

Territorial Governance Challenges of the Western Balkans in Europe | Sfidat e qeverisjes territoriale të Ballkanit Perëndimor në rrugëtimin drejt Evropës

Co-PLAN, Institute for Habitat Development | Instituti për Zhvillimin e Habitatit^a

Summary

The Western Balkan Network on Territorial Governance (TG-WeB) was initiated in Tirana in May 2018. Organizations from the six Western Balkan countries, supported by associates from European Union (EU) countries, joined hands to promote the concept of *territorial governance* and its practices in the real world. The network has been initiated and charged with the far from easy task of advancing, researching, and advocating for better territorial development and governance in Western Balkan countries. The Network's mission is, in short, to catalyse change and to develop and support the diffusion of innovations towards better territorial governance in the Western Balkans and Europe. In this contribution, we take a broad look at the situation of territorial governance and the Western Balkans, concluding with some pointers regarding Albania.

Keywords: Territorial Governance, Western Balkans, European Integration

Përmbledhje

Rrjeti i Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen Territoriale (TG-WeB) u krijua në Tiranë në Maj 2018. Organizata nga gjashtë vendet e Ballkanit Perëndimor, të mbështetura nga partnerë të tyre prej vendeve të Bashkimit Evropian (BE), u bashkuan për promovimin e konceptit të Qeverisjes Territoriale dhe praktikave të saj në botën reale. Rrjeti e nisi punën me një detyrë aspak të lehtë siç është diskutimi paraprak, puna kërkimore dhe advokimi për një zhvillim dhe qeverisje më të mirë të territorit në vendet e Ballkanit Perëndimor. Misioni i Rrjetit është, shkurtimisht, të shërbejë si katalizator për ndryshimet dhe të zhvillojë e të mbështesë përhapjen e novacioneve drejt një qeverisjeje më të mirë territoriale në Ballkanin Perëndimor dhe në Evropë. Në këtë artikull kemi hedhur një vështrim të përgjithshëm mbi situatën e Qeverisjes Territoriale dhe Ballkanin Perëndimor, duke e përmbyllur atë me disa këshilla lidhur me Shqipërinë.

Fjalë kyçe: Qeverisje territoriale, Ballkani Perëndimor, integrimi evropian

Contact | Kontakt

^aco-plan@co-plan.org (Corresponding author)

Co-PLAN, Institute for Habitat Development, Permanent Workshop on Territorial Governance
POLIS University, Tiranë, Shqipëri, www.co-plan.org; www.universitetipolis.edu.al

Western Balkan States and the EU

Let us have first a look at a map by the European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) (Figure 1). The map is an example of an image that shows that the Western Balkans, an important geographical part of Europe, are surrounded by EU countries and yet, typically remain a grey spot on the map. This is in contrast with the European thinking as the European Commission (2018, p.1) states “The Western Balkans are part of Europe, geographically surrounded by EU Member States. The peoples of the EU and the region have a common heritage and history and a future defined by shared opportunities and challenges.”

This figure, from the 2016 Policy Brief ‘Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation’, covers the whole of the EU territory plus Iceland, Liechtenstein, Norway, and Switzerland¹. The later countries have decided against EU membership but have nonetheless been integrated into Europe through various agreements. The Western Balkans are not yet a part of the EU (a fact that merits a longer discussion), but are also left out of international collaborations such as ESPON. This is an omission; ESPON (2017) states that “In an increasingly interconnected world, most things we do in one place impact development in other places and what is done elsewhere impacts where we are living and working. This requires us to constantly consider our actions and plans in a wider territorial context” (p. 12). It is correct that the Western Balkans are influenced by Europe and also leave their mark in various EU domains, such as security cooperation, tourism competition, and migration issues, among others. Moreover, the EU and Western Balkans’ economies are intertwined².

The Western Balkan countries have been discussing EU membership for over a decade. For various reasons, the time for entering the EU has not yet come. The EU affirms that the Western Balkan countries are a part of Europe and discuss various reform programs with countries concerning the rule of law and economic reforms, among others, as preparation for joining the EU in the future (EU, 2018). Some EU leaders think that Bulgaria and Romania entered ‘too soon’, and that such a mistake should not be repeated. Other leaders

Vendet e Ballkanit Perëndimor dhe BE-ja

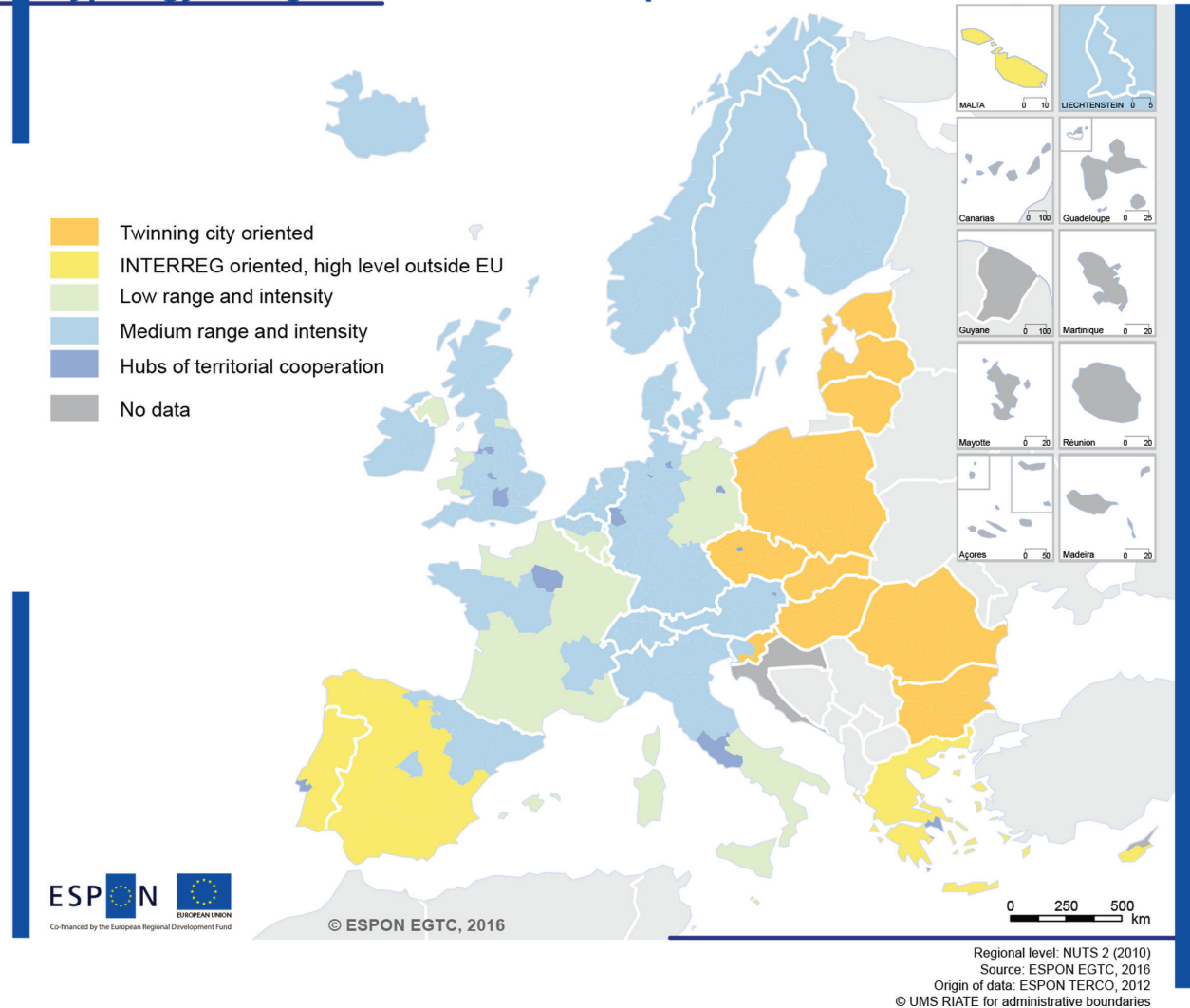
Së pari, le t’i hedhim një sy hartës së mëposhtme të ESPON (Figura 1) nga ku mund të shohim se si vendet e Ballkanit Perëndimor, pjesë gjeografike e rëndësishme e Evropës, janë të rrethuar nga vende të BE-së e megjithatë, në mënyrë tipike, në hartë mbeten një zonë gri. Kjo bie ndesh me të menduarit evropian që bazohet në deklaratën e Komisionit Evropian (2018, fq. 1) “Ballkani Perëndimor është pjesë e Evropës, rrethuar gjeografikisht nga Shtetet Anëtare të BE-së. Popujt e BE-së dhe të këtij rajoni kanë një trashëgimi dhe histori të përbashkët dhe një të ardhme të përcaktuar nga mundësi dhe sfida të përbashkëta”.

Kjo hartë, e marrë nga Përmbledhja e Politikave 2016 ‘Strukturat Territoriale Policentrike dhe Bashkëpunimi Territorial’, përfshin të gjithë territorin e BE-së si dhe Islandën, Lihtenshtajnin, Norvegjinë dhe Zvicrën¹. Katër të fundit janë vende të cilat kishin vendosur të mos ishin pjesë e BE-së, por më tej u integruan gjithsesi në Evropë përmes marrëveshjeve të ndryshme. Vendet e Ballkanit Perëndimor ende nuk janë pjesë e BE-së – lidhur me këtë debati është i gjatë – dhe janë lënë gjithashtu jashtë bashkëpunimeve të tilla si ESPON. Kjo është një mospërmbushje; ESPON (2017) deklaroi se “Në një botë gjithnjë e më të ndërlidhur, shumë nga veprimet që ne ndërmarrim në një vend të caktuar kanë impakt në zhvillimin e vendeve të tjera dhe veprimet që kryhen diku tjetër kanë impakt në vendin ku ne jetojmë e punojmë. Kjo bën të nevojshme që ne t’i analizojmë veprimet dhe planet tona duke i parë ato në një kontekst territorial më të gjerë” (p. 12). Kjo është e vërtetë: Ballkani Perëndimor ndikohet nga Evropa dhe gjithashtu lë gjurmën e tij në BE në fusha të ndryshme si bashkëveprimi për sigurinë, konkurrimi në turizëm, çështjet e migracionit, etj. Veç kësaj, ekonomia e BE-së dhe ajo e Ballkanit Perëndimor janë të ndërthurura².

Vendet e Ballkanit Perëndimor janë në diskutime lidhur me anëtarësimin në BE prej më se një dekade. Për arsye të ndryshme, koha për të hyrë në BE ende nuk ka mbërritur për to. BE-ja deklaroi se vendet e Ballkanit Perëndimor janë pjesë e Evropës dhe diskuton me këto vende programe të ndryshme reformash që kanë të bëjnë, mes

Figure 1 | Figura 1. Example of the Western Balkans as a grey spot on the map. | Shembull i Ballkanit Perëndimor si zonë gri në hartë.

Typology of regions in territorial cooperation



Source | Burimi: ESPON (2016, p.8)

are more positive, and conclude that the Western Balkans belongs to Europe and that their future is in Europe.

The EU (2018, p. 8) states: "The Commission's Western Balkans strategy, adopted in February 2018, provides a historic window of opportunity to firmly and unequivocally bind the region's future to the European Union. The countries in the region now need to act with determination to decisively and irreversibly move forward their transformation process and address the existing shortcomings, in particular concerning the fundamentals of rule of law, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as the economy." In commentaries, it is suggested that

të tjerash, me shtetin e së drejtës dhe reformat ekonomike si përgatitje për hyrjen e ardhshme në BE (EU, 2018). Disa udhëheqës të BE-së mendojnë që Bullgaria dhe Rumania hynë 'tepër herët' dhe që një gabim i tillë nuk duhet të përsëritet. Udhëheqës të tjerë janë më pozitivë dhe arsyetojnë që Ballkani Perëndimor i përket Evropës dhe e ardhmja e tij është në Evropë.

Komisioni Evropian (2018, p. 8) deklaron se "Strategjia e Komisionit për Ballkanin Perëndimor, adoptuar në shkurt 2018, çel një dritare mundësie historike për të lidhur në mënyrë të patundshme dhe të padiskutueshme të ardhmen e këtij rajoni me Bashkimin Evropian. Vendet e rajonit tashmë duhet të veprojnë me këmbëngulje për të çuar

the EU finds itself in a difficult state of affairs and discusses internal reforms. EU matters like the issue of migrants, Brexit, and respecting basic EU values lead to serious discussions between EU countries. Solidarity between the 28 EU members is under pressure. Opening the EU's door to Western Balkan (WB) countries would create another concern requiring attention.

In other reports and comments on EU-WB relationships, attention is also paid to the internal conditions of the countries (Esch and Remme, 2017; BE, 2018; World Bank, 2018; Dabrowski and Myanchenkova, 2018; EBRD, 2018; Luchian, 2018). Without a doubt, there are many improvements to be made in WB countries. A particularly important area for improvement is good governance. The European Commission (EC) (2018, p. 5) points out that public administration reform is paramount to strengthening governance at all levels and that an enabling environment for civil society organizations is crucial. This points to the significance of territorial governance.

Territorial Governance

During the Initiating Workshop of the TG-WeB in Tirana, Giancarlo Cotella stated in his presentation, *Spatial Strategies and Visions for an Ever Enlarging European Union*, that 'territory' entered the EU's agenda as a functional dimension of cohesion policies to reduce disparities within the EU. Considering territory from a planning perspective, there is no EU spatial planning system and the EU has no spatial planning responsibilities. The EU's task has been, since the beginning of the discussion on territorial development in 1999 (EU, 1999), fostering transnational cooperation and facilitating policy implementation to work towards a balanced and sustainable development of the territory of the EU. To this end, the EU started with the Community Initiative Programme ESPON in 2006, which aims to promote and foster a European territorial dimension in development and cooperation by providing evidence, knowledge transfer, and policy learning to public authorities and other policy actors at all levels. There is a rich European spatial planning and territorial development discourse, with thirty years of European spatial planning perspectives and a high number of international cooperation

përpara, në mënyrë të vendosur e të pakthyeshme, procesin e transformimit të tyre dhe për të plotësuar mangësitë ekzistuese, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me parimet themelore të shtetit të së drejtës, të drejtat themelore, reformat në institucionet demokratike dhe në administratën publike dhe ekonominë". Në komentet e strategjisë thuhet se BE-ja gjendet në një situatë të vështirë dhe diskutohen reformat e brendshme të saj. Çështje të BE-së, siç janë tema e emigrantëve, Brexit-i dhe respektimi i vlerave themelore të saj, çojnë në diskutime serioze mes vendeve anëtare. Solidariteti mes 28 vendeve anëtare të BE-së është nën presion. Hapja e portave të BE-së për vendet e Ballkanit Perëndimor do të nënkuptonte një tjetër çështje që kërkon vëmendje.

Në raporte dhe komente të tjera lidhur me marrëdhëniet BE-Ballkani Perëndimor i kushtohet vëmendje edhe kushteve të brendshme të vendeve të ndryshme (Esch and Remme, 2017; BE, 2018; Banka Botërore, 2018; Dabrowski and Myanchenkova, 2018; EBRD, 2018; Luchian, 2018). Pa dyshim, ka shumë gjëra që nevojitet të përmirësohen në vendet e Ballkanit Perëndimor. Një fushë veçanërisht e rëndësishme ku nevojitet përmirësim është ajo e qeverisjes së mirë. KE (2018, fq. 5) thekson se reforma e administratës publike është vendimtare për forcimin e qeverisjes në të gjitha nivelet dhe se një mjedis mundësues për organizatat e shoqërisë civile është thelbësor. Kjo nxjerr në pah rëndësinë e qeverisjes territoriale.

Shkurtimisht mbi qeverisjen territoriale

Gjatë *Workshop*-it të Krijimit të Rrjetit të Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen Territoriale (TG-WeB) në Tiranë, Giancarlo Cotella deklaroi në prezantimin e tij *Strategjitë hapësinore dhe vizionet për një Bashkim Evropian gjithnjë në rritje* që 'territori' hyri në axhendën e BE-së si një dimension funksional i politikës së kohezionit për reduktimin e pabarazive brenda BE-së. Duke e parë territorin nga këndvështrimi i planifikimit mund të themi që nuk ekziston asnjë sistem i BE-së për planifikimin hapësinor dhe BE-ja nuk ka asnjë përgjegjësi për planifikimin hapësinor. Detyra e BE-së ka qenë, që në fillimet e debatit mbi zhvillimin e territorit në 1999 (BE, 1999), promovimi i bashkëpunimit ndërkombëtar dhe lehtësimi i zbatimit të politikave për të punuar drejt një zhvillimi të ekuilibruar e

and joint development projects (INTERREG³, for example). The EU has formulated visions and macroregional strategies – the Adriatic and Ionian macro region is one of them. Visions are interpretative frameworks of a spatial structure and/or of its spatial development futures, whose intention is to produce ‘collective learning’ and ‘catalyse action’ – a socialized form of knowledge development and dissemination between as many stakeholders as possible.

The Cohesion Policy 2014-2020 (CP), Iván Tosics pointed out during the Initiating Workshop of the TG-WeB, is an EU-wide investment policy to achieve Europe 2020 objectives. It is a solidarity-based policy to reduce development disparities among regions. The CP has various sources for thematic funding and has a territorial approach; in other words, it is place-based. This is to help align specific local development needs with the thematic priorities of the CP, and to promote multi-level governance (empowerment and cooperation). Projects under the CP are long-term and based on integrated territorial strategies. In terms of partnerships, projects should foster horizontal and vertical cooperation, and ownership should be at the local level to the extent possible. An

të qëndrueshëm të territorit të BE-së. Për këtë qëllim, BE-ja nisi në vitin 2006 Programin e Nismës Komunitare ESPON (Rrjeti Evropian i Observatorit për Territorin), i cili synon të nxisë dhe mbështesë një dimension territorial evropian në zhvillim dhe bashkëpunim, duke u ofruar autoriteteve publike dhe aktorëve të fushës së politikave në nivele të ndryshme dëshmi, përcjellje të njohurive dhe trajnim lidhur me politikat.

Ekziston një debat i gjerë evropian mbi planifikimin hapësinor dhe zhvillimin e territorit, me një përvojë tridhjetëvjeçare në perspektivat e planifikimit hapësinor në Evropë dhe një sërë projektsh zhvillimi të përbashkëta, apo të realizuara me bashkëpunim ndërkombëtar (INTERREG³ për shembull). BE-ja ka formuluar vizione dhe strategji makrorajonale – makrorajoni i Adriatikut dhe Jonit është pjesë e tyre. Vizionet përfaqësojnë kuadrin interpretues të një strukture hapësinore dhe/ose të zhvillimeve hapësinore të ardhshme, kanë si qëllim ‘të realizojnë të mësuarit kolektiv’ dhe ‘të shërbejnë si katalizatorë të veprimit’, një formë sociale kjo e zhvillimit të njohurive dhe përhapjes së tyre në numrin më të madh të mundshëm të aktorëve.

Politika e Kohezionit 2014-2020 (PK), siç e vuri

Territorial Governance: The concept of ‘government’, since several decades now, has been found to be too limited to address complex developments in society. Hence, a shift from government to governance has taken place, whereby government refers to state power organised through formal public sector agencies and bureaucratic procedures, and the concept of governance refers to the emergence of overlapping and complex relationships, involving ‘new actors’ external to the political arena. The concept of governance has advanced to give rise to good governance, polycentric governance, multi-level governance and lastly territorial governance (Davoudi, 2003; Finka & Kluvánková-Oravska, 2010; Faludi, 2012; 2016; Böhme, et al., 2015; Finka & Kluvánková, 2015).

The territorial conception refers to the role of place or territory and the impacts on those through various policies and policy implementation. Government works with territorial (administrative) boundaries, and in the present day complex society, these boundaries rarely coincide with the geographical extent of the policy issues that are to be addressed. Many issues are across boundaries. Geographical jurisdictions for policy making and the geographies affected, are misaligned – and can never be 100% aligned. Single places usually have multiple functional areas. Collaboration between administrative and functional units is always required, as well as collaboration between stakeholders at any level and between levels. Stakeholders include government institutions, communities, businesses and other non-governmental institutions. The concept of territorial governance and polycentric governance is built upon this broad stakeholders’ interaction.

The concept of territorial governance is deliberated – as the concept is defined rather loosely (Stead, 2013a; 2013b). See Van Well & Schmitt (2015) and Schmitt & Van Well (2016) for an overview of theory and practice.

integrated approach to territorial development is, thus, required. This all comes together in territorial governance. Box 1 gives some background on the concept of territorial governance.

TANGO-ESPON (2013, cf. UN-Habitat, 2015) puts territorial governance as follows: Territorial governance is the formulation and implementation of public policies, programmes, and projects for the development of a place, or territory, by:

1. Coordinating the actions of actors and institutions;
2. Integrating policy sectors;
3. Mobilising stakeholder participation;
4. Being adaptive to changing contexts; and
5. Realising place-based/territorial specificities and impacts.

These issues can be seen as the dimensions of territorial governance, which provide added value to achieving territorial cohesion. In line with this perspective, ESPON (2018) states that in future policies the territorial dimension can be strengthened by:

në dukje Iván Tosics gjatë *Workshop*-it të krijimit të rrjetit të TG-WeB, është politika e BE-së për investimin në shkallë të gjerë me qëllim arritjen e objektivave të Strategjisë Evropa 2020. Kjo politikë bazohet te solidariteti për të reduktuar pabarazitë në zhvillim që ekzistojnë mes rajoneve. PK disponon burime të ndryshme për financime tematike dhe adopton një qasje territoriale. Pra, me fjalë të tjera, ajo është një politikë, zbatimi i të cilës kontekstualizohet sipas vendit. Kjo bëhet për të ndihmuar që nevojat specifike vendore për zhvillim të jenë në linjë me përparësitë tematike të vetë politikës, si dhe për të promovuar qeverisjen në shumë nivele (fuqizimin dhe bashkëpunimin). Projektet e zhvilluara në kuadrin e PK janë afatgjata dhe bazohen në strategji territoriale të integruara. Nga pikëpamja e partneriteteve, projektet duhet të mbështesin bashkëpunimin horizontal dhe vertikal dhe pronësia duhet të lihet sa më shumë që të jetë e mundur në nivel vendor. Kështu pra, nevojitet një qasje e integruar drejt zhvillimit të territorit. E gjithë kjo realizohet përmes qeverisjes territoriale. Më poshtë, është paraqitur një sfond teoriko-historik i konceptit të qeverisjes territoriale.

Qeverisja Territoriale: Prej disa dhjetëvjeçarësh është kuptuar që koncepti i 'qeverisë' është tepër i kufizuar për të mbuluar të gjitha zhvillimet e ndërlikuara që kanë ndodhur në shoqëri. Për këtë arsye, është kaluar nga koncepti i qeverisë në atë të qeverisjes, ku qeveria i referohet pushtetit të shtetit të organizuar përmes agjencive formale të sektorit publik dhe procedurave burokratike dhe qeverisja i referohet prodhimit të mbivendosjeve dhe marrëdhënieve të ndërlikuara që kanë të bëjnë me 'aktorët e rinj' që nuk i përkasin domosdoshmërisht arenës politike. Koncepti i qeverisjes ka përparuar duke çuar në konceptet e qeverisjes së mirë, qeverisjes policentrike, qeverisjes në shumë nivele dhe së fundi qeverisjes territoriale (Davoudi, 2003; Finka & Kluvánková-Oravska, 2010; Faludi, 2012; 2016; Böhme, et al., 2015; Finka & Kluvánková, 2015).

Koncepti 'territorial' i referohet rolit të 'vendit' apo territorit dhe impakteve që mund të kenë mbi ta politikatat e ndryshme dhe zbatimi i tyre. Qeveritë punojnë duke u organizuar në kufij territorialë (administrativë) dhe, në shoqëritë e ndërlikuara të ditëve të sotme, këta kufij rrallëherë përkojnë me shtrirjen gjeografike të çështjeve e të politikave që nevojitet të adresohen. Shumë çështje i kapërcejnë këta kufij. Juridiksionet gjeografike të politikëbërjes dhe hapësirat gjeografike të prekura nga një çështje e caktuar nuk përputhen dhe nuk do të përputhen kurrë 100%. Një vend i caktuar ka zakonisht hapësira funksionale të shumëfishta. Nevojitet gjithnjë një bashkëpunim mes njësive administrative dhe atyre funksionale, sikurse edhe midis aktorëve që i përkasin një niveli të caktuar apo niveleve të ndryshme. Aktorët përfshijnë institucionet qeveritare, komunitetet, bizneset dhe institucione të tjera joqeveritare. Koncepti i qeverisjes territoriale dhe qeverisjes policentrike bazohet në këtë ndërveprim të gjerë mes aktorëve.

Koncepti i qeverisjes territoriale është arbitrar pasi përkufizimi që i është bërë nuk është dhe aq i konsoliduar (Stead, 2013a; 2013b). Për një vështrim të përgjithshëm mbi teorinë dhe praktikën shih Van Well në & Schmitt (2015) dhe Schmitt & Van Well (2016).

1. Designing policy frameworks that incentivise cooperation;
2. Tailoring public policies and interventions to functional areas – functional urban areas, cross-border areas, transnational areas, etc.;
3. Developing new governance solutions that engage public authorities and private stakeholders in joint efforts to address shared development challenges;
4. Expanding cooperation practices in planning and making investments, by offering tools that support joint investment initiatives and allow the combining of resources from different funding streams; and
5. Strengthening the capacities of national, local, and regional actors to engage in cooperative activities.

Western Balkan States and Territorial Governance

The Western Balkan states, like all countries, have their own history and culture. The decades of communism from World War II until the early 1990s, and the war in the former Yugoslavia in the 1990s are notable periods in the region's recent history. It is therefore understandable that governments have been primarily concerned with getting institutions in place and making the economy work. Democracy and public sector reform have also scored high on the domestic agendas of Western Balkan countries, while in terms of territorial governance most of the attention has gone towards planning. In the case of Albania for instance, the phrase 'territorial planning and development' is applied professionally and legally.

While there are notable differences among the Western Balkan countries, the Balkan states can be seen as a cluster, as ESPON-TANGO (2013) does, based on the Worldwide Governance Indicators of the World Bank. These indicators are: voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. The Western Balkan states share a number of issues relevant for territorial governance as well. They have in common a so-called 'governance by authority' logic related to hierarchy and command

TANGO-ESPON (2013, cf. UN-Habitat, 2015) e përkufizon qeverisjen territoriale si vijon: Qeverisja territoriale është formulimi dhe zbatimi i politikave, programeve dhe projekteve publike për zhvillimin e një komuniteti apo territori përmes:

1. Bashkërendimit të veprimeve të aktorëve dhe institucioneve;
2. Integritit të sektorëve të ndryshëm të politikave;
3. Aktivizimit të pjesëmarrjes së aktorëve;
4. Adaptueshmërisë ndaj konteksteve të ndryshme; dhe
5. Të kuptuarit të veçorive specifike dhe impakteve lokale/territoriale.

Pikat nga 1) në 5) mund të shihen si dimensione të qeverisjes territoriale, të cilat ofrojnë një vlerë të shtuar për arritjen e kohezionit territorial.

Në linjë me këtë këndvështrim, ESPON (2018) deklaron se, në politikat e ardhshme, dimensionin territorial mund të forcohet duke:

1. Hartuar një kuadër politikash që nxisin bashkëpunimin;
2. Përshtatur politikat dhe ndërhyrjet publike me hapësirat funksionale – hapësirat funksionale urbane, hapësirat ndërkufitare, hapësirat ndërkombëtare, etj.;
3. Prodhuar zgjidhje të reja për qeverisjen të cilat angazhojnë autoritetet publike dhe aktorët privatë në përpjekje të përbashkëta për të përballur sfidat e përbashkëta të zhvillimit;
4. Zgjeruar praktikat e bashkëpunimit në planifikim dhe investim përmes ofrimit të mjeteve që mbështesin nismat e investimeve të përbashkëta dhe bëjnë të mundur kombinimin e burimeve nga kanale të ndryshme financimesh; dhe
5. Forcuar kapacitetin e aktorëve në nivel kombëtar, vendor dhe rajonal për t'u angazhuar në veprimtari bashkëpunuese.

Shtetet e Ballkanit Perëndimor dhe qeverisja territoriale

Vendet e Ballkanit Perëndimor kanë, si gjithë vendet e tjera, historinë dhe kulturën e tyre. Mjaft të

and control. This is a logic with contrasting principles compared to network governance or market governance (Meuleman, 2008). In the hierarchy model, central government dominates and local governments are rather weak. The hierarchy model, common in the Western Balkan, is challenged by the growing complexity and fragmentation of social and political life and the need to mobilize and activate the knowledge, ideas, and resources of private stakeholders (Torfing and Triantafillou, 2011). Western Balkan countries share a wide range of problems within their democratic systems – imperfect legislation, dysfunctionality of key institutions, and often, the disrespect of the political elites against basic democratic institutions and values. Political elites often have an interest in not solving these particular problems. Establishing an efficient and independent judiciary and enabling a fair playing field for the government and opposition might be in the interest of the citizens, but is often directly against the interests of the political elites and governing political parties. There is, therefore, a need for both legal and institutional reforms and for building up a democratic society with a universally accepted democratic political culture (Burazer et al., 2017).

In terms of territorial governance, the Western Balkan countries have a long way to go. During the Initiating Workshop of the TG-WeB in Tirana, Kai Böhme discussed a number of strategic challenges for Europe in his presentation *Does territory matter in tomorrow's Europe? As concluded by the network members of the TG-WeB, issues of relevance for the Western Balkans include: persistent disparities among neighbourhoods, cities, and regions; increasing social, economic and environmental externalities, sometimes resulting in cross administrative border spill-overs as well; and governance deficits, in view of the more complex, cross-border and public-private partnerships arrangements needed. For the Western Balkans, Kai Böhme also claimed that social and territorial fragmentation is a serious risk, and that social and economic inclusion and territorially balanced development are required.*

Territorial governance brings together a place-based approach and multi-level governance (European Parliament, 2015). The combination

njohur janë dhjetëvjeçarët e kaluar të komunizmit që rrodhën nga Lufta e Dytë Botërore deri në fillimet e viteve '90 si edhe lufta e ish-Jugosllavisë gjatë viteve '90. Për këtë arsye, është i kuptueshëm fakti që qeveritë e këtyre vendeve u angazhuan fillimisht me krijimin e institucioneve dhe vënien në lëvizje të ekonomisë. Demokracia dhe reforma në sektorin publik kanë qenë gjithashtu një element i rëndësishëm në axhendat e brendshme të vendeve të Ballkanit Perëndimor, ndërkohë që, për sa i përket qeverisjes territoriale, vëmendja është përqendruar kryesisht te planifikimi. Në rastin e Shqipërisë, për shembull, aplikohet në nivel profesional dhe ligjor fraza 'Planifikimi dhe Zhvillimi i Territorit'.

Paçka se mes vendeve të Ballkanit Perëndimor ka dallime të dukshme, ato mund të shihen edhe si një grupim, sikurse janë parë edhe nga ESPON-TANGO (2013), bazuar në Treguesit Botërorë të Qeverisjes të Bankës Botërore. Këta tregues janë: zëri dhe llogaridhënia, stabiliteti politik dhe mungesa e dhunës, efikasiteti i qeverisë, cilësia e kuadrit rregullator, parimi i ligjshmërisë, dhe kontrolli i korrupsionit. Në fakt, shtetet e Ballkanit Perëndimor bashkëndajnë një sërë çështjesh, të cilat janë të rëndësishme edhe për sa i përket aspektit të qeverisjes territoriale. Ato kanë të përbashkët të ashtuquajturën logjikë të qeverisjes përmes autoritetit që ka të bëjë me hierarkinë dhe me komandën e kontrollin. Kjo logjikë bazohet në parime që bien ndesh me ato të qeverisjes përmes një rrjeti apo qeverisjes së udhëhequr nga tregu (Meuleman, 2008). Në modelin hierarkik, qeveria qendrore dominon dhe qeveritë vendore janë mjaft të dobëta. Modeli hierarkik, i përhapur në Ballkanin Perëndimor, përballet me sfida që lindin nga rritja e kompleksitetit dhe fragmentimi i jetës sociale dhe politike dhe nga nevoja për të mobilizuar dhe aktivizuar njohuritë, idetë dhe burimet e aktorëve privatë (Torfing dhe Triantafillou, 2011). Vendet e Ballkanit Perëndimor bashkëndajnë një shumëllojshmëri problemesh brenda sistemeve të tyre demokratike – legjisllacion të paplotë, disfunkcion të institucioneve kyç dhe shpesh mos respektim të institucioneve dhe vlerave demokratike themelore nga ana e elitave politike. Në shumë raste, është në interesin e elitave politike që këto probleme të mos zgjidhen. Ngritja e një sistemi drejtësie efikas dhe të pavarur dhe mundësimi i kushteve të barabarta të veprimit

of a place-based approach and multi-level and collaborative governance is a rather distant concept compared to present policy and planning practices in the Western Balkans. Indeed, many of the main challenges mentioned during the TG-WeB initiating workshop included topics such as:

- Weak horizontal cooperation and limited vertical cooperation, especially from the national level;
- Limited fiscal decentralization;
- Regional disparities and failing regional policies, leading to rural-to-urban migration, especially to the capitals and the coast;
- Lack of a territorial/place-based approach and centralised planning in most countries; and
- Gaps between policy plans and practice (plans are made but there is no funding available for their implementation).

In the Western Balkan region, territorial governance is based on the hierarchy model and focuses on 'hard' instruments. Hard instruments refer to the command and control side of policymaking and implementation. Command and control works for functional areas to an extent but much less for generating functional integration. The complementary 'soft' territorial cooperation frameworks (ESPON ACTAREA, 2017) are almost completely absent. Soft cooperation identifies a convergence of interests among actors embedded in the territory to which the actors belong. Soft territorial cooperation initiatives seek to capitalise on this convergence of interests, typically by identifying potential win-win situations. The weak development of soft instruments is one of the main reasons why planning laws and other instruments approved at the central and political level are poorly implemented. Developing soft instruments is a hard task in hierarchy-based governance, as it is against the basic principles of command and control; meaningful collaboration can only develop when the command function is reduced.

Albania in Europe

Looking at the development agenda of Albania (although this will not be very different for other Western Balkan countries) the key focus for the

për qeverinë dhe për opozitën mund të jetë në interesin e qytetarëve por shkon shpesh në mënyrë të drejtpërdrejtë kundra interesave të elitave politike dhe partive politike qeverisëse. Për këtë arsye janë të nevojshme si reformat ligjore ashtu edhe ato institucionale, si edhe ngritja e një shoqërie demokratike me një kulturë politike demokratike të pranuar globalisht (Burazer et al., 2017).

Për sa i përket Qeverisjes Territoriale, Ballkani Perëndimor ka ende një rrugë të gjatë për të bërë. Gjatë *Workshop*-it të krijimit të TG-WeB në Tiranë, Kai Böhme diskutoi në prezantimin e tij *A ka rëndësi territori për Evropën e së nesërme?* për një sërë sfidash strategjike që i paraqiten Evropës. Anëtarët e rrjetit të TG-WeB dolën në përfundimin që çështjet që paraqesin rëndësi për Ballkanin Perëndimor janë: *pabarazia konstante mes lagjeve, qyteteve dhe rajoneve; shtimi i vazhdueshëm i faktorëve të jashtëm ndikues socialë, ekonomikë dhe mjedisorë në nivel ndëradministrativ; dhe deficitet në qeverisje, duke pasur parasysh kompleksitetin e marrëveshjeve të partneritetit ndërkufitar dhe partneritetit publik-privat që nevojiten.* Për Ballkanin Perëndimor, deklaroi gjithashtu Kai Böhme, fragmentimi social dhe territorial është një rrezik i madh prandaj nevojitet një gjithëpërfshirje sociale dhe ekonomike dhe një zhvillim i ekuilibruar i territorit.

Qeverisja territoriale mbledh së bashku qasjen e bazuar në kontekstin lokal dhe qeverisjen në shumë nivele (Parlamenti Evropian, 2015). Ky kombinim nuk është aspak pjesë e politikave dhe praktikave aktuale të planifikimit në Ballkanin Perëndimor. Në fakt, temat që u përmendën si sfida kryesore në *Workshop*-in e krijimit të TG-WeB ishin:

- Bashkëpunimi i dobët dhe i kufizuar horizontal dhe vertikal, veçanërisht në nivel kombëtar;
- Decentralizimi i kufizuar fiskal;
- Pabarazitë rajonale dhe politikave rajonale të dështuara që çojnë në migrimin në distriktet urbane, sidomos në kryeqytete dhe zona bregdetare;
- Mungesa e një qasjeje territoriale/me të bazuar në kontekstin lokal dhe, në shumë vende, planifikimi i centralizuar; dhe

development of territorial governance is the development of a culture of cooperation, which is at the heart of territorial governance. The European principle of territorial cohesion should be pursued through the systematic promotion of soft territorial cooperation at all geographic levels. Failure to do so will mean failing to meet a critical EU principle.

Fostering issue-based territorial collaboration, both horizontally between stakeholders in a specific functional area and vertically, implies a transformation of the present-day culture. In a country marked by political fights, challenges in establishing the rule of law, and an imperfect business climate⁴, developing a culture of cooperation is an arduous task. As mentioned before, the public sector is based on a hierarchy governance model, whereas cooperation for territorial governance crosses the boundaries of program areas and finance. The political elite protects its own interests, and does not provide a good role-model for collaboration.

A culture of co-operation cannot be imposed top-down, through governance by hierarchy. It is a transformation that requires that public, private, and civic organisations begin searching for a convergence of interests among actors at all levels and beyond short-term, own interests. This is easier said than done in the current Albanian context. The challenge is not in developing procedures, or analytical models, of how parties should collaborate (this is available and can be adjusted to the Albanian context). The task is to develop pilot cases and disseminate experiences that demonstrate the benefits of territorial cooperation.

Notes

1. See also other ESPON documents, such as ESPON's 2017 'European Territorial Review, Territorial Cooperation for the future of Europe', and ESPON's contribution to the debate on Cohesion Policy post-2020.
2. See Dabrowski & Myanchenkova (2018) and the Infographic - EU and Western Balkans intertwined, www.consilium.europa.eu/en/infographics/western-balkans-economy.
3. Interreg is the short name for Interreg

- Hendeqet mes planifikimit dhe vënies në praktikë të politikave: planet bëhen, por nuk ka financime për vënien e tyre në zbatim.

Në rajonin e Ballkanit Perëndimor, qeverisja territoriale bazohet në modelin hierarkik dhe përqendrohet në mjetet 'e fortë'. Këto të fundit nënkuptojnë një formë të politikëbërjes dhe zbatimit që ka të bëjë me komandën dhe kontrollin. Komanda dhe kontrolli funksionojnë deri në njëfarë mase për disa fusha funksionale, por janë shumë pak efektive për gjenerimin e një integrimi funksional. Strukturat 'e buta' plotësuese të bashkëpunimit territorial (ESPON ACTAREA, 2017) mungojnë thajse plotësisht. Bashkëpunimi i butë bëhet duke identifikuar pikën e konvergencës së interesave të aktorëve në territorin të cilit këta aktorë i përkasin. Nismat e bashkëpunimit të butë synojnë të kapitalizojnë mbi këtë konvergencë interesash, kryesisht duke identifikuar situatat e mundshme të përfitimit të ndërsjellë. Zhvillimi i reduktuar i instrumenteve të buta është një nga arsyt kryesore për të cilat ligjet për planifikimin dhe instrumente të tjera të miratuara në nivel qendror dhe politik kanë probleme me vënien në zbatim. Krijimi i instrumenteve 'të buta' është mjaft i vështirë në një kontekst qeverisjeje të bazuar te hierarkia pasi përdorimi i këtyre instrumenteve bie ndesh me parimet themelore të kësaj forme qeverisjeje, parimin e komandës dhe kontrollit. Kjo sepse një bashkëpunim efektiv mund të realizohet vetëm kur funksioni i komandës reduktohet.

Shqipëria në Evropë

Nga një vështrim në axhendën e zhvillimit të Shqipërisë – por edhe për vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor nuk është ndryshe – duket qartë se elementi kryesor për zhvillimin e qeverisjes territoriale është krijimi i një kulture bashkëpunimi e cila qëndron në thelb të saj. Parimi evropian i kohezionit territorial duhet të ndiqet përmes promovimit sistematik të bashkëpunimit të butë territorial në të gjitha nivelet gjeografike. Kjo është mënyra e vetme dhe mosarritja e kësaj nënkupton dështim në përmbushjen e një parimi thelbësor të BE-së.

Nxjtja e bashkëpunimit territorial të bazuar te çështjet specifike – si horizontalisht mes aktorëve të një fushe funksionale të caktuar ashtu edhe

Community Initiative of the EU. It is a program that was started in 1990 and is with Interreg V in its 5th period. Interreg aims at helping regional and local governments across Europe to develop and deliver better policy to lead to integrated and sustainable impact for people and place .

4. Albania was considered by US State Department's Bureau of Economic and Business Affairs, in the Investment Climate Statements 2018 , as an unsafe place to invest due to corruption and drug trafficking, see permalink: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm?year=2018&dclid=281551>

vertikalisht – nënkupton një transformim të kulturës aktuale. Në një vend të shënuar nga betejat politike, sfidat në krijimin e shtetit të së drejtës dhe një klimë biznesi problematike⁴, zhvillimi i një kulture bashkëpunimi është një punë e vështirë për arsye të ndryshme. Siç e përmendëm më lart, sektori publik bazohet në modelin e qeverisjes hierarkike, ndërkohë që bashkëpunimi për qeverisjen territoriale bëhet pa u kushtëzuar nga kufijtë e fushave të programimit dhe financës. Elita politike mbron interesat e saj dhe, me fjalë të tjera, nuk bëhet shembull i bashkëpunimit.

Arsyeja për të cilën flasim për transformim është fakti që kultura e bashkëpunimit nuk mund të imponohet nga lart poshtë, përmes qeverisjes hierarkike. Ajo kërkon që organizatat publike, private dhe civile në të gjitha nivelet të fillojnë të kërkojnë një konvergencë të interesave të aktorëve të ndryshëm përtej interesave të tyre afatshkurtra. Kjo është më e lehtë të thuhet sesa të zbatohet në kontekstin shqiptar aktual. Sfidat nuk qëndron te hartimi i procedurave apo modeleve analitike të bashkëpunimit të palëve – të gjitha këto janë në dispozicion dhe mund të përshtaten me kontekstin shqiptar (shih për shembull artikullin mbi ETIS dhe turizmin në Shqipëri të përfshirë në këtë vëllim). Detyra është realizimi i rasteve pilot dhe bashkëpunimi i përvojave që dëshmojnë përfitimet që vijnë nga bashkëpunimi territorial.

Shënime

1. Shih edhe dokumente të tjera të ESPON si 'European Territorial Review, Territorial Cooperation for the future of Europe' të ESPON 2017 dhe kontributi i ESPON në debatin mbi Politikën e Kohezionit post-2020.
2. Shih Dabrowski & Myanchenkova (2018) dhe Infographic - EU and Western Balkans intertwined, www.consilium.europa.eu/en/infographics/western-balkans-economy.
3. Interreg është forma e shkurtër e Interreg Community Initiative of the EU (Nismës Komunitare Interreg të BE-së). Ky program nisi në vitin 1990 dhe është në fazën e tij të 5-të, 'Interreg V'. Interreg synon të ndihmojë qeveritë rajonale dhe vendore kudo nëpër Evropë të hartojnë dhe shpërndajnë politika më të mira për të çuar drejt një impakti të integruar dhe të

qëndrueshëm për njerëzit dhe vendet.

4. Shqipëria u konsiderua nga Zyra për Çështjet e Ekonomisë dhe Biznesit, e Departamentit të Shtetit të SHBA, në Deklaratat për Klimën e Investimeve 2018 një vend jo i sigurt për investime për shkak të korrupsionit dhe trafikut të drogës; shih permalink: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm?year=2018&dclid=281551>

References | Referenca

- Böhme, K., Zillmer, S., Toptsidou, M. & Holstein, F., 2015. *Territorial Governance and Cohesion Policy*. [Online] Directorate General for Internal Policies: Policy Department B: Structural and Cohesion Policies Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563382/IPOL_STU%282015%29563382_EN.pdf [Accessed 14 August 2018].
- Burazer, N., Hackaj, K., Shehaj, A. & Stefanovski, I., 2017. *Shadow Report on Political Copenhagen criteria in Western Balkans EU Candidate States*. Belgrade: CSP (Centar savremene politike).
- Dabrowski, M. & Myachenkova, Y., 2018. *The Western Balkans on the Road to the European Union*. Brussels, Bruegel.
- Davoudi, S., 2003. European Briefing: Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11(8), pp.979-99.
- EBRD, 2018. *The Western Balkans in Transition: Diagnosing the Constraints on the Path to a Sustainable Market Economy*. Background Paper for the Western Balkans Investment Summit, hosted by the EBRD, 26 February 2018. London: EBRD (European Bank for Reconstruction and Development).
- Esch, V. & Remme, Y., eds., 2017. *A European Future for the Western Balkans, Addressing Political and Economic Challenges*. Berlin: The Aspen Institute.
- ESPON ACTAREA, 2017. *Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation*. Luxembourg: ESPON.
- ESPON TANGO, 2013a. *Territorial Approaches for New Governance*. Final Report, Version 20/12/2013. Luxembourg: ESPON ESPON & Nordregio.
- ESPON TANGO, 2013b. *Towards Better Territorial Governance in Europe. A Guide for Practitioners, Policy and Decision Makers*. Luxembourg: ESPON.
- ESPON, 2016. *Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation*. ESPON Policy Brief 6. Luxembourg: ESPON.
- ESPON, 2017. *Territorial Cooperation for the Future of Europe. ESPON Contribution to the Debate on Cohesion Policy post-2020*. Luxembourg: ESPON.
- ESPON, 2018. *The Territorial Dimension of Future Policies*. Policy Brief. Luxembourg: ESPON.
- European Commission, 1999. *ESDP, European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, 2018. *Communication on EU Enlargement Policy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council*. COM(2018) 450 final. Brussels: EU The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strasbourg.
- European Parliament, 2015. *Territorial Governance and Cohesion Policy*. Brussels: European Parliament Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.
- Faludi, A., 2012. Multi-Level (Territorial)

- Governance: Three Criticisms. *Planning Theory and Practice*, 13(2), pp.197-211.
- Faludi, A., 2016. Territorial governance challenging government. In P. Schmitt & L. Van Well, eds. *Territorial Governance across Europe: Pathways, practices and prospects*. Oxon: Routledge.
 - Finka, M. & Kluvánková, T., 2015. Managing complexity of urban systems: A polycentric approach. *Land Use Policy*, (42), pp.602-08. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.016>.
 - Finka, M. & Kluvankova-Oravska, T., 2010. Concept of polycentricity in current theory and practice of territorial governance. *Prognostické práce*, 2(1), pp.23-37.
 - Luchian, M., 2018. Towards a New Thinking on the Western Balkans. Rome: Istituto Affari Internazionali. *Documenti IAI*.
 - Meuleman, L., 2008. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: Physica Verlag.
 - Ostrom, V., 1972. *Polycentricity*. [Online] APSA Available at: <http://hdl.handle.net/10535/3763> [Accessed 9 May 2018].
 - Schmitt, P. & Well, L.V., eds., 2016. *Territorial Governance Across Europe: Pathways Practices and Prospects*. Oxon: Routledge.
 - Stead, D., 2013a. Dimensions of Territorial Governance. *Planning Theory and Practice*, 14(1), pp.142-47.
 - Stead, D., 2014. The rise of territorial governance in European policy. *European Planning Studies*, 22(7), pp.1368-83. DOI: 10.1080/09654313.2013.786684.
 - Torfing, J. & Triantafyllou, P., eds., 2011. *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. Colchester: ECPR Press.
 - UN-Habitat, 2015. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. Nairobi: UN.
 - Well, L.V. & Schmitt, P., 2015. Understanding territorial governance: conceptual and practical implications. *Europa Regional*, 21.2013(4), pp.209-21. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-457127>.
 - World Bank, 2018. Vulnerabilities Slow Growth. *Western Balkans Regular Economic Report*, 13.