2,627,595	1,263,509	6,872,897	2,458,553	2,458,553	1,094,466	6,703,855
21,292	**12,435,883**	**16,590,845**	**28,829,305**	**12,883,596**	**14,807,512**	**17,177,064**	**29,415,524**
3,314	203,314	87,015	40,495	186,079	186,079	69,780	23,260

Aneksi 3: Bilanci mjedisor dhe energjetik

Aneksi 4: Përcaktimi i peshës së kritereve për aspektet mjedisore, ekonomike, sociale dhe teknike[25]

	Sistemi i grumbullimit me 3 rryma						
Bilanci mjedisor	**Skenari 1**	**Skenari 2**	**Skenari 3**	**Skenari 4**	**Skenari 5**	**Skenari 6**	**Ske**
GHG (tn eq./a)	-1,426,093	-100,785	-1,434,751	-1,381,427	-1,512,509	-1,433,340	-9
Emetimet në ajër(tn SO2 eq./vit)	263	208	-251	-263	6	499	
Kursimet në lëndët djegëse konvencionale (ton/vit)	-12,994	-16,571	-3,736	4,342	-5,923	-18,294	-5
Konsumi i ujit (m3/vit)	26,394	38,109	14,183	14,183	8,368	31,628	5,
Mbetje të rrezikshme (tn/vit)	8,141	8,141	0	0	0	11,630	

	Sistemi i grumbullimit me 3 rryma						
Bilanci energjitik	Skenari 1	Skenari 2	Skenari 3	Skenari 4	Skenari 5	Skenari 6	Ske
Konsumi i energjisë (MWh)	36,276	38,786	26,738	26,738	40,694	40,694	20
Prodhimi i energjisë (MËh)	94,251	131,739	0	0	0	126,999	
Bilanci i energjisë (MWh)	57,976	92,954	-26,738	-26,738	-40,694	86,305	-2

25 Aplikuar në studimin: Biba, R. 2012. 'Vlerësimi i strategjive vendore – Një hap i rëndësishëm për të zbatuar politikën kombëtare të mbetjeve dhe përmbushur objektivat e përcaktuar në të', Tezë Masteri, Universiteti Po Tiranë.

Sistemi i grumbullimit me 2 Rryma				Sistemi i gr. me 1 Rrymë			
nari 7	Skenari 8	Skenari 9	Skenari 10	Skenari 11	Skenari 12	Skenari 13	Skenari 14
5,887	-86,386	-173,645	-94,476	-16,183	-55,309	-133,066	-53,897
-43	-81	214	707	-87	-43	214	707
,475	-2,366	-7,662	-20,033	2,122	-5,475	-7,662	-20,033
,815	5,815	0	23,260	5,815	5,815	0	23,260
0	0	0	11,630	0	0	0	11,630

Sistemi i grumbullimit me 2 rryma				Sistemi i gr. me 1 rrymë			
nari 7	Skenari 8	Skenari 9	Skenari 10	Skenari 11	Skenari 12	Skenari 13	Skenari 14
,044	15,392	34,000	34,000	13,956	18,608	32,564	32,564
0	0	0	126,999	0	0	0	126,999
,044	-15,392	-34,000	92,999	-13,956	-18,608	-32,564	94,435

lis,

Kriteret mjedisore	Pikëzimi (1-100)	Pesha (%)
Emetimet e gazeve serë GHG (tn CO2 eq./tn)	60	4.5455
Emetimet në ajër (tn SO2 eq./tn)	60	4.5455
Kursimi i lëndës djegëse (toe/tn)	30	2.2727
Gjenerimi i ujërave të ndotur (1-100 min)	10	0.7576
Konsumi i ujit (m3/tn)	20	1.5152
Prodhimi i mbetjeve jo të rrezikshme (% input)	60	4.5455
Prodhimi i mbetjeve të rrezikshme (% input)	40	3.0303
Ndotja nga zhurmat (1-100 min)	10	0.7576
Kriteret teknike		
Besueshmëria, eksperienca e mëparshme (1-100 max)	50	3.7879
Përshtatshmëria me kushtet lokale (1-100 max)	50	3.7879
Fleksibiliteti (1-100)	40	3.0303
Konsumi i energjisë (këh/tn)	50	3.7879
Prodhimi i energjisë (këh/tn)	50	3.7879
Produktet sekondare (% input)	60	4.5455
Lidhja me aktivitetet për riciklimin (1-100)	60	4.5455
Kriteret ekonomike		
Kostoja kapitale (€/t)	80	6.0606
Kosto Operimi dhe Mirëmbajtja (€/t)	80	6.0606
Të ardhurat nga produktet (€/t)	70	5.3030
Kërkesa për Tokë(m2/t)	10	0.7576
Prespektiva e Tregut të Produkteve (1-100 max)	50	3.7879
Eksternalitetet mjedisore- Kostot e jashtme dhe Përfitimet (€/t)	20	1.5152
Kriteret sociale		
Pranimi Social (1-100max)	70	5.3030
Ndikimi Vizual (1-100min)	10	0.7576
Perceptimi i rrezikut (1-100min)	40	3.0303
Cilësia e Punësimit (1-100min)	20	1.5152
Potenciali për krijimin e vendeve të reja (1-100max)	20	1.5152
Kriteret politike		
Harmonizimi me prioritetet e Legjislacionit të BE-së (1-100max)	100	7.5758
Kontributi për devijim e Mbetjeve të Biodegradueshme (1-100max)	100	7.5758

Aneksi 5: Vlerësimi i skenarëve me metodën e ”Vlerësimit më shumë Kritere”

Skenarët	MBD	Mbetje të paketimit	Teknologjia për impiantin 1	Teknologjia për impiantin 2	Trajtimi RDF/SRF	Net Flow
Skenari 8	--	MRF	MBT-Kompostim-Riciklim		Mbetje për energji	0.196
Skenari 11	--	--	MBT-Kompostim-Riciklim		Landfilling	0.1962
Skenari 3	Kompostim	MRF	MBT-Kompostim-RDF		Mbetje për energji	0.1497
Skenari 12	--	--	MBT-Kompostim-RDF		Mbetje për energji	0.1034
Skenari 7	--	MRF	MBT-Kompostim-RDF		Mbetje për energji	0.0961
Skenari 4	Kompostim	MRF	MBT-Kompostim-RDF		Landfill	0.0826
Skenari 5	Kompostim	MRF	Biodrying		Mbetje për energji	0.025
Skenari 1	Kompostim	MRF	MBT-Kompostim-Riciklim	Incenerator	--	-0.0177
Skenari 2	AD	MRF	MBT-Kompostim-Riciklim	Incenerator	--	-0.0582
Skenari 13	--	--	Biodrying		Mbetje për energji	-0.0692
Skenari 9	--	MRF	Biodrying		Mbetje për energji	-0.0701
Skenari 6	Kompostim	MRF	Incenerator		--	-0.1589
Skenari 10	--	MRF	Incenerator		--	-0.222
Skenari 14	--	--	Incenerator		--	-0.2304

Bibliografia

Biba, R. 2012. 'Vlerësimi i strategjive vendore – Një hap i rëndësishëm për të zbatuar politikën kombëtare të mbetjeve dhe përmbushur objektivat e përcaktuar në të', Tezë Masteri, Universiteti Polis, Tiranë.

Dodgson, J., et al. 2001, *DTLR Multi-criteria analysis manual*, NERA (National Economic Research Associates)
<http://www.nera.com/nera-files/Multi-criteria_Analysis_Model.pdf>

Döberl, G., Huber, R., & Brunner, P. H.*Long –Term Assessment of Waste Management Options – a New, Integrated and Goal-Oriented Approach Institute for Water Quality and Waste Management*, Vienna University of Technology, Vienna, Austria. <http://www.wien.gv.at/umweltschutz/pool/pdf/bewend-engl.pdf>

Diakoulaki, D.,Grafakos, S. 2004, *Multicriteria Analysis, Externalities of Energy:Extension of Accounting Framework and Policy Applications*, National Technical University Athens, Greece. <http://www.externe.info/externe_2006/expolwp4.pdf>

European Commission 2000, *A study on the economic valuation of environmental externalities from landfill disposal and incineration of waste.*
<http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/econ_eva_landfill_report.pdf>

European Commission 2010, *The Sixth Environment Action Programme of the European Community (2002-2012)*.
<http://ec.europa.eu/environment/newprg/intro.htm>
(aksesuar 14 Qershor 2012)
<http://www.eng.auth.gr/mattas/teampest/del61.pdf>

European Comission 2006, *Reference Document on Best Available Techniques for Waste Incineration*.

European Commision 1999/31/EC *Landfill Directive* <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/index.htm>

European Commision 94/62/EC *Packaging Directive* <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/index.htm>

European Commision 2008/98/EC *Waste Framework Directive* <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/index.htm>

Economopoulos 2009, *Technoeconomic aspects alternative municipal solid wastes treatment methods.*

Euroconsultants S.A.2011, R*eport on the Criteria for the Assessment of Alternative Technologies version 2*.
(aksesuar Gusht 2011) <http://www.balkwaste.eu/wp-content/downloads/deliverables/Report_on_the_Criteria_for_the_assessment_of_alternative_technologies.pdf>

Eunomia Research & Consulting 2010, *Assessment of the options to improve management of bio-waste in the European Union, Annex E: Approach to estimating costs*.
<http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/pdf/ia_biowaste%20-%20ANNEX%20F%20-%20environmental%20assumptions.pdf>

IFC, Bashkia Durrës 2010, *Plani Lokal i Manaxhimit të Mbetjeve për Bashkinë e Durrësit (2010-2025)*.
<http://www.durres.gov.al/pdf/BASHKIADURRES.pdf>

INPAEL dhe MMPAU 2011, *Strategjia Kombëtare e Mbetjeve*, Publikuar në Fletoren Zyrtare me 17 January, 2011.

INPAEL dhe MMPAU 2011, *Ligji për Manaxhimin e Integruar të Mbetjeve*, Publikuar në Fletoren Zyrtare No. 10463 Date 22.09.2011.

INPAEL& Co-PLAN 2009, *Waste Characterization Survey in Albania*. Final Report.

Joint Research Center EU Commission 2007, *Environmental Assessment of municipal waste management scenarios: Part II – Detailed Life Cycle Assessments*
<http://viso.jrc.ec.europa.eu/lca-waste-partII.pdf>

Malczewski, I. et al. 1996, *Multicriteria Group Decision-making Model for Environmental Conflict Analysis in the Cape Region, Mexico,* Department of Geography, University of Western Ontario, London, Ontario N6A SC2, Canada Journal of Environmental Planning and Management, 40(3), 349-374, 1997.
<http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/mcgdm_caperegion_1997.pdf>

Marttunen, M. 2011, *Description of Multi-Criteria Decision Analysis (MCDA)*, Finnish Environment Institute.
<http://www.technologia.gda.pl/dydaktyka/index/s/easm_tos/pdf/Seminarium_11B.pdf>

Panagiotidou, N., Stavrakakis, G.2011, *DSS Tool*, version 1, Technical University of Creete, Creete.
<http:// www.balkwaste.eu/wp-content/downloads/Manual.pdf>

Landell Mills 2007), *Regional Development for Tirana Durres Region (2008-2027)*

<http:// www.landell-mills.com/Tirana-Durres/>

UNEP 2009, *Developing Integrated Solid Waste Management Plan*, Training manual volume 4.
<http:// www.unep.org/ietc/Portals/136/Publications/Waste%20Management/ISWMPlan_Vol4.pdf>

Modele konkrete për rritjen e cilësisë së ajrit përmes uljes së nivelit të pluhurit në qytetin e Tiranës.

Teida SHEHI[1]

1 Ky dokument është një version i përshtatur i: Shehi, T. 2012, 'Modele konkrete për rritjen e cilësisë së ajrit përmes uljes të nivelit të pluhurit në qytetin e Tiranës.', tezë masteri (MND), Universiteti POLIS, Tiranë. Përshtatja është realizuar nga autori.

Tabela e përmbajtjes

1. Hyrje.....362
2. Cilësia e ajrit të kryeqytetit
2.1 Vështrim i përgjithshëm për problemin.....364
2.1.1 Përmbajtja e ndotësve të ajrit në zonat kryesore të kryeqytetit.....367
2.2 Kërkimi për vlerësimin e cilësisë së ajrit të kryeqytetit bazuar në normat shkencore.....373
2.2.1 Objektivi I – Vlerësimi i cilësisë së ajrit në lidhje me grimcat e pluhurit.....
2.2.2 Objektivi II – Vlerësimi i cilësisë së ajrit në lidhje me sasinë e lagështisë në ajër.....375
2.2.3 Objektivi III – Vlerësimi i cilësisë së ajrit në lidhje me sasinë e oksigjenit, që prodhojnë sipërfaqet e gjelbra.....
.....376
3. Përmirësimi i cilësisë së ajrit në kryeqytet nëpërmjet tarracave të gjelbra.....378
3.1 Çfarë janë tarracat e gjelbra?.....379
3.2 Përshkrimi i teknologjisë së tarracave të gjelbra.....381
3.2.1 Llojet e sistemeve të tarracave të gjelbra
3.2.2 Impakte të drejtpërdrejta.....380
3.3 Vështirësitë/ sfidat në aplikimin e teknologjisë së tarracave të gjelbra.....382
4. Përfundime dhe rekomandime.....384
Bibliografia.....389

1. Hyrje

Gjatë këtyre dy dekadave të periudhës pas-komuniste u shënuan ndryshime drastike në shumë qytete të vendit, ashtu si dhe në kryeqytet. Sot, Tirana është qyteti me zhvillimin më të madh urban në vend. Në periudha të caktuara të këtij 20 - vjeçari, Tirana ka marrë drejtime dhe trajektore të ndryshme zhvillimi, shpesh në mungesë të një plani të përgjithshëm për zhvillimin urban. Midis të tjerave, kjo ka ndikuar në një zhvillim kaotik të industrisë së ndërtimit dhe të tokës, si dhe në mungesën e theksuar të hapësirave të gjelbra. Si rezultat, ajri i qytetit është tejet i ndotur. Janë të pakta zonat në kryeqytet ku mund të thithësh ajër të pastër. Gjatë periudhës së verës, temperatura e ajrit të kryeqytetit është 2-3 gradë më e lartë si pasojë e ndërtesave të shumta, mungesës së hapësirave të nevojshme midis tyre (e njohur ndryshe edhe si faktori i mungesës së ventilimit natyror në zona të kryeqytetit), shtimit të trafikut të rënduar të makinave dhe mungesës së theksuar të hapësirave të gjelbra.

Ky dokument ka si qëllim propozimin e një modeli të ri për Tiranën për të përmirësuar cilësinë e ajrit, kryesisht duke u fokusuar në uljen e nivelit të grimcave të pluhurit LNP dhe PM102 në ajër. Si filllim u vlerësuan të dhënat zyrtare të treguesve të cilësisë së ajrit, ku vlerat e LNP-së (Lënda e Ngurtë Pezull) dhe PM10 (kokrriza të imëta në ajër me diametër më të vogël se 10 mikronë) rezultojnë disa herë mbi normat e lejuara të Standardit Shqiptar dhe atij të BE-së. Krahasuar ndër vite, vlerat e LNP-së dhe PM10 kanë pësuar rënie në periudhën 2008 – 2009, si pasojë e uljes së ritmit të ndërtimeve të reja gjatë asaj periudhe, por mbeten mbi normat e lejuara të Standardit Shqiptar dhe atij të BE-së. Miratimi i ligjit të ri të planifikimit të territorit[3] dhe i akteve nënligjore përkatëse solli

2 Treguesit kryesorë të cilësisë së ajrit janë LNP, PM10, PM2.5, NO_2, SO_2, Pb (plumbi), O3 (ozoni), CO dhe BTEX (benzeni), ndër të cilët kemi zgjedhur për të studiuar dy tregues LNP, PM10.

3 Ligji nr. 10119, datë 23.04.2009, "Për planifikimin e territorit", i ndryshuar.

përcaktimin e rregullave të reja mbi hapësirat publike (veçanërisht distancat), dhe të sipërfaqeve të gjelbra.

Vlerësimi i situatës aktuale të cilësisë së ajrit të kryeqytetit në këtë dokument politikash përqendrohet kryesisht tek indikatorët e pluhurit, lagështisë së ajrit dhe sasisë së oksigjenit, bazuar në disa norma shkencore, ku si element tregues janë sipërfaqet e gjelbra dhe ato të mbjella me pemë. Gjithashtu, bazuar në rezultatet e kërkimit, ky dokument politikash parashtron aplikimin e teknologjise së tarracave të gjelbra si një nga zgjidhjet e mundshme për uljen e sasisë së pluhurit. Në pjesën e parë të studimit, që lidhet me punën kërkimore, në 3 faza praktike, bëhet vlerësimi i situatës dhe nxjerrja e përfundimeve, për marrjen e masave të nevojshme për përmirësimin e sasisë së madhe të pluhurit në ajër. Pjesa e dytë i është dedikuar përshkrimit të teknologjisë së tarracave të gjelbra, duke evidentuar elementet pozitive (përfitimet) dhe ato negative të përdorimit të kësaj teknologjie. Përcaktimi i tri normave shkencore shërben edhe për kanalizimin e fushës së kërkimit, ku nëpërmjet përcaktimit të sasisë së sipërfaqeve të gjelbra vlerësohet: (1) cilësia e ajrit në lidhje me grimcat e pluhurit; (2) cilësia e ajrit në lidhje me sasinë e lagështisë në të; (3) cilësia e ajrit në lidhje me sasinë e oksigjenit. Të tria këto norma shkencore do të shërbejnë më pas në dy fazat e tjera të kërkimit për t'i krahasuar me të dhënat teorike (bazuar në rregulla të planifikimit) për sipërfaqet e gjelbra në Tiranë dhe për kushtet ideale të cilësisë së ajrit, si dhe me të dhënat reale për sasinë e sipërfaqeve të gjelbra në Tiranë dhe kushtet reale të cilësisë së ajrit të kryeqytetit. Pas vlerësimit të situatës së gjelbërimit dhe të cilësisë së ajrit të kryeqytetit, propozohet si zgjidhje për përmirësimin e cilësisë së ajrit aplikimi i teknologjisë së tarracave të gjelbra. Ky propozim parashtrohet si pasojë e mungesës në kryeqytet të hapësirave të gjelbra dhe hapësirave boshe, që mund të kthehen në sipërfaqe të gjelbra. Kjo teknologji është relativisht e re dhe një numër i kufizuar vendesh kanë fituar një eksperiencë në këtë fushë. Megjithatë, për kryeqytetin do të

ishte një zgjidhje më se e përshtatshme, sidomos në kushtet e një industrie ndërtimi ende mjaft aktive. Në studim trajtohet më gjatë mënyra e zbatimit të kësaj teknologjie, dhe përfitimet apo kufizimet që do të kenë banorët nga zbatimi i saj.

2. Cilësia e ajrit të kryeqytetit

2.1 Vështrimi i përgjithshëm për problemin

(Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujrave 2012)

Vendi ynë është anëtar i KKKBNK-së (Konventa - Kuadër e Kombeve të Bashkuara për Ndryshimet Klimatike) që nga Janari i vitit 1995 dhe ka ratifikuar Protokollin e Kiotos më 16 dhjetor 2004, duke pranuar rëndësinë e problemit të ndryshimeve klimatike dhe nevojën për marrjen e masave efektive për zbutjen e pasojave të këtyre ndryshimeve. Deri më tani, nivelet e emetimeve të gazeve serrë në Shqipëri vlerësohen të jenë rreth 4-5 herë më të ulëta se mesatarja e niveleve ndërkombëtare. Një nga arsyet që Shqipëria ka këto shifra vjen nga disa faktorë, ku kryesori është prodhimi i energjisë elektrike nga burimet ujore, pra përdorimi i HEC-eve. Gjithashtu rol të rëndësishëm luan edhe konsumi i ulët i energjisë për frymë dhe rënia e ndjeshme e prodhimit të produkteve industriale. Bazuar në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 1189, datë 18.11.2009 "Për rregullat dhe procedurat për hartimin dhe zbatimin e Programit Kombëtar të Monitorimit të Mjedisit" Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave, Ministrise (MMPAU), me anë të institucioneve monitoruese, si AMP (Agjencia e Mjedisit dhe Pyjeve) dhe ISHP (Instituti i Shëndetit Publik)", ka zbatuar projektin për "Monitorimin e Cilësisë së Ajrit në 7 qytetet kryesore të vendit për vitin 2010". Përkatësisht, disa pika monitorimi janë instaluar në këto qytete për matjen e treguesve kryesorë të ajrit: Tirana (3 stacione monitorimi – Sheshi "Mustafa Qemal Ata Turku", DSHP (Drejtoria e Shëndetit Publik dhe AMP, Durrësi (1 stacion monitorimi), Elbasani (1 stacion monitorimi),

Fieri (1 stacion Monitorimi), Shkodra (1 stacion monitorimi), Vlora (1 stacion monitorimi) dhe Korça (1 stacion monitorimi).

"Ndotja e ajrit vjen si pasojë e faktorëve të ndryshëm natyrorë dhe antropogjenë. Ndotësit kryesorë parësorë, që ndikojnë në cilësinë e ajrit janë NOx (oksidet e azotit), SO_2 (dioksidi i squfurit), CO (oksidi i karbonit), PM10 dhe benzeni, të cilët emetohen nga djegia e lëndës fosile për energji dhe transport. Në ditët e sotme, në klimën e debateve për ngrohjen globale, ozoni është kthyer në një nga ndotësit e tjerë me një ndikim të rëndësishëm në ajrin e zonave të banuara. Ai është një ndotës dytësor, i cili formohet nga oksidimi i ndotësve parësorë në praninë e rrezeve të diellit. Në prani të lagështisë së ajrit, oksidet e squfurit dhe të azotit formojnë acidet përkatëse dhe bien në sipërfaqen e tokës në formën e shiut acid, i cili është i dëmshëm si për kulturat bujqësore, ashtu edhe për mjedisin në përgjithësi. Ndër ndotësit e tjerë të rëndësishëm të ajrit mund të përmendim grimcat e pluhurit ose materialet biologjike dhe metalet e rënda. Ato shkaktojnë shqetësime në organizmat e gjallë (njeriu, kafshët dhe bimët), duke sjellë nga ndryshimet fiziologjike dhe biokimike të lehta, deri në vështirësi në frymëmarrje, nuhatje, kollitje dhe probleme kardiake" (Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujrave 2012)

Për të matur me shifra konkrete për sa thamë më lart, mbështetur në udhëzimet e BE-së, të cilat janë reflektuar edhe në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 803, datë 4.12.2003 "Për miratimin e normave të cilësisë së ajrit", janë përzgjedhur për t'u monitoruar treguesit kryesorë të cilësisë së ajrit LNP, PM10, PM2.5, NO2, SO2, Pb (plumbi), O_3 (ozoni), CO dhe BTEX (benzeni).

"Monitorimi i indikatorëve të cilësisë së ajrit është realizuar me pajisje automatike, ku të dhënat e NO_2 dhe O_3 regjistrohen çdo 30 minuta, të dhënat e SO_2 regjistrohen çdo 5 minuta, BTEX çdo 15 min dhe të dhënat e CO regjistrohen çdo 1 orë. Monitorimi i pluhurave (PM10) realizohet çdo 24-orë. Në 1 stacion të Tiranës

(stacioni i Sheshit " Mustafa Qemal Ata Turku") dhe në qytetet Shkodër, Durrës, Fier, Korçë dhe Vlorë matjet kryhen me metoda manuale, me matje 24-orëshe për 16 ditë në muaj, d.m.th. ,50 % të kohës vjetore" (Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujrave 2012).

Në tabelën më poshtë paraqiten vlerat e treguesve të ajrit në tri stacionet monitoruese në Tiranë për vitin 2010.

Tabela 13. Vlerat e indikatorëve të ajrit në tri stacionet monitoruese në Tiranë

Stacioni - Tiranë	SO2 µg/m³	NO2 µg/m³	LNP µg/ m³	PM10 µg/m³	O3 µg/m³	Pb µg/m³	CO mg/m³	Benzeni µg/ m³
Sheshi "Mustafa Qemal Ata Turku"	24,07	46,08	196,91	106,42	55,69	0,069	-	-
DSHP	15,23	24,73	-	81,55	44,15	0,055	0,453	0,492
AMP	9,88	17,41	74,01	44,81	43,35	0,042	0,38	0,629
Norma shqiptare sipas VKM 803	60	60	140	60	120	1	9.8	4.8
Norma e BE-së	40	50	90	40	110	0.5	9.8	4.8

Ndonëse cilësia e ajrit në vendin tonë është përmirësuar, dhe shifrat e ISHP-së tregojnë një rënie të grimcave të pluhurit me 30%, përsëri pikat më të ndotura në Tiranë vazhdojnë të mbeten problematike. Kryesisht është fjala për kryqëzimet kryesore, si ai i Sheshit "Mustafa Qemal Ata Turkut", "Stacioni i trenit", "Zogu i Zi" etj. Vlerat e ndotjes në këto zona janë mbi normat e lejuara dhe shifrat e ISHP-së tregojnë se personat që jetojnë pranë këtyre zonave, janë të predispozuar të jenë të ekspozuar ndaj sëmundjeve kancerogjene, ndërkohë që secili prej tyre humbet

1,5 – 2 vite jetë.

Duke marrë në konsideratë të gjithë faktorët e përmendur më lart është vlerësuar se shkaktarët kryesorë të ndotjes në Tiranë janë: intensifikimi i transportit, i cili është shoqëruar me shumëfishimin e numrit të makinave brenda një periudhe shumë të shkurtër disavjeçare, duke rritur në këtë mënyrë edhe shkarkimet e grimcave të gazeve në atmosferë, si dhe rritja e ndërtimeve urbane, të cilat janë alternuar dhe me reduktimin e sipërfaqeve të gjelbra.

2.1.1 Përmbajtja e ndotësve të ajrit në zonat kryesore të kryeqytetit

Këto të dhëna janë regjistruar gjatë matjeve, që janë kryer në tri nënstacionet e monitorimit në qytetin e Tiranës (Sheshi " Mustafa Qemal Ata Turku" – DSHP – AMP) gjatë vitin 2010 *(Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujrave 2012)*.

1. Përmbajtja e ndotësve të gaztë - Ndër ndotësit e gaztë kryesorë, të cilët ndikojnë në cilësinë e ajrit përmendim NO_2, SO_2, LNP, PM10 dhe PM2.5.

- NO_2 dhe SO_2 – Ndotësit e gaztë kanë një rëndësi të veçantë gjatë vlerësimit të cilësisë së ajrit urban, pasi nivele të larta të tyre shkaktojnë pasoja të rënda në shëndetin e njerëzve dhe në mjedis. Nga monitorimet e kryera në tri stacionet kryesore të kryeqytetit rezulton se ajri urban është i pastër nga këta dy ndotës, të cilët nuk i kalojnë asnjëherë normat e lejuara të Standardit Shqiptar (emetimet reale janë 2 - 4 herë më të vogla se Standardi Shqiptar). Përjashtim bëjnë vlerat e monitoruara të NO_2 në stacionin e Sheshit " Mustafa Qemal Ata Turku", të cilat tejkalojnë vlerat e Standardit të BE-së. Më poshtë jepet tabela e nivelit të ndotësve në këto 3 stacione të kryeqytetit krahasuar me vlerat e Standardit Shqiptar dhe të BE-së.

Tabela 14. Vlerat e ndotësve të gaztë (NO_2 dhe SO_2) në disa zona të kryeqytetit – viti 2010

Stacionet e monitorimit/ treguesit e cilësisë ajrit	NO_2 (µg/m³)	SO_2 (µg/m³)
Sheshi " Mustafa Qemal Ata Turku"	45	23
DSHP	25	14
AMP	15	10
Standardi Shqiptar	60	60
Standardi i BE-së	40	50

- LNP dhe PM10 – Grimcat LNP dhe PM10 janë një përzierje e grimcave solide dhe piklave të ujit që gjenden në atmosferë, të cilat kategorizohen sipas madhësisë të tyre. Ato grimca, të cilat kanë një diametër < 50µm janë LNP, ndërsa grimcat PM10 kanë një diametër < 10µm. Ndotja e ajrit nga grimcat e pluhurit është një nga problemet kryesore për cilësinë e ajrit urban. Shkaqet kryesore të ndotjes nga LNP dhe PM10 vijnë kryesisht nga shkarkimet e mjeteve motorike, si makinat e vjetra me motor diezel (naftë), dhe nga ndërtimet e ndryshme. Madhësia e grimcave është një nga treguesit kryesorë, për të vlerësuar sa thellë depërtojnë ato në mushkëri dhe pasojat negative që mund të shkaktojnë në rrugët e frymëmarrjes.

Nga të dhënat e stacioneve të monitorimit tregohet qartë se vlerat e LNP-së janë të larta dhe i kalojnë vlerat e Standardit Shqiptar. Përjashtim bëjnë vlerat e monitoruara në nënstacionin e AMP, pasi ndodhet 300 m larg rrugës kryesore automobilistike dhe është i rrethuar nga gjelbërimi, çka bën që vlerat të jenë 2 herë më të vogla se Standardi Shqiptar. Për sa i takon vlerave mesatare vjetore të PM10, pothuajse në të gjitha stacionet monitoruese të kryeqytetit, ato i kalojnë normat e Standardit Shqiptar dhe Standardin e BE-së. Përjashtim bën stacioni i AMP, ku vlerat për PM10 kalojnë normën

e BE-së, por nuk kalojnë Normën Shqiptare. Kjo ndotje nga grimcat PM10 vjen kryesisht nga shkarkimet e automjeteve, që lëvizin në rrugët me trafik të rënduar, cilësia e dobët e lëndës djegëse fosile, si dhe nga manaxhimi joefikas i lëvizjes së trafikut,duke shkaktuar radhë të gjata makinash në rrugët e kryeqytetit. Grimcat PM10 dhe LNP-së, janë ndër ndotësit kryesorë të ajrit të kryeqytetit, duke shënuar gjithmonë e më shumë norma më të larta se standardet e lejuara. Më poshtë jepet tabela e nivelit të ndotësve në këto 3 stacione të kryeqytetit krahasuar me vlerat e Standardit Shqiptar dhe të BE-së.

Tabela 15. Vlerat e ndotësve të gaztë (LNP dhe PM10) në disa zona të kryeqytetit – viti 2010

Stacionet e monitorimit/ treguesit e cilësisë ajrit	LNP (µg/m^3)	PM10 (µg/m^3)
Sheshi " Mustafa Qemal Ata Turku"	185	110
DSHP	-	80
AMP	70	40
Standardi Shqiptar	140	60
Standardi i BE-së	90	40

2. Përmbajtja e ndotësve fotokimikë – Ndër ndotësit fotokimikë kryesorë, të cilët ndikojnë në cilësinë e ajrit përmendim ozonin (O_3) në shtresat e ulëta të atmosferës. Një nga shkaqet kryesore të krijimit të ndotësve fotokimikë është përsëri rritja e përdorimit të automjeteve dhe shkarkimeve të tyre. Ndotësit fotokimikë krijohen si rezultat i rekasioneve kimike midis ndotësve parësorë dhe përbërësve të tjerë të atmosferës, nën ndikimin e rrezeve të diellit. Si rezultat i këtij procesi krijohet i ashtuquajturi smogu fotokimik, i cili është shumë i përhapur në zonat, që kanë një sasi të konsiderueshme të rrezatimit diellor. Ndër ndotësit parësorë kryesorë, që ndikojnë në krijimin e ndotësve fotokimikë janë hidrokarburet, që vijnë nga shkarkimet e automjeteve dhe burime

të tjera. Duhet theksuar se sasia e ozonit, që krijon smogun fotokimik nuk vjen e gjitha nga aktivitetet njerëzore. Një përqindje e tij vjen edhe nga burimet natyrore dhe nga difuzioni i një pjese të ozonit nga shtresat e sipërme të atmosferës. Kushtet, në të cilat krijohet ozoni O_3 janë temperaturat e larta të ajrit mbi 32°C, rrezatimi diellor intensiv dhe mungesa e rreshjeve të shiut. Për këtë arsye, ndotësit fotokimikë janë kthyer ndër ndotësit kryesorë të ajrit të zonave urbane. Megjithatë matjet në tri stacionet monitoruese të kryeqytetit kanë treguar se vlerat e ozonit janë ende relativisht të ulëta, në raport me standardet, por edhe me zonat e zhvilluara urbane në shumë vende të zhvilluara të globit. Kjo vjen si rezultat i shumë faktorëve: (1) pozicioni gjeografik i stacioneve të monitorimit, ku një pjesë e tyre janë në periferi të qytetit; (2) sasia e ulët e hidrokarbureve në ajër (pavarësisht trafikut të rënduar të kryeqytetit), duke mos krijuar një masë kritike që mund të ndikojë në tejkalimin e normave të këtij ndotësi.

3. Përmbajtja e Pb-së, CO-së dhe benzenit C6H6

- Metalet e rënda – Pb: Nga të dhënat e monitoruara në stacionet e kryqytetit gjatë vitit 2010, vlerësohet se përqindja e plumbit në ajrin e kryeqytetit është shumë e ulët dhe nuk i kalon Normat Shqiptare apo ato të BE-së. Ndonëse në vendin tonë dhe kryesisht në kryeqytet qarkullojnë një numër i madh mjetesh motorike, pjesa më e madhe tyre konsumojnë si lëndë djegëse naftën dhe jo benzinën. Kjo është një nga arsyet pse përqindja e Pb-së është në vlera shumë të ulëta. Në pikën e monitorimit të vendosur në Agjencinë e Mjedisit dhe të Pyjeve (AMP) vlerat e plumbit të monitoruara gjatë vitit 2010 janë 0,042 µg/ m3, pra shumë të ulëta.
- CO dhe benzeni C_6H_6 – Nga matjet e vlerave të këtyre 2 ndotësve në të tria stacionet e kryeqytetit rezulton se janë në vlera shumë të ulta dhe nuk i kalojnë Normat Shqiptare dhe ato të BE-së. Ashtu si dhe rasti i përqendrimit të ulët të Pb në ajër, nivelet e ulëta të benzenit C6H6 janë rezultat i numrit të ulët të makinave, që përdorin si lëndë djegëse benzinën.

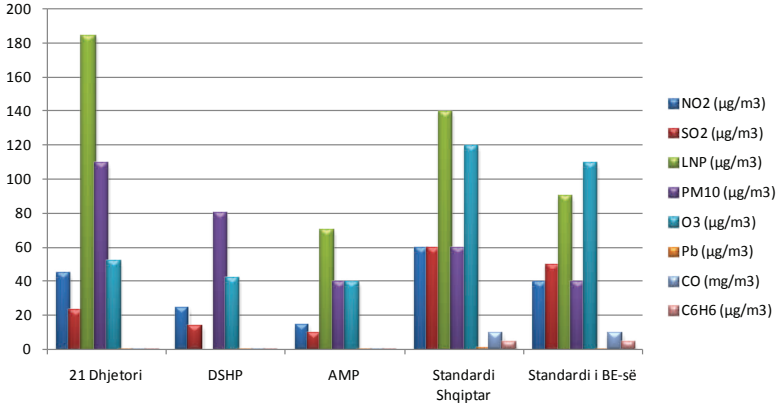
Më poshtë jepet tabela e nivelit të ndotësve fotokimikë, Pb, CO dhe benzen në këto 3 stacione të kryeqytetit krahasuar me vlerat e Standardit Shqiptar dhe të BE-së.

Tabela 15. Vlerat e ndotësve fotokimikë, Pb, CO, C_6H_6, në disa zona të kryeqytetit – viti 2010

Stacionet monitorimit/ treguesit e cilësisë ajrit	O3 (µg/m³)	Pb (µg/m³)	CO (mg/m³)	C6H6 (µg/m³)
Sheshi " Mustafa Qemal Ata Turku"	52	0,06	0,03	0,03
DSHP	42	0,05	0,02	0,04
AMP	40	0,04	0,03	0,025
Standardi Shqiptar	120	1	9,8	4,8
Standardi i BE-së	110	0,5	9,8	4,8

Bazuar në të gjitha të dhënat e mbledhura në stacionet monitoruese, në grafikun më poshtë përmblidhen vlerat e ndotësve kryesorë të ajrit krahasuar me Normat Shqiptare dhe ato të BE-së për vitin 2010.

Figura 22: Vlerat e ndotësve të ajrit në 3 stacionet monitoruese në Tiranë – viti 2010



Nga ky vështrim i vlerave të monitoruara në kryeqytet të indikatorëve të ajrit, duket qartë se ajri i kryeqytetit është ndotur kryesisht nga grimcat e pluhurit LNP dhe PM10. Gjatë këtyre dy dekadave të fundit burimet e ndotjes së ajrit, që më parë vinin nga industritë e kromit, bakrit, metalurgjikut, prodhimit të çimentos apo TEC-et; sot vijnë kryesisht nga nxjerrja dhe përpunimi i naftës, prodhimi i çimentos dhe rritja e industrisë të ndërtimit, djegia e pakontrolluar e mbetjeve dhe shtimi i mjeteve të transportit, sidomos nga makinat e vjetra, të cilat punojnë me naftë. Duhet theksuar se automjetet e vjetra shkarkojnë disa herë më shumë lëndë ndotëse në ajër se makinat e reja me konverter. Shumë e rëndësishme është edhe cilësia e lëndës djegëse, e cila në vendin tonë është e një cilësie më të ulët se ajo e vendeve të BE-së, pasi në shumicën e rasteve ato përmbajnë sasi të madhe uji. Treguesit e tjerë kryesorë në ndotjen e ajrit vlerësohen të jenë oksidet e azotit dhe të squfurit (burimi djegia e naftës dhe qymyrgurit), të cilët janë përbërësit kryesorë të smogut dhe shkaktarët e shirave acidë, gazet e dioksidit të karbonit dhe metanit (që burojnë nga emetimet e gazeve), si dhe LNP, PM10, PM2.5. Një sërë faktorësh ndikojnë në cilësinë e tij, ku ndër të tjera mund të përmendim: (1) transporti si burimi kryesor i ndotjes së ajrit për shkak të emetimit të gazeve të automjeteve dhe (2) idustria dhe infrastruktura e ndërtimit si faktor që ndikon në rritjen e përqendrimit të grimcave të pluhurit. Aktualisht normat e lejuara në Shqipëri për këto gaze janë përcaktuara me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 803, datë 4.12.2003 “Për miratimin e normave të cilësisë së ajrit”. Vlerësohet mesatarisht, që për secilin tregues të cilësisë së ajrit Norma e lejuar Shqiptare varion nga 50 – 60 μg/m3 në vit, ose rreth 50% më shumë së normat e përcaktuara nga BE, të cilat vlerësohen të jenë mesatarisht 40 μg/m3. Prania e NO_2 në zonat urbane vjen si pasojë e transportit dhe trafikut, i cili dita - ditës është gjithmonë në rritje. Por përsëri, vlerat e NO_2 në vendin tonë mbeten nën Normat e lejuara Shqiptare dhe të BE-së, ku listën e qyteteve më të ndotura e kryeson Tirana e ndjekur nga Durrësi dhe Fieri. Për sa i takon gazeve të SO_2, Elbasani dhe Fieri

vazhdojnë të ruajnë emetimet më të larta, si pasojë e industrive të zhvilluara më parë në këto qytete, por nivelet mbeten nën Normat e lejuara Shqiptare dhe Europiane. Një nga faktorët, që ka ndikuar në nivele jo të larta të përqendrimit të gazeve SO_2, është prodhimi i energjisë elektrike me burime hidro në vend të TEC-eve me qymyr guri. Nëse zhvillimet e vendit do të çonin në ndërtimin e TEC-eve me qymyr guri atëherë normat e ndotjes në vend do të ndryshonin.

2.2 Kërkimi për vlerësimin e cilësisë së ajrit të kryeqytetit bazuar në normat shkencore

Gjatë punës kërkimore janë vlerësuar skenarë hipotetikë idealë për t`i krahasuar më pas me situatën reale. Për sa i përket matjeve reale, duke përdorur një nga aplikacionet e ofruara nga "*Google*", shërbimin e integruar të hartave, "*google map*", u vlerësuan sipërfaqet e hapësirave të gjelbra dhe ato të mbjella me pemë, që janë aktualisht në Tiranë[4].

2.2.1 Objektivi I – Vlerësimi i cilësisë së ajrit në lidhje me grimcat e pluhurit

Norma shkencore, 1m^2 sipërfaqe e gjelbër redukton 0.2 kg grimca pluhuri në vit[5]. Norma e gjelbërimit për qytetet me një popullsi

4 Në kushtet e mungesës së matjeve të këtyre hapësirave nga Bashkia përmes monitorimit në terren dhe përdorimit të sistemit GIS për mbajtjen e informacionit, janë përdorur metoda alterntive për të pasur një vlerë të përafërt të hapësirave të gjelbra në Tiranë.

5 Sustainable Cities News, Green roofs and brighter future. Website: http://www.newcolonist.com/greenroofs.html.

Portland State University, Green roof energy calaculator information, Green Building Research laboratory, Background on the calculator, 2011. Website: http://greenbuilding.pdx.edu/GR_CALC_v2/CalculatorInfo_v2.php

mbi 10,000 banorë merret 9 m^2 sipërfaqe e gjelbër për banor[6]. Duke marrë në konsideratë numrin e popullsisë (421,286 banorë)[7], për të përmbushur plotësisht kërkesën për sipërfaqe të gjelbra për numër popullsie, kryeqyteti duhet të ketë në realitet 3.8 km^2 sipërfaqe të gjelbër[8]. Bazuar në këtë të dhënë, sipas normës shkencore, gjatë 1 viti ajri do të pastrohej nga 758 ton grimca pluhuri. Një sasi kjo e konsiderueshme, duke marrë në konsideratë të dhënat e monitoruara në Tiranë, ku vlerat e LNP dhe PM10 janë disa herë më të larta se normat e lejuara të Standardit Shqiptar dhe atij të BE-së. Sipas metodologjisë së përdorur për matjen e sipërfaqeve të gjelbra në Tiranë, aktualisht kryeqyteti ka rreth 2,33 km^2 sipërfaqe të gjelbër, pra rreth 1.6 herë më pak sipërfaqe të gjelbër se ajo e kërkuar nga norma. Për rrjedhojë edhe norma për banor është 1.6 herë më e vogël se norma e planifikimit, pra është 5.5 m^2 sipërfaqe e gjelbër për banor. Në realitet, duke marrë parasysh edhe përqindjen e gabimit gjatë matjes në platformën elektronike "*google map*", shifrat flasin për një diferencë të konsiderueshme midis normës në realitet dhe asaj që kërkon rregullorja, duke u reflektuar në ajrin jo të pastër të kryeqytetit.
Si përfundim për objektivin e parë, gjatë një viti në qytetin e Tiranës, me 3.8 km^2 sipërfaqe të gjelbër, do të kishim 466 ton grimca pluhuri më pak, ose 1.6 herë më pak nga sa e parashikon norma e planifikimit për gjelbërim.

Pra, kryeqyteti i vendit është 1.6 herë më i ndotur nga grimcat e pluhurit si pasojë e mungesës së hapësirave të gjelbra, nga ç'do të ishte nëse norma e planifikimit do të zbatohej në realitet.

6 Norma e gjelbërimit për banor sipas VKM nr. 722, datë 19.11.1998, "Për miratimin e rregullores së urbanistikës", e ndryshuar, ka qenë 7 m2. Gjithsesi, kjo rregullore është shfuqizuar me hyrjen në fuqi të ligjit të ri të planifikimit, nr. 10119. Rregulloret e planifikimit të ligjit nr. 10119, nuk përmbajnë standarde dhe norma gjelbërimi. Në këtë studim, ne marrim vlerën prej 9m2/banor si norma më e ulët për gjelbërim në qytetet e vendeve anëtare të BE-së

7 CENSUS 2011.

8 Vlerësimi i sipërfaqeve të gjelbra në hapësirën e Bashkisë Tiranë është realizuar duke përdorur një nga aplikacionet e ofruara nga "Google", siç është shërbimi i integruar i hartave, "google map".

2.2.2 Objektivi II – Vlerësimi i cilësisë së ajrit në lidhje me sasinë e lagështisë në ajër

Norma shkencore, 1.5 m^2 sipërfaqe e gjelbër e mbjellë me pemë prodhon 0.5 litra avuj uji në ditë[9], kryesisht gjatë ditëve të nxehta të verës. Norma Shqiptare e përcaktuar në rregulloret e planifikimit parashikon një normë 2.5 m^2 për banor sipërfaqe e gjelbër e mbjellë me pemë. Duke marrë në konsideratë numrin e popullsisë 421,286 banorë[10], për të përmbushur plotësisht kërkesën për sipërfaqe të gjelbra të mbjella me pemë për numër popullsie, kryeqyteti duhet të ketë në realitet një sipërfaqe të tillë prej 1.05 km^2. Bazuar në këtë të dhënë, sipas normës shkencore, gjatë një dite në Tiranë, kryesisht gjatë ditëve të nxehta, do të prodhoheshin 351 m^3 avuj uji në ditë. Kjo sasi avujsh uji do të ndihmonte në freskimin e ajrit të kryeqytetit, sidomos gjatë ditëve të nxehta të verës, ku sipërfaqet e ndërtesave dhe të rrugëve kanë çuar në rritjen e temperaturës të ajrit me disa gradë më shumë. Sipas metodologjisë[11] së përdorur për matjen e sipërfaqeve të gjelbra të mbjella me pemë në Tiranë, aktualisht kryeqyteti ka rreth 1.04 km^2, pothuajse aq sa është e parashikuar nga norma e rregulloreve të planifikimit për gjelbërim (0.01 km^2 më pak se norma). Me këtë sipërfaqe që ka sot kryeqyteti, kryesisht gjatë ditëve të nxehta të verës, do të prodhoheshin 347 m^3 avuj uji. Nëse do të krahasonim këtë shifër me atë të llogaritur bazuar në normat shkencore, sasia e avujve të ujit të prodhuar është pothuajse e njëjtë, dhe diferenca midis tyre nuk rezulton në ndryshime të konsiderueshme. Megjithatë, ndonëse sipërfaqet e gjelbra të

9 Sustainable Cities News, Green roofs and brighter future. Website: http://www.newcolonist.com/greenroofs.html.

Portland State University, Green roof energy calculator information, Green Building Research laboratory, Background on the calculator, 2011. Website: http://greenbuilding.pdx.edu/GR_CALC_v2/CalculatorInfo_v2.php

10 CENSUS 2011.

11 Vlerësimi i sipërfaqeve të gjelbra në hapësirën e Bashkisë Tiranë është realizuar, duke përdorur një nga aplikacionet e ofruara nga "Google", siç është shërbimi i integruar i hartave, "google map".

mbjella me pemë, që përcaktohen nga rregulloret e planifikimit pothuajse përputhen me ato që janë në realitet, përsëri kryeqytetit i mungon freskia e nevojshme, kryesisht gjatë ditëve të nxehta të verës. Kjo vjen për disa arsye:

1. Pjesa më e madhe e pemëve të mbjella në kryeqytet nuk janë drurë foragjerë, por kryesisht halorë (pisha) ose me gjethe. Kështu, ato nuk kanë gjethe me sipërfaqe të madhe, të cilat mund të sigurojnë edhe prodhimin e më shumë avujve të ujit. Për këtë arsye, ndonëse kryeqyteti ka sipërfaqe të konsiderueshme me pemë, ato nuk i sigurojnë atij lagështinë e nevojshme.
2. Një tjetër fakt, që ndikon në mungesën e freskisë të kryeqytetit kryesisht gjatë ditëve të nxehta të verës, është se pemët e mbjella në kryeqytet, kryesisht ndodhen në rrugët kryesore të qytetit, ndërsa lagjet larg qendrës kanë mungesë gjelbërimi, duke ndikuar ndjeshëm në rritjen e temperaturës me 2-3 gradë gjatë stinës së verës.

Ndonëse sipërfaqet e gjelbra të mbjella me pemë sjellin efektin pozitiv të emetimit duke freskuar ajrin, nga ana tjetër, ato kanë edhe ndikim negativ nëse nuk respektohen disa parametra të caktuara. Avujt e ujit konsiderohen si gaze të efektit serrë nëse sasia në ajër e tyre e kalon shifrën 5%, pasi rrezikojnë të krijojnë një atmosferë mbytëse të mbushur nga lagështia që akumulon lehtësisht nxehtësinë. Duke iu bashkangjitur këtij fakti, edhe mungesa e hapësirave të nevojshme për ventilimin e ajrit, krijohet një atmosferë ajri shumë mbytëse, sidomos gjatë muajve të nxehtë të verës, ku temperaturat e ajrit shënojnë 2-3 gradë më shumë.

2.2.3 Objektivi III – Vlerësimi i cilësisë së ajrit në lidhje me sasinë e oksigjenit që prodhojnë sipërfaqet e gjelbra

Në rastin e kërkimit të tretë është marrë përsëri në konsideratë matja për sipërfaqet e gjelbra në qytetin e Tiranës. Sipas normës për prodhimin e sasisë së oksigjenit për një banor, 1m^2 sipërfaqe e gjelbër do të prodhonte mjaftueshëm oksigjen për një banor

gjatë vitit[12]. Sikurse u veprua edhe më lart, norma e gjelbërimit për qytetet me një popullsi mbi 10,000 banorë merret 9 m^2 sipërfaqe e gjelbër për banor. Kështu, nisur nga kjo normë dhe popullsia e Bashkisë Tiranë, kryeqyteti duhej të kishte 3.8 km^2 sipërfaqe të gjelbër të mbjellë, e cila do të prodhonte oksigjen të mjaftueshëm për një popullsi rreth 9 herë më të madhe se ajo e regjistruar sot në Tiranë. Sipas matjeve, Tirana ka një sipërfaqe të gjelbër rreth 2.33 km^2. Kështu, gjatë vitit duhet të prodhohej një sasi e mjaftueshme oksigjeni (714,325 ton O_2) për një popullsi rreth 5.5 herë më të madhe se ajo që është regjistruar sot në Tiranë (421,286 banorë). Ndonëse larg planifikimeve zyrtare, këto shifra do të ishin gjithsesi premtuese për kryeqytetin. Duke u nisur vetëm nga norma shkencore dhe numri aktual i popullsisë në Bashkinë Tiranë, do të mjaftonin vetëm 0.4 km^2 sipërfaqe e gjelbër për të përmbushur nevojat për oksigjen gjatë një viti të popullsisë së Tiranës. Megjithatë në realitet, shifrat flasin ndryshe dhe Tirana nuk gëzon ajër të pastër dhe të freskët me oksigjen. Në të vërtetë, as 2.33 km^2 nuk arrijnë t'i sigurojë kryeqytetit ajër të pastër dhe të freskët. Ky fenomem ndodh për disa arsye:

1. Sipërfaqet e gjelbra të kryeqytetit janë përqendruar vetëm në disa zona, ku hapësirën më të madhe e zënë kodrat e liqenit artificial në pjesën jugore të Tiranës dhe disa zona të pakta në afërsi të qendrës së qytetit. Pjesa tjetër është e varfër në hapësira të gjelbra dhe me densitet shumë të lartë ndërtimit, ku ndërtesat ndodhen shumë pranë njëra-tjetrës. Kjo bën që ajri në pjesën më të madhe të kryeqytetit të mos përfitojë nga sipërfaqet e gjelbra aktuale, ndërkohë që qarkullimi i tij midis ndërtesave ndodh në ritme shumë të ulëta.

12 Sustainable cities News, Green roofs and brighter future. Website: http://www.newcolonist.com/greenroofs.html.
Portland State University, Green roof energy calculator information, Green Building Research laboratory, Background on the calculator, 2011. Website: http://greenbuilding.pdx.edu/GR_CALC_v2/CalculatorInfo_v2.php

2. Gazet fosile, që çlirohen nga makinat e shumta në kryeqytet dhe hapësirat e pakta midis ndërtesave në Tiranë krijojnë një atmosferë mbytëse dhe ajër tejet të rënduar për kryeqytetin. Siç e përmendëm më lart, qyteti i Tiranës sot nuk ka ventilim natyral të ajrit. Ky fenomen ka çuar edhe në krijimin e efektit të ishullit urban, ku temperaturat e ajrit në zonat e banuara janë disa herë më të larta se temperatura mesatare e përgjithshme.

Ndonëse shifrat për gjendjen aktuale të ajrit të kryeqytetit mund të përmbajnë edhe një përqindje gabimi, në fakt ato tregojnë një realitet që ne të gjithë sot po e jetojmë. Tirana realisht është një qytet i ndotur nga pluhurat LNP dhe PM10, si pasojë e një sërë faktorësh të përmendur edhe më lart, ndërtimet e shumta, trafiku i rënduar dhe hapësirat e pakta midis ndërtesave të banimit. Por, një nga faktorët thelbësorë, i cili ka çuar në mungesën e kapacitetit për të përballuar këtë nivel ndotjeje është mungesa e hapësirave të gjelbra në qytet. Në pjesën e 3-të propozojmë një zgjidhje për shtimin e hapësirave të gjelbra në kryeqytet.

3. Përmirësimi i cilësisë së ajrit në kryeqytet nëpërmjet tarracave të gjelbra

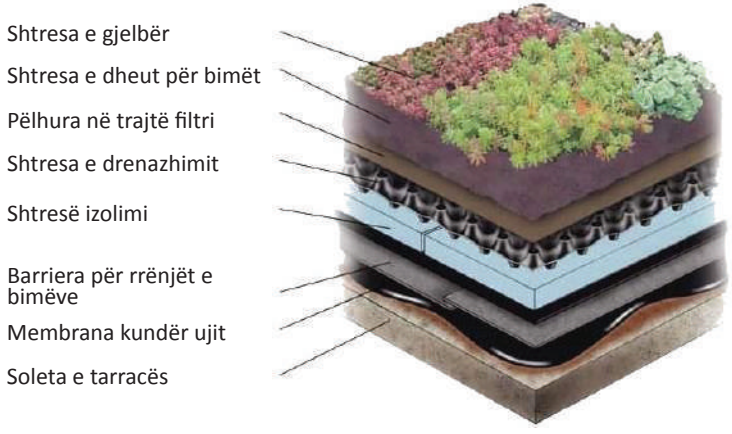
Shumë qytete të zhvilluara të botës kanë kaluar në etapat e zhvillimit, që Shqipëria kalon sot dhe kanë përjetuar të njëjtin "boom" ndërtimesh dhe trafik të rënduar. Megjithatë, prania e hapësirave të gjelbra në këto qytete ka bërë që ato të kenë kapacitetin e duhur për të përballuar këto zhvillime, pa ndotur ajrin e qyteteve të tyre. Kështu, edhe në Tiranë, zgjidhja për pastrimin e ajrit nga pluhurat (kryesisht LNP dhe PM10) do të ishte shtimi i hapësirave të gjelbra në gjithë territorin administrativ të Bashkisë Tiranë. Në këtë dejtim, ndeshemi me një pengesë kryesore: mungesa e hapësirave të lira, të cilat mund të kthehen në sipërfaqe të gjelbra. Kështu, politikat e ardhshme përballen nga njëra anë, me një fenomen të dëmshëm (atë të ajrit më se të

ndotur), që kërkon si zgjidhje shtimin e sa më shumë hapësirave të gjelbra, dhe nga ana tjetër, me pamundësinë për të realizuar këtë zgjidhje si pasojë e mungesës së hapësirave të lira. Ky fenomen sa paradoksal dhe kaotik në vetvete, krijon tek qytetarët dhe politikëbërësit ndjesinë e mbijetesës mes kaosit, e cila i shtyn të kërkojnë zgjidhje jokonvencionale për sfida jokonvencionale. Kështu, duke mësuar nga eksperinca e vendeve të tjera, parashtrohet se një nga zgjidhjet e mundshme për kryeqytetin është përdorimi i teknologjisë së tarracave të gjelbra. Sigurisht, kjo zgjidhje nuk përjashton faktin, që Bashkia duhet të punojë në partneritet me zhvilluesit, pronarët e tokave dhe qytetarët edhe për të shtuar hapësirat e gjelbra në nivelin e tokës.

3.1 Çfarë janë tarracat e gjelbra?

Tarracat e gjelbra janë sisteme të gjalla, që krijohen si zgjatime vertikale të mbulesave të strukturave. Këto sisteme përmbajnë një membranë shumë cilësore kundra depërtimit të ujit, një sistem barriere për rrënjët e bimëve, një shtresë izolimi, sistem drenazhimi, pëlhura në trajtën e filtrit, një shtresë me përbërësit bazë për rritjen e bimëve dhe shtresën me bimësi.

Figura 23: Prerja tërthore e tarracave të gjelbra (Tolderlund 2010)



Tarracat e gjelbra mund të jenë të cekëta, ose siç njihen ndryshe ekstensive (përmbledhëse), ose mund të jenë të thella, intensive (gjithëpërfshirëse). Tarracat e cekëta kanë një thellësi, që nuk shkon më shumë se 10-15 cm dhe në to nuk mund të rritet çdolloj bime si pasojë e hapësirës së kufizuar për rrënjët. Tarracat e gjelbra konsiderohen edhe si një nga strategjitë e manaxhimit të ujërave të shirave dhe stuhive, duke shërbyer në shumë raste si masa parandaluese ndaj efekteve negative, që mund të sjellin shirat apo stuhitë në mbingarkesën e sistemeve të kanalizimeve të ujërave të zeza. Sistemet e tarracave të gjelbra ndihmojnë shumë në reduktimin e sasive të mëdha të ujërave të shiut në periudha të ndryshme të vitit, dhe nga ana tjetër, filtrojnë ujërat e shiut, duke ndihmuar edhe në përmirësimin e cilësisë së atyre që derdhen në kanalet e ujërave të zeza. Ndonëse teknologjia e tarracave të gjelbra ka gjetur një përdorim të gjerë për dekada me radhë në Europë dhe në zona të ngrohta të SHBA-së, projektimi, zbatimi dhe parametrat e performancës ende nuk kanë marrë një profil të plotë dhe të qartë për vendet me klimë të thatë dhe gjysmë të thatë. Në këto zona, kushtet atmosferike reale dhe kërkesat e kushteve atmosferike të bimësisë për t'u rritur bien rrallëherë ndesh me njëri-tjetrin. Këto zona karakterizohen nga kushtet atmosferike jo të përshtatshme, si rreshjet e pakta vjetore, lagështia mesatare vjetore e ulët, rrezatimi i lartë diellor në saje të lartësisë, shpejtësia e madhe e erës dhe ditët e shumta me diell, të cilat e bëjnë shumë më të vështirë rritjen e bimëve në krahasim me zonat me klimë më të lagësht. Për këtë arsye disa nga elementet që duhet të mbahen parasysh gjatë aplikimit të këtyre sistemeve në zonat me klimë të thatë, dhe gjysmë të thatë janë: përzgjedhja e llojit të bimësisë, e cila rritet apo mund të rritet në zona me këtë lloj klime, sisteme të përshtatshme për ujitjen e bimëve, si dhe parametra të tjerë për t'iu përshtatur sa më mirë kushteve klimaterike.

3.2 Përshkrimi i teknologjisë të tarracave të gjelbra

3.2.1 Llojet e sistemeve të tarracave të gjelbra

Sistemet ekstensive - përmbledhëse (sistemet e cekëta të tarracave) karakterizohen nga një profil i cekët, rreth 100-150 mm të thellë, dhe kanë një peshë relativisht më të lehtë se sistemet intensive - gjithëpërfshirëse. Këto lloj sistemesh janë projektuar për t'u integruar si pjesë e arkitekturës së ndërtesës, duke u karakterizuar nga hapësira boshe të kufizuara vetëm për mirëmbajtjen e tapetit të gjelbër. Llojet e bimëve që mbillen më shpesh në këto lloj strukturash, janë kryesisht bimët që njihen si sedums. Ato janë shumë tolerante ndaj thatësirës dhe në pjesën më të madhe të rasteve mbushen nga barërat e këqija, duke mos pasur nevojë për ndonjë program të veçantë mirëmbajtjeje. Janë të freskëta gjatë gjithë muajve të vitit dhe rriten me lehtësi. Lartësia e tyre mesatare varion nga 5-60 cm dhe gjërësia nga 15 cm deri në disa metra, në varësi të kushteve atmosferike.

Sistemet intensive - gjithëpërfshirëse (të forta, të qëndrueshme, më të qenësishme) kanë një teknologji më të ndërlikuar se sistemet përmbledhëse. Ato janë projektuar për t'u përdorur si hapësira rekreative nga banorët, ku në të shumtën e rasteve përfshijnë edhe një sërë pajisjesh, të ngjashme me shtresën e tokës së kopshteve, mbjelljen e bimëve (barëra, pemë, shkurre etj.), përfshirjen e trotuareve, stolave, kanalizimeve të ujërave, llambave të ndriçimit etj. Profili i tyre varion nga 200-900 mm trashësi, i përbërë nga disa shtresa toke me dhe', duke ndikuar ndjeshëm në peshën e tarracës. Për këtë arsye tarracat, të cilat planifikohen të aplikojnë teknologji të tilla, duhet të projektohen, që të mbajnë jo vetëm peshën e teknologjisë së aplikuar, por edhe personat apo pajisje të tjera.

3.2.2 Impakte të drejtpërdrejta

Çdo 1 m^2 sipërfaqe e gjelbër redukton 0.2 kg grimca pluhuri në ajër për një vit[13] (grimca me përbërje organike dhe inorganike, të cilat mund të jenë me origjinë nga pluhuri, papastërtitë, tymi, bloza, tymi i duhanit apo grimca të lëngëta në ajër). Qyteti i Tiranës ka një shtrirje në hapësirë prej rreth 31 km^2. Nëse vetëm një e treta e kësaj sipërfaqe, pra rreth 10 km^2, do të ishte e përbërë nga ndërtesa banimi, që aplikonin teknologjinë e tarracave të gjelbra, gjatë një viti, ajri i kryeqytetit do të kishte 2,000 ton grimca pluhuri më pak. Fatkeqësisht, ndërtesat e ngritura para viteve '90, jo vetëm nuk kanë hapësira të përshtatshme të tarracave (të zëna nga antenat e televizorëve apo çisternat e ujit), duke e bërë më të vështirë ndërhyrjen në to, por teknologjikisht edhe mbulesat e tyre nuk e përballojnë përdorimin e teknologjisë së tarracave të gjelbra. Pallatet pas viteve '90, sidomos ato të ndërtuara gjatë viteve 2000, kanë hapësira të përshtatshme të tarracave, që mund të shndërrohen në tarraca të gjelbra, kryesisht të llojit përmbledhës.

Vendi ynë karakterizohet nga një klimë mesdhetare, ku gjatë verës temperaturat e ditës, në muajt më të nxehtë korrik – gusht, arrijnë deri në 39-40°C. Sipas ekperiencës të vendeve që e kanë përdorur këtë teknologji, sipërfaqet e gjelbra të mbjella në tarracat e gjelbra, me një gjatësi bari prej 10 cm, mund të ulin deri në 25% nevojën për freskim gjatë stinës së verës. Gjithashtu, apartamentet që ndodhen në katin e sipërm të ndërtesave janë, 3-4°C më të freskëta gjatë muajve të nxehtë. Kështu, mund të themi që tarracat e gjelbra luajnë një rol tjetër shumë pozitiv për kushtet e jetesës, atë të termoizoluesit të mirë, duke ulur kostot e ngrohjes dhe të ftohjes kryesisht për familjet e kateve të sipërme,

13 Sustainable Cities News, Green roofs and brighter future. Website: http://www.newcolonist.com/greenroofs.html.
Portland State University, Green roof energy calculator information, Green Building Research laboratory, Background on the calculator, 2011. Website: http://greenbuilding.pdx.edu/GR_CALC_v2/CalculatorInfo_v2.php

Figura 24: Modeli i tarracave ekstensive - përmbledhëse



Figura 25: Bima sedums



Burimi i fotove: (Tolderlund 2010)

dhe në përgjithësi për gjithë ndërtesën. Nga ana tjetër, ato janë mbrojtëse shumë të mira të godinës nga agjentët atmosferikë, duke ulur në këtë mënyrë kostot e mirëmbajtjes apo të zëvendësimit të pajisjeve të tarracave.

3.3 Vështirësitë/sfidat në aplikimin e teknologjisë së tarracave të gjelbra

Kjo është një teknologji relativisht e re jo vetëm për vendin tonë, por edhe për shumë vende të botës në zhvillim. Ndonëse vendet perëndimore kanë filluar në mënyrë të konsiderueshme zbatimin e tyre, tarracat e gjelbra mbeten një teknologji, që do të kërkojë mjaft kohë para se përfitimet reale të testohen dhe të mund të përqafohen lehtësisht nga komunitetet e ndryshme të banimit. Ndonëse një teknologji ende në hapat e saj të parë, realizimi i plotë i një vepre të tillë, dhe mbi të gjitha, mirëmbajtja në kohë, ka kostot dhe pikëpyetjet e veta. Së dyti, Tirana është një qytet në zhvillim të vazhdueshëm dhe tashmë hapësirat boshe janë të pakëta, gjë që kufizon mundësinë e kthimit të tyre në sipërfaqe të gjelbra. E parë në një këndvështrim shumë pragmatik, kjo bën që tarracat e gjelbra të shihen si një zgjidhje shumë premtuese për kryeqytetin (duke qënë se hapësirat e lira në tokë janë zënë, i drejtohemi tarracave, të cilat në një pjesë të tyre kanë kushte për zbatimin e kësaj teknologjie). Por në realitet, një pjesë e pallateve të ndërtuara para viteve ’90, nuk kanë hapësira të mjaftueshme për shndërrimin e tarracave të tyre në kopshte, pas vendosjes së pajisjeve të ndryshme, si antena, çisterna uji etj. Një problem tjetër që haset në masë në ndërtesat e banimit është mungesa e ndjenjës së jetës në komunitet. Shpesh ndodh që banorët në katet e sipërme e konsiderojnë tarracën si pronë private dhe nuk lejojnë asnjë ndërhyrje nga banorët e kateve të tjera, ndonëse tarraca si dhe shumë pjesë të ndërtesës janë pronë e përbashkët. Ky fenomen është vënë re jo vetëm në Tiranë, por edhe në qytete të tjera të Shqipërisë. Në fakt, arsyeja pse kjo ndodh është në

momentin që nevojitet kontributi i të gjithë banorëve për të realizuar mirëmbajtjen e ndërtesës, ata të kateve të poshtme refuzojnë të jenë pjesë e skemës së bashkëfinancimit, duke ia lënë të gjithë peshën familjeve në katin e fundit të ndërtesës.
Në prill të vitit 2009, u miratua ligji për bashkëpronësinë, i cili parashikon që çdo ndërtesë duhet të formojë asamblenë e bashkëpronarëve si një entitet, që do të regjistrohet në Bashki apo Komunë. Ky entitet do të ketë autoritetin për të marrë vendime për të gjitha ndërhyrjet që do mund të kryhen në hapësirat e përbashkëta të ndërtesës. Mungesa e një strukture të tillë në pjesën dërrmuese të ndërtesave në Tiranë, krijon vështirësi në përdorimin e teknologjisë për disa arsye: (1) pa një strukturë si asambleja është shumë e vështirë bindja e banorëve për të kontribuar së bashku jo vetëm ekonomikisht, por edhe në mirëmbajtje të tarracave të gjelbra; (2) mungesa e një strukture të tillë krijon vështirësi dhe bën të pamundur marrjen e kredive në banka për ngritjen dhe mirëmbajtjen e strukturës në kohë. Një pengesë tjetër është edhe mungesa e informimit të komunitetit nga ana e organeve vendore në lidhje me këtë teknologji: si zbatohet, përfitimet dhe kufizimet e saj, mënyra se si banorët mund të bëhen të dobishëm në këtë proces, çështje që kanë të bëjnë me koston, mirëmbajtjen në kohën e tyre, zbatimin e disa rregullave rutinë që ndihmojnë në jetëgjatësinë e tarracave etj.

Në përfundim, përdorimi i tarracave të gjelbra ka edhe efekte me natyrë mjedisore, si p.sh., tërheqja e zogjve të egër dhe shtegtarë në territore shumë të urbanizuara, duke vënë në rrezik jetën e tyre. Sigurisht këto arsye nuk duhet të kthehen në penguese të përdorimit të kësaj teknologjie, por duhet të jenë faktorë, të cilët duhen marrë seriozisht në konsideratë nëse Bashkia bëhet nismëtare e operacioneve të krijimit të tarracave të gjelbra në nivel qyteti.

4. Përfundime dhe rekomandime

Nga një vlerësim i të dhënave të marra nga raportet zyrtare të MMPAU, vlerat e ndotësve të ajrit, kryesisht pluhurat LNP dhe PM10, janë mbi normat e lejuara të Standardit Shqiptar dhe atij të BE-së. Disa kryqëzime rrugësh si Sheshi " Mustafa Qemal Ata Turku, Zogu i Zi apo Stacioni i Trenit, janë ndër zonat më të ndotura të kryeqytetit, ku vlerat e LNP dhe PM10 variojnë nga 2 deri në 4 herë më të larta se Standardi Shqiptar dhe ai i BE-së (konkretisht vlerësohen të jenë 100-450 μg/ m^3). Ndër vite, vlerat e ndotësve të ajrit, kryesisht të LNP dhe PM10, kanë pësuar një rritje që vazhdoi deri në vitin 2008. Pas këtij viti, shifrat flasin për një rënie të lehtë të vlerave të këtyre ndotësve, duke u lidhur me faktin e rënies së ritmit të ndërtimit në Tiranë. Duke marrë në konsideratë të gjithë faktorët e ndotjes, është vlerësuar se shkaktarët kryesorë të ndotjes janë disa. Së pari, përmendim intensifikimin e transportit, i cili u shoqërua me shumëfishimin e numrit të makinave brenda një periudhe shumë të shkurtër disavjeçare, duke rritur në këtë mënyrë edhe shkarkimet e grimcave të gazeve në atmosferë. Së dyti, përmendim rritjen e ndërtimeve urbane, të cilat kanë ndikuar dukshëm në reduktimin e sipërfaqeve të gjelbra. Si rezultat i rritjes së numrit të popullsisë, krijimit të ekonomisë private dhe i ndryshimit të cilësisë së jetës, u shtua numri i automjeteve motorike në Tiranë. Parashikohet që ndërtimet dhe trafiku i makinave do të vazhdojnë të rriten. Të gjitha qytetet e mëdha të zhvilluara dhe në zhvillim kanë përqafuar këto ritme intensive urbane, duke marrë përsipër edhe rrezikun e ndotjes së ajrit apo të mungesës së hapësirave të gjelbra. Por në shumë strategji të suksesshme të zhvillimit, prania e hapësirave të gjelbra ka qenë një nga pikat më të forta për zbutjen e efekteve negative të zhvillimit në mjedis dhe shëndet.

Ndërkohë, Tirana është një ndër ato qytete që ka një zhvillim kaotik urban dhe një mungesë të theksuar të hapësirave të gjelbra. Duke marrë në konsideratë këtë fakt, puna kërkimore në këtë dokument

politikash si fillim u fokusua në gjetjen e normave shkencore për të vlerësuar çfarë përmirësimesh (në vlera) në cilësinë e ajrit mund të sjellin hapësirat e gjelbra. Nga kërkimi i kryer, nëse në Tiranë do të zbatohej norma e gjelbërimit prej 9m^2 sipërfaqe e gjelbër për banor, kryeqyteti duhet të kishtë 3.8 km^2 sipërfaqe të gjelbër. Kjo sipërfaqe e gjelbër, bazuar në normat shkencore, do të reduktonte 758 ton grimca pluhuri në vit, dhe do të prodhonte 1,162,497 ton O_2 në vit, të mjaftueshëm për një popullsi 9 herë më të madhe se ajo që është aktualisht. Ndërsa, për sa i takon sipërfaqeve të gjelbra të mbjella me pemë foragjere, sipas normës prej 2.5 m^2 sipërfaqe e gjelbër e mbjellë me pemë për banor, kryeqyteti duhet të kishte një sipërfaqe të mbjellë me pemë të tilla prej 1.05 km^2. Kjo sipërfaqe e mbjellë me pemë foragjere bazuar në normën shkencore, do të prodhonte në ditë 351 m^3 avuj uji, kryesisht gjatë ditëve të nxehta të verës.

Nga rezultatet e matjeve, aktualisht, kryeqyteti ka rreth 1.6 herë më pak hapësira të gjelbra se ato të përcaktuara në rregulloret e planifikimit. Pra, kryeqyteti sot është 1.6 herë më i ndotur nga mungesa e këtyre hapësirave të gjelbra. Norma e gjelbërimit 9m^2 sipërfaqe e gjelbër për banor, në realitet, nuk është aplikuar në Tiranë. Sipas matjeve të studimit, kryeqyteti sot ka një normë gjelbërimi 5.5 m^2 sipërfaqe të gjelbër për banor. Ndonëse, sasia e oksigjenit që prodhon kjo sipërfaqe e gjelbër aktualisht në Tiranë është teorikisht e mjaftueshme për një popullsi 5.5 herë më shumë se ajo që është sot, përsëri kryeqyteti nuk ka ajër të freskët dhe të pasur me oksigjen.

Njëkohësisht, nuk përmbushet edhe sasia e nevojshme për avuj uji gjatë stinës së verës. Pavarësisht shifrave premtuese kryeqyteti, sidomos gjatë stinës së verës, vazhdon të ketë një temperaturë 2-3 gradë me të lartë se ajo e matur në hapësirat me gjelbërim rreth qytetit dhe nuk është aspak i freskët. Një nga arsyet është se norma shkencore është e parashikuar për sipërfaqet e mbjella me pemë foragjere, ku sipërfaqja e gjetheve është e madhe, duke

siguruar edhe prodhimin e konsiderueshëm të avujve të ujit. Kurse në Tiranë pjesa më e madhe e pemëve të mbjella janë halore, ose me gjethe që kanë një sipërfaqe të vogël. Kështu, ndonëse sipërfaqet me pemë janë të konsiderueshme për kryeqytetin, në realitet ato nuk i mundësojnë atij freskimin e nevojshëm. Ndër faktorët e tjerë të jashtëm, të cilët ndikojnë në cilësinë e ajrit, pavarësisht nga zonat me gjelbërim në kryeqytet, përmendim si më poshtë:

- Një nga arsyet pse kryeqyteti nuk është i freskët gjatë ditëve të nxehta të verës, është fakti që pemët e mbjella në kryeqytet janë të përqendruara në rrugët kryesore të qytetit, ndërsa lagjet larg qendrës kanë mungesë gjelbërimi, duke ndikuar ndjeshëm në rritjen e temperaturës me 2-3 gradë gjatë stinës së verës.

- Sipërfaqet e gjelbra të kryeqytetit janë përqendruar vetëm në disa zona, ku hapësirën më të madhe e zënë kodrat e liqenit dhe disa zona të pakëta në afërsi të qendrës së qytetit. Pjesa tjetër është shumë e varfër në hapësira të gjelbra dhe pothuajse e mbushur nga ndërtime të shumta, të cilat në disa raste janë shumë pranë njëra-tjetrës. Nëse do të merrnim në konsideratë vetëm normën shkencore dhe numrin aktual të popullsisë së Tiranës, pa llogaritur faktorë të tjerë të jashtëm, si ndërtesat e shumta dhe mungesa e ventilimit natyror, do të mjaftonin vetëm 0.4 km^2 sipërfaqe e gjelbër për të përmbushur nevojat për oksigjen të popullsisë së Tiranës. Në realitet as 2.33 km^2 sipërfaqe e gjelbër nuk arrijnë t'i sigurojnë kryeqytetit një ajër të pastër dhe të freskët.

- Gazet fosile, që çlirohen nga makinat e shumta në kryeqytet dhe hapësirat e pakëta midis ndërtesave në Tiranë, krijojnë një atmosferë mbytëse dhe ajër tejet të rëndë për kryeqytetin, duke u bërë edhe një nga faktorët pengues, që ajri i kryeqytetit të jetë i pastër dhe me oksigjen. Qytetit të Tiranës sot i mungon ventilimi natyror i ajrit për shumë faktorë, të cilët i përmendëm

edhe pak më lart. Këto mangësi kanë ndikuar edhe në krijimin e efektit të *ishullit urban*, ku temperaturat e ajrit në zonat e banuara janë disa herë më të larta se temperaturat normale të ajrit.

Duke marrë shkas nga përfundimet e studimit mbi situatën reale në Tiranë, vlerësojmë se kryeqyteti ka një nevojë të theksuar për sa më shumë hapësira të gjelbra, të cilat përveç anëve pozitive të pastrimit dhe freskimit të ajrit, i japin qytetit edhe një pamje më të këndshme. Fakt është që, këto hapësira boshe, të cilat mund të kthehen në sipërfaqe të gjelbra, janë të kufizuara në Tiranë.

Një nga zgjidhjet e mundshme, që mund të formulohet në formën e një propozimi politik më se të domosdoshëm dhe të përshtatshëm për situatën, veçanërisht brenda zonave të dendura urbane, është teknologjia e tarracave të gjelbra, e cila mund të ndihmojë shumë në përmirësimin e ajrit të kryeqytetit. Kjo teknologji është relativisht e re dhe vetëm vendet perëndimore të zhvilluara kanë fituar eksperiencë në këtë fushë. Megjithatë, realisht për kryeqytetin ajo do të përbënte një zgjidhje që vlen të konsiderohet.

Një rol të rëndësishëm në këtë proces duhet të luajë pushteti vendor, i cili duhet të parashikojë në programin e tij zhvillimin e fushatave të informimit dhe komunikimit me komunitetin në lidhje me zbatimin e teknologjisë së tarracave të gjelbra, përfitimet dhe kufizimet që do të kenë banorët nga aplikimi i tyre, dhe mënyrën se si ata mund të bëhen të dobishëm në procesin e mirëmbajtjes së tarracave dhe në rritjen e jetëgjatësisë së tyre etj.

Ndonëse në kryeqytet një pjesë e tarracave të ndërtesave janë të papërshtatshme për aplikimin e kësaj teknologjie, si pasojë e pajisjeve që mbajnë dhe karakteristika të teknologjisë së ndërtimit, pjesa tjetër (kryesisht pallatet e reja) i kanë të lira hapësirat e tarracave. Duke marrë shkas nga ky fakt, Bashkia mund të punojë

në këtë drejtim, jo vetëm me fushata sensibilizimi, por edhe duke hartuar rregullore të posaçme ndërtimi, të cilat i detyrojnë zhvilluesit dhe në disa raste banorët, të zbatojnë teknologji të tilla. Në të njëjtën kohë, Bashkia mund të ushtrojë presion tek ndërtuesit duke kushtëzuar dhënien e lejeve të reja të zhvillimit dhe ndërtimit ose duke i lehtësuar ato në varësi të faktit nëse projekti parashikon apo jo përdorimin e teknologjisë të tarracave të gjelbra. Sigurisht, pushteti vendor në këtë drejtim mund të luajë edhe rolin e mbështetësit apo ndërmjetësit në procesin e financimit të përdorimit të kësaj teknologjie, duke lehtësuar procedurat e marrjes së kredive, duke subvencionuar etj.

Në çdo rast, në mënyre që zbatimi i kësaj teknologjie të mos mbetet vetëm në dëshirën e mirë të komunitetit dhe të iniciativës së Bashkisë, duhet të bëhen përpjekje edhe nga specialistë të fushës së ndërtimit dhe të mjedisit. Ata mund të luajnë një rol shumë të rëndësishëm në hartimin e një propozimi, që në rregulloren kombëtare të ndërtimit të parashikohet një klauzolë e caktuar për këtë çështje.

Bibliografia

Conservation Tecnology Inc. 2008, *Green Roof Hand Book*.

Tolderlund, L. 2010, *Design Guidelines and Maintenance Manual for Green Roofs in the Semi-Arid West*, LEED AP, GRP, University of Colorado Denver.

Pomegranate Center 2005, G*reen Roof Manual – How to replace tour dead roof with a living landscape*.

Glass, C.C. 2007, *Green Roof roof water quality and quantity Monitoring*, Howard University, Maryland, USA.

Snodgrass E.C. & Mcintyre L. 2010, *The Green Roof Manual: A Professional Guide to Design, Installation, and Maintenance*.

INSTAT, 2010, S*hqipëria në Shifra 2010*.

Sustainable Cities Institute Home, Classroom, Green roofs overview, 2012.
Website: <http://www.sustainablecitiesinstitute.org/view/page.basic/class/feature.class/Lesson_Green_Roofs>

Icopal, World References In Waterproofing, Green Roofs, Intensive green roofs/ Extensive green roofs/ Designing the right green roof system.
Website: <http://www.icopal.co.uk/Products/Green_Roofs/Green_Roof_Design.aspx>

Portland State University, Green roof energy calaculator information, Green Building Research laboratory, Background on the calculator, 2011. Website:<http://greenbuilding.pdx.edu/GR_CALC_v2/CalculatorInfo_v2.php >

ZinCo USA, Inc. Life on roofs, Green roofs for healthy cities. About green roofs, Green roofs: frequently asked questions. Website:<http://www.greenroofs.org/index.php/about-green-roofs/green-roof-faq>

Sustainable Cities News, Green roofs and brighter future. Website: <http://www.newcolonist.com/greenroofs.html>

Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujrave 2012, *Raporti i Gjendjes në Mjedis për vitin 2010*.

Referenca ligjore

Këshilli i Ministrave 2009, Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 1189, datë 18.11.2009 "Për rregullat dhe procedurat për hartimin dhe zbatimin e programit kombëtar të monitorimit të mjedisit".

Këshilli i Ministrave 2003, Vendimin i Këshillit të Ministrave nr. 803, datë 4.12.2003 "Për miratimin e normave të cilësisë së ajrit".

Ligji nr. 10431, datë 09.06.2011 "Për mbrojtjen e mjedisit".

Ligji nr. 8897, datë 16.05.2002 "Për mbrojtjen e ajrit nga ndotja".