

# Europeanisation of Spatial Planning in Albania

## Evropianizimi i planifikimit të territorit në Shqipëri

Ledio Allkja<sup>a</sup>

### Summary

This article delves into the Europeanization of the Albanian planning system. Considering Albania's position with regard to the European integration process and the impact that the negotiations for the adoption of the sectorial European Union (EU legislations, directives, and policies) may have on the territory, it is important for the country to start taking measures in terms of spatial planning. Spatial planning is not a formal competency of the EU and therefore will not be part of the negotiations. However, other sectorial policies already have and will continue to have impacts on the territory, both on the way Albania is governed and subsequently through territorial planning process and systems.

The article looks at the Europeanization of the Albanian spatial planning<sup>1</sup> system through three main dimensions: structures (legislation and institutions), instruments (territorial plans and their contents) and planning practice. Albania has made progress on the first two dimensions in terms of Europeanization from a "formal" viewpoint. However, because of its nature, planning practice is where most gaps exist. It is important to note that Europeanization goes beyond the formal adoption of EU legislation and policies; it is a wider and greater process of change impacting culture and ways of doing things. If Europeanization is to happen, a stronger focus needs to be made on reforming planning practice. This article concludes that so far, the process is reduced to paying lip service to the EU through wider use of European jargon, or reference to EU documents.

The absence of appropriate contextualization of European policies, directives, and legal reforms is hindering the Europeanization of the planning processes in Albania. Europeanization should be understood as the modernization of the planning system in order to create an open, transparent and functional system, which supports good territorial governance. Thus, the improvement of planning practice is the key towards the Europeanization of the system.

**Keywords:** Europeanisation, European Integration, Territorial Governance, Spatial Planning

### Përmbledhje

Ky artikull hulumton Evropianizimin e sistemit të planifikimit Shqiptar. Duke marrë në konsideratë pozicionin e Shqipërisë në lidhje me procesin e Integritimit Evropian dhe ndikimin që mund të ketë në territor procesi i negociatave për përshtatjen dhe transpozimin e legjislacionit, direktivave dhe politikave sektoriale të BE-së, është e rëndësishme që vendi të fillojë marrjen e masave në drejtim të

### Contact | Kontakt

<sup>a</sup>ledio\_allkja@co-plan.org (Corresponding author)

Co-PLAN, Institute for Habitat Development, Permanent Workshop on Territorial Governance  
POLIS University, Tiranë, Shqipëri, [www.co-plan.org](http://www.co-plan.org); [www.universitetipolis.edu.al](http://www.universitetipolis.edu.al)

planifikimit. Sektori i planifikimit nuk është një kompetencë formale e BE-së, prandaj nuk do të jetë pjesë e negociatave. Megjithatë, politikat e tjera sektoriale tashmë kanë dhe do të vazhdojnë të kenë ndikime në territor, si në mënyrën e qeverisjes ashtu edhe në proceset e sistemit të planifikimit të territorit.

Ky artikull shqyrton procesin e evropianizimit të sistemit të planifikimit të territorit në Shqipëri<sup>1</sup> nga tri dimensione kryesore: strukturat (legjislacioni dhe institucionet), instrumentet (planet e territorit dhe përmbajtja e tyre) dhe praktika e planifikimit. Dy dimensionet e para kanë lëvizur disi përpara në drejtim të evropianizimit nga pikëpamja 'formale', edhe si rrjedhojë e natyrës së tyre praktika, nga ana tjetër, është ajo në të cilën gjenden shumica e boshllëqeve. Është e rëndësishme të theksohet se evropianizimi shkon përtej procesit të adoptimit formal të legjislacionit dhe politikave të BE-së. Ai është një proces më i gjerë dhe më i madh ndryshimesh kulturore si dhe ndryshimesh në mënyrat e të bërit të gjërave. Nëse do të ndodhë evropianizimi, një përpjekje më e fortë duhet të bëhet në drejtim të praktikës së planifikimit dhe 'mënyrës' me të cilën ajo po evropianizohet. Ky artikull nxjerr përfundimin se, deri më tani, procesi është reduktuar thjesht në një përdorim më të gjerë të zhargonit evropian ose në referimin në dokumentet e BE-së.

Mungesa e një kontekstualizimi të përshtatshëm të politikave, direktivave dhe akteve ligjore evropiane pengon evropianizimin e proceseve të planifikimit në Shqipëri. Evropianizimi duhet të kuptohet si modernizimi i sistemit të planifikimit për të krijuar një sistem të hapur, transparent dhe funksional, i cili mbështet qeverisjen e mirë territoriale. Kështu, përmirësimi i praktikës së planifikimit është çelësi drejt evropianizimit të sistemit.

**Fjalë kyçe:** Evropianizimi, integrimi evropian, qeverisja territoriale, planifikimi i territorit

## Introduction

European integration has been a political priority of the Albanian Government during the last two decades. It has been a long process of legal changes, which entail the transposition of the EU body of law, the '*acquis communautaire*', into Albanian domestic legislation. The *acquis* is divided into 35 different chapters and incorporates over 40,000 different legal acts, which all need to be integrated into the Albanian legislation through a long process of negotiations. Following Albania's candidate country status approval in 2014, the negotiations were expected to begin in June 2018, however, the European Commission decided to postpone formal negotiations to June 2019.

The different chapters of the *acquis* reflect the different dimensions of the EU sectorial competences. Territorial planning is not an EU competency, however, most EU policies have impacts on the territory and on territorial governance, due to their impact on resource use and/or institutions. Transportation, environment

## Hyrje

Integrimi Evropian ka qenë prioritet kryesor politik i qeverive shqiptare në dy dekadat e fundit. Ky është një proces i gjatë ndryshimesh ligjore të cilat përfshijnë transpozimin e legjislacionit të BE-së, '*acquis communautaire*', në legjislacionin shqiptar. *Acquis* është i ndarë në 35 kapituj të ndryshëm dhe përfshin mbi 40,000 akte të ndryshme ligjore të cilat të gjitha duhet të transpozohen në legjislacionin shqiptar nëpërmjet një procesi të gjatë negociatash. Pas aprovimit të statusit të vendit kandidat të Shqipërisë në 2014, negociatat pritej të hapeshin në qershor 2018. Megjithatë, Komisioni Evropian vendosi t'i shtyjë deri në qershor 2019.

Kapitujt e ndryshëm të '*acquis*' reflektojnë dimensionet e ndryshme të kompetencave sektoriale të BE-së. Planifikimi territorial nuk është kompetencë e saj; megjithatë, shumica e politikave kanë ndikim në territor dhe në mënyrën e qeverisjes së tij për shkak të përdorimit të burimeve territoriale dhe/ose impakteve

and agriculture policy, to name a few examples, all have important effects both at the territorial and the institutional level. Regional policy, through the component of “territorial cohesion” and cohesion policy, significantly impact planning policies and regional development. Meanwhile, in recent years, the EU Urban Agenda is also affecting urban policies at the local level. EU impacts on territorial planning and governance are seen as a consequence of direct policy or legal provisions, direct financial conditionality (i.e. the European Regional Development Fund (ERDF)), and the dissemination of ideas, policy discourse and practices through territorial cooperation (Waterhout & Bohme, 2008); (Duhr et al., 2007).

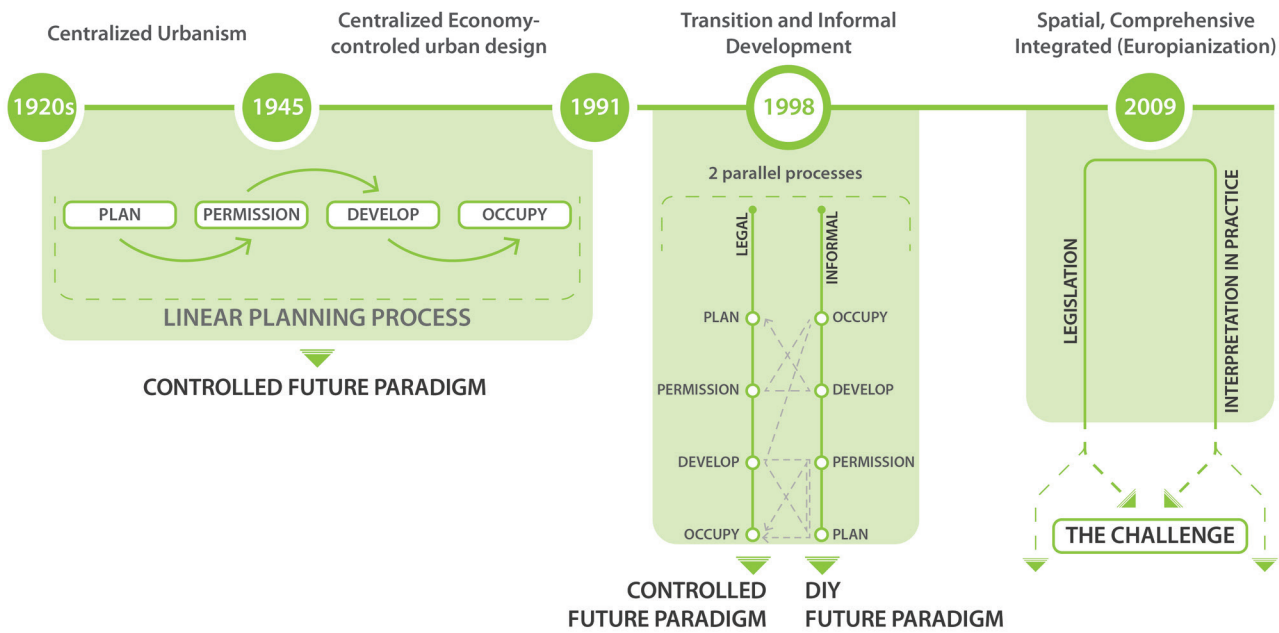
Albania has gone through important reforms over the last decade, directed towards European integration. Most sectors, although not through a formal process of negotiation, are preparing for the integration and are aligning their sectorial legislation and policies with European standards. Territorial Governance and territorial planning have also been going through important reforms. Since 2009, Albania has been trying to institutionalize a new planning system, which completely changes the approach from an urban and regulatory approach towards a more comprehensive and integrated one (Toto, 2012). After initial difficulties in the early stages of the system’s shift (2009-2013), planning activity has increased significantly in Albania. In only the last four years, three national territorial plans were drafted and approved, such as the General National Territorial Plan (GNTP), the Integrated Cross Sectorial Plan for the Coast, and the Integrated Cross Sectorial Plan for the Economic Zone Tiranë-Durrës. At the local level planning has also been a high priority: 44 of 61 municipalities have already approved their General Local Territorial Plans (GLTPs), 16 are in the drafting process, and only one is still waiting to initiate the process (AKPT, 2018).

Taking into consideration that Albania is going through two important processes, ‘Europeanization’ and changes in the spatial planning system, the aim of this policy brief is to address the Europeanization of spatial planning in Albania. The legal changes and the territorial plans drafted over the last few years have all made attempts to align with European legislation, directives and strategies,

institucionale. Për të përmendur disa shembuj, transporti, mjedisi dhe bujqësia kanë të gjitha ndikime të rëndësishme, si në nivelin territorial ashtu edhe në atë të politikave. Politika rajonale, nëpërmjet komponentit të ‘kohezionit territorial’ dhe politikës së kohezionit, ndikon dukshëm në politikat e planifikimit dhe në zhvillimin rajonal. Ndërkohë, në vitet e fundit, Axfenda Urbane e BE-së po ndikon gjithashtu në politikat urbane në nivel lokal. Ndikimet e BE-së në planifikimin dhe qeverisjen e territorit shihen si pasojë e politikave të drejtpërdrejta ose dispozitave ligjore, kushteve të drejtpërdrejta financiare (p.sh. FZHRE) si dhe *diskursit* të politikave dhe praktikave, përmes shpërndarjes së ideve në kuadrin e bashkëpunimit territorial (Waterhout & Bohme, 2008), (Duhr et al., 2007).

Shqipëria ka kaluar nëpër reforma të rëndësishme gjatë dekadës së fundit, drejtuar prej integritimit evropian. Shumica e sektorëve, megjithëse jo përmes një procesi formal negociatash, po përgatiten për integrimin dhe po harmonizojnë legjislacionin dhe politikat sektoriale me ato evropiane. Edhe qeverisja territoriale dhe planifikimi territorial po kalojnë nëpër reforma të rëndësishme. Që nga viti 2009, Shqipëria po përpqet të institucionalizojë një sistem të ri planifikimi i cili ndryshon tërësisht qasjen nga ajo urbane dhe rregullatore drejt një sistemi më gjithëpërfshirës dhe më të integruar (Toto, 2012). Pas vështirësive fillestare në fazat e hershme të ndërrimit të sistemit (2009-2013), që nga viti 2013, aktiviteti planifikues në Shqipëri është rritur në mënyrë të konsiderueshme. Vetëm në katër vitet e fundit janë hartuar dhe aprovuar tre plane territoriale kombëtare si Plani i Përgjithshëm Kombëtar i Territorit (PPK), Plani i Integruar Ndërsektorial për Bregdetin dhe Plani i Integruar Ndërsektorial për Zonën Ekonomike Tiranë-Durrës. Në nivel vendor, planifikimi gjithashtu ka pasur një prioritet të lartë: 44 nga 61 Bashkitë kanë miratuar planet e tyre, 16 janë në procesin e hartimit dhe vetëm një nuk e ka filluar ende këtë proces (AKPT, 2018).

Duke marrë në konsideratë se Shqipëria po kalon dy procese të rëndësishme - ‘evropianizimin’ dhe ndryshimet në sistemin e planifikimit të territorit, - qëllimi i këtij artikulli është adresimi i evropianizimit të planifikimit hapësinor në

**Figure 1 | Figura 1.** Evolution of Spatial Planning in Albania | Evolucioni i planifikimit të territorit në Shqipëri

and use European terminology. However, most of these attempts occur without prior studies of the possible impacts on the territory and on territorial governance, which can result in adverse effects during implementation.

European Integration is also associated with the broader concept of 'Europeanization', which goes beyond the formal adoption of legislation towards a deeper socio-cultural change in norms, values, and practices. This process becomes evident when reading the Copenhagen Criteria<sup>2</sup>, considered as the criteria for integration. Though legal and policy changes in Albania formally reflect integration attempts, they are not always supported by institutional capacities and the evolution of planning practice. Europeanization cannot occur without a certain socio-cultural change. Due to the fact that planning is not a formal competency of the EU, these Europeanization processes in Albania are somewhat neglected and rarely discussed in professional, policy making and academic circles. Thus, the aim of this article is to discuss processes and impacts, in other words *how* the Europeanization and European integration processes are being conducted and *what* the [expected] consequences for the country and society could be. The methodology applied consists of content analysis of different spatial planning documents as well as reference to secondary sources of information. This is

Shqipëri. Ndryshimet ligjore dhe planet territoriale të hartuara gjatë viteve të fundit tregojnë përpjekjet për t'iu referuar Legjislacionit Evropian, Direktivave dhe Strategjive dhe për të përdorur 'zhargonin' evropian. Megjithatë, shumica e këtyre përpjekjeve ndodhin pa studime paraprake të ndikimeve të mundshme në territor dhe në qeverisjen territoriale, që do të thotë se, gjatë zbatimit, mund të priten edhe pasoja negative.

Integrimi Evropian është gjithashtu i lidhur me konceptin më të gjerë të 'evropianizimit', i cili shkon përtej miratimit formal të legjislacionit, drejt një ndryshimi më të thellë socio-kulturor në normat, vlerat dhe praktikën. Ky proces dallohet gjatë leximit të Kriterëve të Kopenhagenit<sup>2</sup>, të njohura edhe si kriteret e integrimit. Në Shqipëri, ndryshimet ligjore dhe politike, ndonëse nga një perspektivë formale reflektojnë 'përpjekjet për integrim', nuk mbështeten gjithmonë nga kapacitete institucionale dhe nga evoluimi i praktikës së planifikimit. Evropianizimi nuk mund të ndodhë pa ndryshimin socio-kulturor. Për shkak të faktit se planifikimi nuk është një kompetencë formale e BE-së, këto procese të evropianizimit në Shqipëri janë neglizhuar disi dhe pak diskutohen në rangjet profesionale, politike dhe akademike.

Kështu, qëllimi i artikullit është që të diskutojë procesin dhe ndikimin e Evropianizimit në planifikim; me fjalë të tjera, si proceset e Integrimit

complemented through a series of interviews with relevant stakeholders and by the author's personal observations of spatial planning processes over the last five years.

Evropian dhe Evropianizimit janë duke ndikuar te planifikimi dhe *cilat* mund të jenë pasojat (e pritshme) për vendin dhe shoqërinë. Metodologjia e përdorur është ajo e analizës së përmbajtjes së dokumenteve të planifikimit hapësinor si dhe e burimeve dytësore të informacionit. Kjo plotësohet përmes një sërë intervistash me aktorë të rëndësishëm dhe vëzhgimeve personale të autorit në procese të planifikimit të territorit gjatë pesë viteve të fundit.

#### Theoretical Background (definitions)

Europeanization is equated with the European integration processes. However, when looking at one of its definitions, it can be understood as a much broader process. Radaelli defines the concept as: "... a processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies." (2004, p.3). Hence, Europeanization goes beyond the 'raw' formal transposition of legislation; it is a process of cultural change.

Rivolin (2010, p.2) defines territorial governance as "... a complex formal and informal process of interactions, both vertical (between policy levels) and horizontal (between policy sectors and between public/private operators) ...". Territorial governance is often equated with spatial planning, however, they are not the same. The European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) supports this idea: "Spatial planning and territorial governance are collections of formal and informal institutions some of which are shared" (2016, p.6). Planning is part of a process within the umbrella of territorial governance. Similar to many other policy domains, territorial governance and/or spatial planning (systems) have been subject to Europeanization.

#### Vështrim Teorik (përkufizime)

Evropianizimi është barazuar me procesin e integritit evropian; megjithatë, përmes një prej përkufizimeve të tij, mund të kuptohet se është një proces shumë më i gjerë. Radaelli e përkufizon konceptin e evropianizimit si: "... proceset e a) ndërtimit, b) shpërndarjes dhe c) institucionalizimit të rregullave formale dhe joformale, procedurave, paradigmave të politikave, stileve," mënyrave të bërjes së gjërave "dhe besimeve dhe normave të përbashkëta të përcaktuara fillimisht dhe të konsoliduara në procesin e politikave të BE-së dhe pastaj të përfshira në logjikën e diskursit vendor (kombëtar dhe rajonal), strukturave politike dhe politikave publike" (2004, p.3). Kështu pra, evropianizimi shkon përtej transpozimit formal të legjisllacionit; ai është një proces i ndryshimeve kulturore.

Rivolin (2010, p.2) e përcakton qeverisjen territoriale si "... një proces kompleks formal dhe joformal i ndërveprimeve, si vertikale (midis niveleve të politikave) ashtu dhe horizontale (midis sektorëve të politikave dhe midis operatorëve publikë/privatë) ...". Qeverisja territoriale shpesh barazohet me planifikimin hapësinor; megjithatë, ato nuk janë të njëjta. ESPON mbështet këtë ide: "Planifikimi hapësinor dhe qeverisja territoriale janë tërësi e institucioneve formale dhe joformale, disa prej të cilave janë të përbashkëta mes planifikimit dhe qeverisjes territoriale" (2016, p.6). Planifikimi është pjesë ose proces brenda ombrellës së qeverisjes territoriale. Në mënyrë të ngjashme, në shumë fusha të tjera të politikave, qeverisja territoriale dhe/ose planifikimi hapësinor (sistemet) kanë qenë subjekt i evropianizimit.

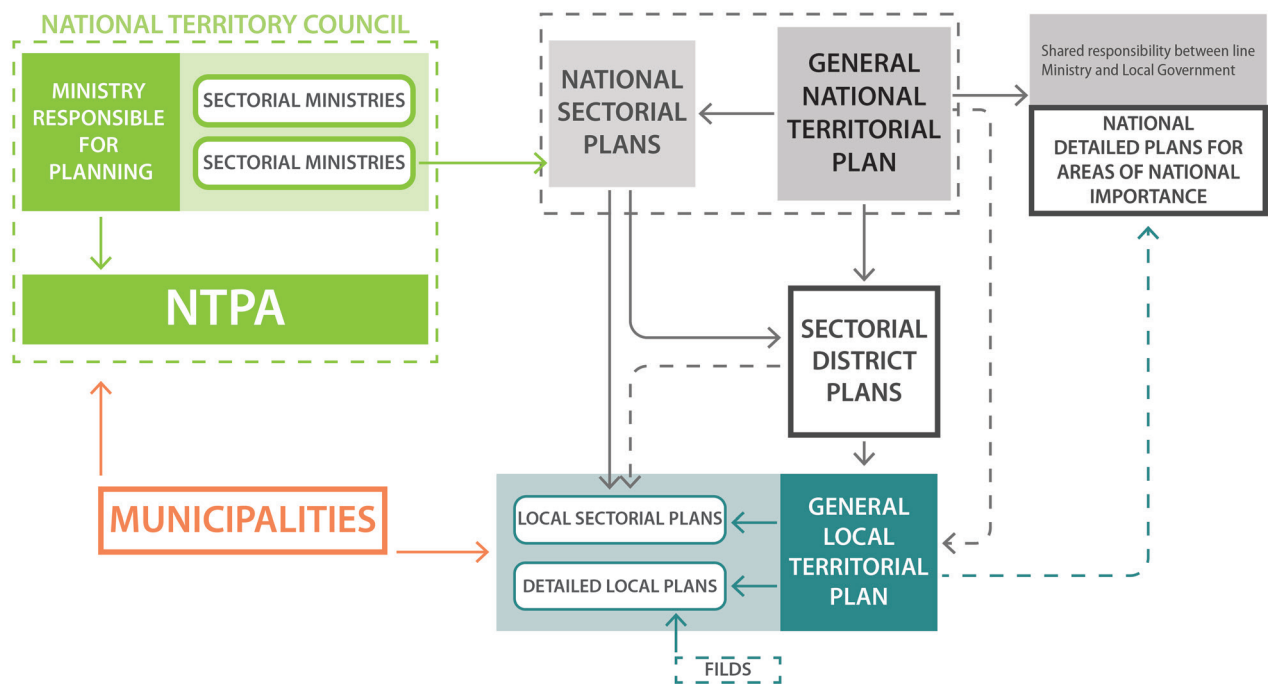
## Europeanization of the Albanian Planning System

The analysis of the Europeanization of the Albanian planning system examines three dimensions: i) structures (legal and institutional), ii) instruments (spatial planning policies), and iii) planning practices.

## Evropianizimi i sistemit të planifikimit në Shqipëri

Evropianizimi i Sistemit Shqiptar të Planifikimit dhe ndikimet e tij analizohen në tre dimensione kryesore: i) Strukturat (ligjore dhe institucionale), ii) Instrumentet (politikat e planifikimit hapësinor), iii) Praktika e planifikimit.

**Figure 2 | Figura 2.** Territorial Planning Instruments and Responsibilities in Albania | Instrumentet dhe Përgjegjësitë e Planifikimit të Territorit në Shqipëri



### Structures

The 'Europeanization' attempts in planning can first be seen through the legal changes of the last decade (Allkja, 2017). During this period, the aim of the Albanian authorities has not only been to change legislation, but also to institutionalize a new planning culture (Toto, 2012). In 2009 the approval of Law no. 10119 'On Territory Planning' (replaced in 2014 with Law no. 107/2014 'On territory planning and development') had the aim of establishing an entirely new planning system reflecting a more spatial, comprehensive, and integrated approach, typical of western European countries.

The aim of Europeanizing the planning system can also be seen through Article 4, point g of Law no. 107/2014, which says that one of the

### Strukturat

Përpjekjet e 'evropianizimit' në planifikim mund të shihen fillimisht përmes ndryshimeve ligjore të dekadës së fundit (Allkja, 2017). Gjatë kësaj periudhe, qëllimi i autoriteteve shqiptare nuk ka qenë vetëm ndryshimi i legjislacionit, por edhe institucionalizimi i një kulture të re planifikuese (Toto, 2012). Në vitin 2009, miratimi i Ligjit nr. 10119, datë 23.04.2009 'Për Planifikimin e territorit' (i shfuqizuar dhe zëvendësuar në vitin 2014 me Ligjin nr. 107/2014 'Për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit') kishte për qëllim krijimin e një sistemi tërësisht të ri të planifikimit që reflektonte një qasje më të gjerë, gjithëpërfshirëse dhe të integruar, tipike për vendet e Evropës Perëndimore.

Qëllimi për të evropianizuar sistemin e planifikimit mund të shihet edhe përmes nenit 4, pika g) të

principles of planning is the harmonization with the European Union approaches on planning. In addition, Article 16, point 2e says that the National General Territorial Plan of Albania should be harmonized with the orientations and objectives of the European Spatial Development Perspective (ESDP). Article 26, point 2 highlights that due to the transposition of EU legislation into Albanian domestic law, plans can and should be reviewed. Lastly, all territorial plans need to go through a process of Strategic Environmental Assessment (SEA) while strategic projects need to go through an Environmental Impact Assessment (EIA) (Allkja, 2017). While the first three issues were primarily the result of Albania's initiative to 'Europeanize' its system and approaches, the SEA and EIA come as conditionalities of aligning environmental legislation with the EU Directives.

From an institutional perspective, there are established directorates or departments focusing on EU programs and projects at the Central and *Qark*<sup>3</sup> level in Albania, such as the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) (Allkja & Marjanovic, 2017). The Ministry of Infrastructure and Energy is currently the institution responsible for planning, together with the National Territorial Planning Agency (NTPA). In this ministry there is the Directorate of Integration, Coordination, Agreements and Assistance that deals with most EU-related issues. At the local level, although not uniformly, many municipalities are opening new departments focusing on IPA, or integrating these within other directorates. The above institutional changes are mostly connected to the financial conditionality associated with EU funding. The absorption of EU/IPA funding by Albanian institutions is quite low (Allkja, 2017) (Allkja et al., 2018). This is due to low technical and financial capacities in project preparation and management, as all EU projects require co-financing. Albanian government institutions are rarely leaders in IPA projects, except through cross border programs or other forms of interregional cooperation, accounting for another weakness in institutional learning (ibid).

Ligjit nr. 107/2014, i cili thotë se një nga parimet e planifikimit është harmonizimi me qasjet e Bashkimit Evropian në planifikim. Përveç kësaj, neni 16 pika 2e) thotë se PPK i Shqipërisë duhet të harmonizohet me orientimet dhe objektivat e Perspektivës së Zhvillimit Hapësinor Evropian. Neni 26, pika 2, thekson se, për shkak të transpozimit të legjislacionit të BE-së në ligjin e brendshëm shqiptar, planet mund dhe duhet të rishikohen.

Së fundi, të gjitha planet territoriale duhet të kalojnë përmes një procesi të Vlerësimit Strategjik Mjedisor, ndërkohë që projektet strategjike duhet të kalojnë përmes Vlerësimit të Ndikimit në Mjedis (Allkja, 2017). Ndërsa tri çështjet e para ishin kryesisht një iniciativë e Shqipërisë për të 'evropianizuar' sistemin dhe qasjen, VSM dhe VNM vijnë si kushtëzim i harmonizimit të legjislacionit sektorial me Direktivat e BE-së.

Nga këndvështrimi institucional, në nivelin qendror dhe atë të Qarkut<sup>3</sup>, në Shqipëri janë përcaktuar drejtori ose sektorë të cilët fokusohen në programet dhe projektet e BE-së të tilla si IPA (Allkja & Marjanovic, 2017). Ministria e Infrastrukturës dhe Energjetikës është aktualisht institucioni përgjegjës për planifikimin, së bashku me Agjencinë Kombëtare të Planifikimit të Territorit. Në këtë ministri është Drejtoria e Integritimit, Koordinimit, Marrëveshjeve dhe Asistencës që merret me shumicën e çështjeve të lidhura me BE-në. Në nivel lokal, edhe pse jo në mënyrë uniforme, shumë bashki po hapin sektorë të rinj që fokusohen në IPA ose i integrojnë ato në struktura ekzistuese.

Ndryshimet e mësipërme institucionale lidhen kryesisht me kushtëzimin financiar që lidhet me financimin e BE-së. Thithja e fondeve të BE/IPA nga institucionet shqiptare është mjaft e ulët (Allkja, 2017), (Allkja et al., 2018). Kjo vjen për shkak të kapaciteteve të ulëta teknike dhe financiare në përgatitjen dhe menaxhimin e projekteve, pasi të gjitha projektet e BE-së kërkojnë bashkëfinancim. Institucionet shqiptare (qeveria) janë rrallë udhëheqëse në projektet IPA, qofshin këto të realizuara përmes programeve ndërkufitare apo përmes formave të tjera të bashkëpunimit ndërrajonal, duke treguar për një dobësi tjetër në nivel institucional (ibid).

## Planning Instruments

A “Strategy for Integration and Development”, to be drafted every six years, was introduced as part of the integration process. This document serves to align Albanian government priorities with those of the EU. This instrument is also reflected in spatial terms in the GNTF.

When analysing the GNTF there is a general convergence with many EU planning documents and a general “desire for Europe”, which becomes evident in the declaration of the minister that: *“this instrument will serve to accelerate the journey towards European Albania”* (MZHU, 2016, p.4). There is a particular convergence with the ESDP objectives and the Europe 2050 Vision prepared by ESPON (Allkja, 2017b). The three policy objectives of the ESDP, such as polycentric development, parity of access to infrastructure, and the protection of the environment are also visible in the vision, declaration, and objectives of the GNTF (MZHU, 2016). Polycentric development in the Albanian case, however, has been developed by using the “central place theory”, typical of past German planning doctrine. The plan tries to establish a hierarchy of different (urban) centres in Albania with the aim of achieving polycentric development. The use of the central place theory was mainly influenced by GIZ, which supported the planning process (MZHU, 2016). A critical issue is whether a hierarchy of urban centres can be developed, as it is not clear how this should be achieved, cf. (Allkja, 2017b). Another question is whether a small country with a shrinking population like Albania even needs a hierarchy of places, since Albania’s urban pattern is closer to Denmark’s pattern of a large capital and some secondary towns.

The GNTF makes clear reference to several European directives and legislation as well – mostly in the sectors of the environment and transportation. In this regard, Albania shows an initiative to align with Europe. Nevertheless, when looking at the long list of EU legislation and directives that have impacts on the territory but have not been referred or used, such as renewable energies, nitrates, birds, and habitat, to mention a few, one may ask about the criterion used for the selection of laws, directives, and policies. As in the

## Instrumentet e Planifikimit

Një Strategji për Integrim dhe Zhvillim, e hartuar në baza periodike prej 6 vjetësh, u prezantua si pjesë e procesit të integritimit. Ky dokument strategjik shërben në përafrimin e prioriteteve të qeverisë shqiptare me ato të BE-së. Instrumenti në fjalë reflektohet edhe në PPK, ku merr dimensionin e tij hapësinor.

Kur analizohet PPK, ekziston një konvergencë e përgjithshme me shumë dokumente të ‘planifikimit’ të BE-së dhe ekziston një dëshirë e përgjithshme për Evropën, e cila bëhet e dukshme edhe përmes deklaratës së ministrit se: *“ky instrument do të shërbejë për përshpejtimin e rrugës drejt Shqipërisë Evropiane”* (MZHU, 2016, p.4). Sidomos ka një konvergencë me objektivat e ESDP dhe Vizionin e Evropës 2050 të përgatitur nga ESPON (Allkja, 2017b). Tre objektivat e politikave të ESDP-së, të tilla si zhvillimi policentrik, barazia e qasjes në infrastrukturë dhe mbrojtja e mjedisit, janë të dukshme edhe në deklaratën e vizionit dhe në objektivat e PPK (MZHU, 2016). Megjithatë, zhvillimi policentrik në rastin shqiptar është menduar duke përdorur ‘Teorinë e Vendit Qendror’, tipik i doktrinës së hershme të planifikimit Gjerman. Plani përpiqet të krijojë një hierarki të qendrave të ndryshme (urbane) në Shqipëri me qëllim arritjen e zhvillimit policentrik. Përdorimi i ‘teorisë së vendit qendror’ u ndikua kryesisht nga GIZ (MZHU, 2016). Megjithatë, çështja kritike që shtrohet këtu është nëse mund të zhvillohet apo jo një hierarki qendrash, kur për më tepër nuk dihet ende se si mund të arrihet kjo (Allkja, 2017b). Një tjetër pyetje që mund të ngrihet është nëse një vend i vogël si Shqipëria, me një popullsi në tkurrje, ka nevojë për një hierarki urbane – tendenca e zhvillimit të Shqipërisë është e ngjashme me atë të Danimarkës, me një kryeqytet të madh dhe disa qyteza dytësore.

Plani bën një referencë të qartë edhe në direktivat dhe legjislacionin evropian, kryesisht në sektorët e mjedisit dhe transportit. Në këtë aspekt, Shqipëria tregon se ka iniciativë për t’u përshtatur me BE-në. Sidoqoftë, kur shqyrtohet lista e gjatë e legjislacionit dhe direktivave të BE-së që kanë ndikim në territor por nuk janë referuar ose përdorur, si për shembull energjitë e rinovueshme, nitratat, zogjtë dhe habitatit, për



case of polycentrism there are no prior analyses of the impact that the application of these directives/policies may have on the Albanian territory and the way they should be contextualized in territorial planning in Albania. The Territorial Impact Assessment (TIA) is a widely used instrument in the EU for this purpose, which, although initially meant to be conducted as part of the plan-drafting process, has never occurred due to a lack of capacities and financial resources. Therefore, references to EU directives and legislation can be interpreted, at best, as part of the Europeanization of the planning system in Albania or, at worst, as a shallow initiative by Albanian authorities trying to show their affection for the EU (Allkja & Marjanovic, 2017).

At the local level, in the GLTPs, there is less evidence of reference to EU directives, legislations, and strategies. Still, what can be noted is a general convergence and application of European terminology and concepts (Allkja, 2017b) as well as a planning methodology that aligns with a comprehensive planning approach. It is too early to see the way in which these concepts will be interpreted during the implementation of the plans in the Albanian context. Will they remain hegemonic, "travelling" concepts, or will they be adequately contextualized and applied? So far, the implementation rate of plans at the national and local level is relatively low, as they have been in place for a short period of time and the only attempts at implementation is through the alignment of local plans with the GNTP (at the national level), building permissions, and, to a lesser extent, through projects at the local level (Allkja et al., 2018). Hence, it is difficult to assess whether the use of new concepts has had any impact on the domestic discourse.

## Planning Practice

At the national level, the three plans were supposed to be developed through an inter-ministerial working group led by the Ministry of Urban Development (MUD) and the NTPA. However, what initially was to be a highly coordinated group headed by the MUD and consisting of 11 deputy ministers from other sectorial ministries as well as two or three members from each ministry, in the end resulted in a process dominated by the MUD

të përmendur disa, mund të pyetet për kriterin e përdorur për përzgjedhjen e ligjeve, direktivave dhe politikave. Ashtu si në rastin e policentrizmit, nuk ka analiza paraprake të ndikimit që zbatimi i këtyre direktivave/politikave mund të ketë në territorin shqiptar dhe të mënyrës me të cilën ato duhet të kontekstualizohen në planifikimin e territorit në Shqipëri. TIA është një instrument, i përdorur gjerësisht në BE për këtë qëllim, i cili, megjithëse fillimisht kërkohej të realizohej si pjesë e procesit të hartimit të planeve (kombëtare), nuk është realizuar kurrë për shkak të mungesës së kapaciteteve dhe burimeve financiare. Prandaj, referimi të direktivat dhe legjislacioni i BE-së mund të interpretohet, në rastin më të mirë, si pjesë e evropianizimit të sistemit të planifikimit në Shqipëri ose, në rastin më të keq, si një iniciativë e cekët e autoriteteve shqiptare përmes të cilës këto të fundit po përpiqen t'i thonë BE-së: 'ne jemi si ju' (Allkja & Marjanovic, 2017).

Në nivel lokal, në Planet e Përgjithshme Vendore ka më pak dëshmi të referimit të direktivat, legjislacionet dhe strategjitë e BE-së. Megjithatë, ajo që mund të vërehet është një konvergencë e përgjithshme dhe aplikim i terminologjisë dhe koncepteve evropiane (Allkja, 2017b) si dhe një metodologji planifikimi që përputhet me qasjen gjithëpërfshirëse të planifikimit. Sidoqoftë, është shumë shpejt për të parë mënyrën se si do të interpretohen këto koncepte gjatë zbatimit të planeve, në kontekstin shqiptar. A do të mbeten këto koncepte hegjemonike apo do të kontekstualizohen dhe zbatohen në përputhje me rrethanat lokale? Deri më tani, niveli i zbatimit të planeve në nivel kombëtar dhe lokal është relativisht i ulët, duke qenë se ata janë miratuar prej një kohe të shkurtër dhe përpjekjet e vetme mund të shihen tek përshtatja e PPV-ve me PPK (në nivel kombëtar) dhe kryesisht tek lejet e ndërtimit e deri diku të projektet në nivel vendor (Allkja et al., 2018). Prandaj është e vështirë të vlerësohet nëse përdorimi i koncepteve të reja ka pasur ndonjë ndikim në *diskursin* e brendshëm.

## Praktika e Planifikimit

Në nivel kombëtar, të tre planet duhej të zhvilloheshin nëpërmjet një grupi pune ndërministror të udhëhequr nga Ministria e Zhvillimit Urban dhe Agjencia Kombëtare e

and the NTPA. The line ministries became merely data feeders and rarely had any important input in the process. This can be explained by two aspects: a) the ministries could not understand the role of planning and saw it as a purely sectorial (urban) matter while considering their participation in the planning process as an extra burden (in relation to their usual work); b) in Albania there is a lack of a comprehensive and integrated planning culture approach in general. This is quite an important gap in the process, especially in light of future negotiations on the sectorial policies, which risk being treated only from a narrow, sectorial perspective. The lack of planning capacities at the national level has conditioned the process and the content of the plan.

The planning profession in Albania, as in many other former socialist countries, has been dominated by architects and has been oriented primarily towards urbanism. The switch towards a comprehensive and integrated approach has meant that capacities have had to (and still have to) be developed. This is evident too at the local level. In an attempt to support local authorities to draft their GNTPs, the Albanian government allocated substantial funds through tendering for consultancy services. Two donor agencies supported the process as well, namely USAID through the Planning and Local Governance Project (PLGP) (five municipalities) and the Swiss Development Cooperation through the Decentralization and Local Development Program (DLDP) (five municipalities). PLGP support was initiated a year in advance compared to governmental and DLDP support. This has allowed substantial time to prepare a methodology for the planning process, conduct proper data collection, and build a comprehensive territorial inventory system, all while carrying out technical analyses and citizen involvement in the process. Furthermore, the PLGP provided technical assistance to the five partner municipalities<sup>4</sup>, aiming primarily at strengthening local planning capacities.

The Government, and subsequently the other donor program, adopted (with some modifications) the PLGP's methodology. However, due to budgetary provisions and the high priority given to the delivery of plans, to start with, they did not allow the necessary time to carry out all planning

Planifikimit të Territorit. Megjithatë, ai që fillimisht duhej të ishte një grup i lartë i koordinimit, i drejtuar nga Ministri i Zhvillimit Urban dhe i përbërë nga Zv.Ministrat e 11 ministrive të tjera sektoriale si dhe nga 2-3 anëtarë prej secilës ministri, në fund solli një dominim të procesit nga MZHU dhe AKPT. Ministrinë e linjës u bënë thjesht furnizues të procesit me të dhëna dhe rrallë kishin ndonjë kontribut të rëndësishëm në këtë proces. Kjo e fundit erdhi si pasojë e dy pikave kryesore: a) ministrinë nuk arritën të kuptonin rolin e planifikimit dhe e shihnin atë si një çështje thjesht sektoriale (urbane), duke konsideruar pjesëmarrjen e tyre në procesin e planifikimit si një barrë shtesë për punën e zakonshme; b) në Shqipëri ka mungesë të një qasjeje gjithëpërfshirëse dhe të integruar të kulturës së planifikimit në përgjithësi. Ky është një hendek i konsiderueshëm në proces, edhe në kontekstin e negociatave të ardhshme në politikat sektoriale, të cilat rrezikojnë të trajtohen vetëm nga një perspektivë 'e ngushtë' sektoriale. Mungesa e kapaciteteve planifikuese në nivel kombëtar e ka kushtëzuar procesin dhe përmbajtjen e planeve.

Profesioni i planifikimit në Shqipëri, si në shumë vende të tjera ish-socialiste, është dominuar nga arkitektët dhe ka qenë kryesisht i orientuar drejt urbanizmit. Kalimi drejt një qasjeje gjithëpërfshirëse dhe të integruar nënkupton që kapacitetet duhej dhe duhet të zhvillohen. Kjo është e evidente edhe në nivel lokal. Në përpjekje për të mbështetur autoritetet vendore për të hartuar PPV-të e tyre, Qeveria Shqiptare ka ndarë fonde të konsiderueshme përmes tenderimit për shërbimet e konsulencës. Edhe dy donatorë të tjerë e mbështetën këtë proces, përkatësisht USAID përmes PLGP (5 bashki) dhe Bashkëpunimi Zviceran për Zhvillim përmes DLDP (5 bashki). Mbështetja e PLGP u fillua një vit më herët krahasuar me mbështetjen e Qeverisë dhe DLDP-së. Kjo lejoi mundësi dhe kohë të konsiderueshme për të përgatitur një metodologji për procesin e planifikimit dhe ndërtoi një sistem të gjerë të inventarit territorial; gjithashtu, mundësoi kryerjen e analizave teknike të thelluara dhe përfshirjen cilësore të qytetarëve në proces. Për më tepër, PLGP ofroi asistencë teknike tek 5 bashkitë partnere<sup>4</sup>, duke synuar fuqizimin e kapaciteteve vendore në planifikim.

Qeveria dhe më pas programi i donatorëve të tjerë, adoptuan (me disa modifikime) metodologjinë e

steps. In fact, each consultancy company had to deliver a GLTP in six months, as per their contract with the government. This was very challenging and most municipalities did not manage to meet the deadline requirement, therefore extending their contractual period by more than six months. Despite the challenges, there were few municipalities (such as Shkodra), which were able to submit the draft of the plan on time and in compliance with the legal requirements, owing to the good knowledge of the Albanian context and consolidated planning experience<sup>5</sup>, and the proactive role of the municipality.

Due to time constraints, the process often resulted in documents drafted and delivered without much involvement of the municipalities. Consultants produced documents that were sometimes lacking place-based policies and strategically oriented socio-economic proposals. The local authorities, due to their lack of experience and short time, were often not able to assess and understand the documents provided<sup>6</sup>. Also, issuing building permits was often considered (by municipalities) as the main driver for drafting territorial plans. As a result, some of the municipalities did not capitalise on the strategic component of the plans to articulate their priorities, often treating the process as an end means for issuing these permits. This is significantly hampering the operationalization of European planning culture in Albania.

Another important (legal) aspect of the planning process is the citizen involvement in the drafting and decision-making stages. Overall, in all municipalities, participation processes met contractual and minimum legal requirements. However, the process was unevenly implemented across the various municipalities, based on municipalities' engagement and the role of consultants in balancing between assistance for capacity building and product delivery. In the municipalities where the planning process was given appropriate time, the participatory process was planned and executed accordingly, exceeding legal requirements and often adjusting itself along the way to local needs and contexts. The large and diverse territories often constituted a challenge for citizen participation in municipal events. Hence, these municipalities organized extra sessions in rural and/or thematic areas. There were also

PLGP. Megjithatë, për shkak edhe të kushtëzimeve në procedurat për buxhetin dhe të urgjencës për planet, ata nuk lanë që në fillim kohë të mjaftueshme për kryerjen e të gjitha hapave të planifikimit. Me kontratë, secila kompani konsulente duhet të dorëzonte planin brenda 6 muajsh. Kjo ishte një sfidë e madhe për bashkitë dhe në fakt jo të gjitha arritën ta plotësonin procesin brenda afateve kontraktuale, duke e zgjatur atë përtej 6 muajve. Duke kapërcyer këto sfida, disa Bashki (si për shembull Shkodra) arritën të dorëzonin draft-planin brenda afateve kontraktuale dhe duke respektuar kërkesat ligjore, si rezultat i përvojës së konsoliduar të planifikimit, njohjes së mirë të kontekstit shqiptar dhe rolit proaktiv të bashkive<sup>5</sup>.

Ndërkohë, për shkak edhe të kushtëzimeve kohore, procesi në bashkitë e tjera herë-herë rezultoi në dokumente që po hartoheshin dhe dorëzoheshin pa përfshirjen e duhur të bashkive. Konsulentët prodhuan dokumente të cilave në disa raste u mungonin politikat e bazuara në karakteristikat e territorit dhe në nevojat social-ekonomike. Në këto raste, autoritetet vendore, edhe si rrjedhojë e kohës së shkurtër të hartimit dhe mungesës së përvojës së tyre, nuk kanë qenë në gjendje t'i përvetësojnë planet drejt zbatimit<sup>6</sup>. Gjithashtu, bashkitë në mjaft raste i konsideronin lejet e ndërtimit si qëllimin kryesor për hartimin e planit, duke mos kapitalizuar si dhe sa duhet mbi strategjitë e zhvillimit të territorit, e duke i trajtuar këto të fundit si një hap për t'u kryer, drejt realizimit të lejeve. Kjo po pengon funksionalizimin e kulturës 'së re' të planifikimit evropian në Shqipëri.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm i procesit të planifikimit është përfshirja e qytetarëve në fazat e hartimit dhe vendimmarrjes. Në përgjithësi, në të gjitha bashkitë, nga pikëpamja formale, procesi i pjesëmarrjes i plotësonte kërkesat minimale ligjore dhe ato kontraktuale. Gjithsesi, proceset e pjesëmarrjes nuk u realizuan në mënyrë të njëjtë në të gjitha bashkitë, varësisht angazhimit të autoriteteve lokale dhe rolit të ekspertëve në balancimin mes ngritjes së kapaciteteve dhe dorëzimit të produkteve. Në bashkitë në të cilat procesi i pjesëmarrjes qytetare ishte planifikuar me kohë të mjaftueshme, zbatimi u realizua sipas planit, shpesh duke u përshtatur në qasje me nevojat dhe kontekstet lokale. Territoret e mëdha dhe të larmishme shpesh përbënin një sfidë

municipalities that tried to experiment with different platforms, especially through the use of social media such as Facebook and open, simple Geographic Information System (GIS) platforms for citizen information.

However, in several cases, public participation did not significantly affect the policy formulation and approval during the planning process (Hoxha et al., 2017). Most participatory initiatives focused on informing citizens regarding the plan (ibid). This puts participatory initiatives at risk of being reduced to a bureaucratic *'tick in the box'* that needs to be fulfilled before approval. Again, in adverse cases this can be interpreted as a conflict arising due to the need of consultants for fulfilling contractual obligations in a context of time and capacity constraints. This leads to participation being sometimes considered as an obstacle to the process, rather than an element providing valuable insights.

The above variety of experiences shows that the quality of the technical process and inclusiveness in planning depends on a number of factors. The government made a serious and positive step when, for the first time, it allocated funds to the territorial planning process. However, by not allowing proper time it also jeopardized the planning documents, local involvement, local leadership, the citizen participation process, and the local learning process.

Another key aspect and product of the planning process is the SEA. This instrument is envisaged by the legislation to support the planning process in making environmentally sound decisions by reducing and mitigating negative environmental impacts of the territorial plan. However, in current practices (with some exceptions, as mentioned above) the SEA is considered as another formal step, which legitimates the plans, but does not inform and/or influence the decision-making process (Allkja & Marjanovic, 2017). This is also seen through the limited implementation of the SEA measures (Allkja et al., 2018).

One of the main components and improvements in the planning practice has been the wide use of GIS (Allkja, 2017) but missing and outdated data reduce the opportunities offered by GIS in planning (Allkja & Marjanovic, 2017). In addition,

për pjesëmarrjen e qytetarëve në aktivitetet e bashkisë. Prandaj bashkitë organizuan mbledhje shtesë në zonat rurale si edhe takime tematike në territore specifike. Në përgjithësi, kishte edhe bashki që u përpoqën të eksperimentonin me platforma të ndryshme, veçanërisht nëpërmjet përdorimit të mediave sociale si Facebook dhe përdorimit të platformave të thjeshta GIS online për komunikimin me qytetarët.

Megjithatë, në disa raste, pjesëmarrja e publikut nuk ndikoi në mënyrë të qenësishme në formulimin dhe miratimin e politikave gjatë procesit të planifikimit (Hoxha et al., 2017). Shumë iniciativa pjesëmarrëse u fokusuan në informimin e qytetarëve lidhur me planin (ibid). Kjo qasje vë nismat pjesëmarrëse në rrezik, duke u reduktuar në një procedurë burokratike që duhet të plotësohet para miratimit. Raste të tilla mund të interpretohen si një konflikt i krijuar nga nevoja për të përmbushur detyrimet kontraktuale në kushtet e kufizimit kohor dhe të kapaciteteve të pamjaftueshme lokale. Kjo bën që procesi pjesëmarrës të konsiderohet si pengesë për procesin e hartimit të planit, në vend që të shfrytëzohet për njohuritë e vlefshme që garanton nga komuniteti.

Larmia e përvojave të mësipërme tregon se cilësia e procesit teknik dhe gjithëpërfshirja në planifikim varet nga një sërë faktorësh. Qeveria bëri një hap serioz dhe mjaft pozitiv kur për herë të parë ndau fonde për të mbështetur teknikisht e financiarisht procesin e planifikimit vendor të territorit. Sidoqoftë, duke mos lënë kohën e mjaftueshme në dispozicion të hartimit, ajo vuri në rrezik dokumentet, përfshirjen dhe udhëheqjen lokale, pjesëmarrjen e qytetarëve dhe procesin e ngritjes së kapaciteteve lokale.

Një tjetër aspekt kyç i procesit dhe produktit të planifikimit është VSM. Ky instrument parashikohet nga legjislati për të mbështetur procesin e planifikimit në marrjen e vendimeve të shëndosha mjedisore si dhe reduktimin dhe zbutjen e ndikimeve negative mjedisore të planit territorial. Sidoqoftë, praktika aktuale (me disa përjashtime, siç u përmend më lart) e konsideron VSM-në si një hap tjetër formal, i cili legjitimon planet por nuk informon dhe/ose nuk ndikon procesin e vendimmarrjes (Allkja & Marjanovic, 2017). Kjo gjë vërehet edhe nga zbatimi i ulët i masave të VSM-ve pas miratimit të planeve (Allkja et al., 2018).

the absence of well-trained staff in terms of GIS, especially at the local level, is slowing the implementation of plans at the local level (Allkja, 2017; Allkja et al., 2018). GIS is an important tool also from a 'Europeanization' perspective. Being able to connect with the European databases through the shared use of GIS would be beneficial as it would allow Albania to be integrated in European studies, databases, and benchmarks. From an integration perspective, GIS is beneficial for many different sectors. Populating the territorial database and increasing GIS capacities is a must for institutions in Albania.

## Conclusions and Recommendations

The aim of this article was to analyse the way that spatial planning is being Europeanized in Albania. It is important to repeat that Europeanization is not equal to the process of European integration, although there are certainly overlaps. The Albanian government should not see Europeanization only as a formal process, but rather as a large socio-cultural change that occurs in different fields, including territorial planning. The Albanian spatial planning system is affected mostly by the Europeanization process and indirectly by European integration. This can especially be noted in terms of new institutional structures (not directly affecting planning) and the transposition of European sectorial legislation, directives, and policies. Nevertheless, in the future, it is important to take special care when reforming sectorial legislation and directives as part of the negotiation process. These should be coordinated from a territorial planning perspective as well.

European planning terminology and concepts have found their way into the Albanian planning framework, yet their contextualization remains limited. The planning practice has made steps forward, moving from an urban regulatory framework towards a more comprehensive and integrated approach, while considerable gaps remain to be filled; planning practice is lagging behind.

Changing a planning culture requires time and considering that changes in Albania have occurred mainly over the last decade, it is still too early to speak about the maturity of the new system

Një nga komponentët kryesorë dhe përmirësimet në praktikën e planifikimit ka qenë përdorimi i gjerë i GIS (Allkja, 2017). Megjithatë, të dhënat e munguara dhe jo të përditësuara zvogëlojnë mundësitë e ofruara nga GIS në planifikim (Allkja & Marjanovic, 2017). Përveç kësaj, mungesa e personelit të trajnuar mirë në aspektin e GIS, veçanërisht në nivel lokal, po ngadalëson zbatimin e planeve (Allkja, 2017; Allkja et al., 2018). GIS është një mjet i rëndësishëm edhe nga perspektiva e 'evropianizimit'. Mundësia për t'u lidhur me bazat e të dhënave evropiane nëpërmjet përdorimit të GIS do të ishte e dobishme, pasi do t'i lejonte Shqipërisë të integrohej në studimet e bazave të të dhënave evropiane. GIS gjithashtu është i nevojshëm për nga perspektiva e integritit, për sektorë të ndryshëm. Kështu pra, popullimi i bazës së të dhënave territoriale dhe rritja e kapaciteteve në përdorimin e GIS është një domosdoshmëri për institucionet në Shqipëri.

## Konkluzione dhe rekomandime

Qëllimi i këtij artikulli ishte të analizonte mënyrën se si planifikimi hapësinor është duke u evropianizuar në Shqipëri. Është e rëndësishme të përsëritet se evropianizimi nuk është i barabartë me procesin e integritit evropian edhe pse ka aspekte të përbashkëta. Kjo do të thotë se qeveria shqiptare nuk duhet ta shohë evropianizimin vetëm si një proces formal, por si një ndryshim të madh socio-kulturor që duhet të ndodhë në fusha të ndryshme, duke përfshirë planifikimin e territorit. Sistemi shqiptar i planifikimit hapësinor është duke u ndikuar kryesisht nga procesi i evropianizimit dhe, në mënyrë indirekte, nga integrimi evropian. Në veçanti ndikimi nga integrimi mund të vërehet në aspektin e strukturave të reja institucionale (që nuk ndikojnë drejtpërsëdrejti në planifikim) dhe në transpozimin e legjislacionit, direktivave dhe politikave evropiane sektoriale. Gjithsesi, në të ardhmen, është e rëndësishme që të tregohet kujdes në transpozimin e direktivave dhe ligjeve sektoriale evropiane si pjesë e procesit të integritit, duke i koordinuar ato edhe nga këndvështrimi i planifikimit hapësinor.

Zhargoni dhe konceptet e planifikimit evropian kanë gjetur rrugën e tyre edhe në kuadrin shqiptar të planifikimit; megjithatë, kontekstualizimi i tyre mbetet i kufizuar. Praktika e planifikimit ka bërë hapa përpara, duke lëvizur nga një

or about consolidated planning practices. The Albanian government, especially the ministry responsible for territorial planning, should develop a clear roadmap for the improvement of planning capacities in the country. This roadmap could serve as a useful tool to leverage funding from donors and other sources (including EU) to provide targeted and context-based support for increasing local capacities. A good example in this case is the PLGP program, which has supported planning processes while focusing on building sustainable capacities at the local level.

There is a need for greater knowledge of European planning concepts and contextualization of EU policies and directives, both at the institutional and societal levels. A closer cooperation between planning institutions and universities and research institutes focusing on these issues would be beneficial. Training of local and national planning staff should not merely focus on project or program implementation but also offer a deeper understanding of governance processes and the way institutions can work in multilevel frameworks.

European policies with territorial impacts should not be directly transposed in planning documents without prior territorial impact assessments. In this case, the EU itself could play an important role in increasing Albanian institutional capacities to conduct these kinds of studies through financial and technical support. Territorial Impact Assessment studies should be done through both consultancy works and cooperation platforms, while aiming to increase domestic capacities. It must not be a one-time process; but would need to happen in a continuous process, therefore increasing domestic capacities in all necessary aspects. Currently, EU efforts to increase institutional capacities are not focused on planning, but on other issues such as rule of law and democracy. Considering that planning and policy formulation are governance processes, they should also be integrated in EU support frameworks.

The GNTP and the other two national spatial plans should be complemented with studies, which evaluate the possible impacts of EU policies on the territory and support their improvements. The monitoring of plans should be conducted annually, aiming at providing insights for improving policies.

‘kornizë rregullatore urbane’ drejt një qasjeje më gjithëpërfshirëse dhe të integruar, por megjithatë ka ende mangësi të konsiderueshme që duhen plotësuar. Mund të themi që, deri më sot, praktika është aspekti që mbetet më shumë prapa.

Ndryshimi i një kulture planifikimi kërkon kohë dhe, duke pasur parasysh se ndryshimet në Shqipëri kanë ndodhur kryesisht gjatë dekadës së fundit, është ende shumë shpejt të flitet për pjekurinë e sistemit të ri ose për praktikën e konsoliduar të planifikimit. Qeveria shqiptare, posaçërisht ministria përgjegjëse për planifikimin e territorit, mund të hartojë një udhërrëfyes të qartë për përmirësimin e kapaciteteve planifikuese në vend. Ky udhërrëfyes mund të shërbejë edhe si një mjet i mirë për të nxitur financimin nga donatorët dhe burimet e tjera (duke përfshirë BE) për ofrimin e një mbështetjeje të kontekstualizuar për rritjen e kapaciteteve lokale. Një shembull i mirë në këtë rast është programi PLGP, i cili ka mbështetur proceset e planifikimit duke u fokusuar veçanërisht në ndërtimin e kapaciteteve të qëndrueshme.

Ekziston një nevojë për njohuri më të mëdha në konceptet e Planifikimit Evropian dhe kontekstualizimin e politikave dhe direktivave të BE-së, si në nivelin institucional ashtu edhe në atë shoqëror. Një bashkëpunim më i ngushtë ndërmjet institucioneve të planifikimit dhe universiteteve e instituteve kërkimore që përqendrohen në këto çështje është domosdoshmëri. Trajnimet e stafëve në nivel qendror dhe vendor nuk duhet të fokusohen vetëm në zbatimin e projektit/programit, por duhet edhe të ofrojnë një kuptim më të thellë të proceseve të qeverisjes dhe mënyrës se si institucionet mund të punojnë në kuadrin e shumë niveleve.

Politikat evropiane që kanë ndikime territoriale nuk duhet të transpozohen drejtpërdrejt në dokumentet e planifikimit pa vlerësime paraprake të ndikimit në territor. Në këtë rast, vetë BE-ja duhet të luajë gjithashtu një rol të rëndësishëm në rritjen e kapaciteteve institucionale shqiptare për të kryer këto lloje studimesh nëpërmjet mbështetjes financiare dhe teknike. Vlerësimet e Impaktit në Territor nuk duhet të bëhen vetëm përmes konsulencave. Duhet të synohet edhe krijimi i platformave për rritjen e kapaciteteve vendore.

Kur flasim për impaktin territorial nuk flasim për një proces të vetëm në kohë. Impaktet në territor dhe vlerësimi i tyre do të [duhet

National planning policies, like polycentric development, should be backed up with further policies and instruments in order to operationalize the concept. For example, the use of the central place theory approach should be carefully evaluated and supported with financial means, otherwise it is best to remove it completely. Similarly, many other objectives and targets need to be carefully evaluated and supported with more operational measures for implementation.

Local planning capacities must be increased. Training is necessary at the municipal level in order to fill some of the gaps that come as a consequence of the plan-making processes by the different consultants.

Public participation is an important process in the planning and policy making domain. It is important to move beyond public information towards the real involvement of stakeholders in the process. There are already several good participation initiatives from local grassroots communities, which can be disseminated as good practices and be contextualized and applied elsewhere.

The increased availability of European programs and funding may be seen as a potential for Albanian institutions to acquire additional finance. Albanian institutions should develop Territorial Development Strategies and Plans in order to acquire funding. This would be a good opportunity for the implementation of different strategies and projects.

## Notes

1. In Albania, spatial planning is recognized as territorial planning. The respective law is no. 107/2014 'On Territory Planning and Development', as amended regulates this sector. In the text, spatial and territorial planning are used interchangeably.
2. "Respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail" (European Union, 7 June 2016, p.212/17).

të] ndodhin në vazhdimësi, prandaj është e nevojshme rritja e kapaciteteve të brendshme në aspekte të tilla. Aktualisht, përpjekjet e BE-së në rritjen e kapaciteteve institucionale nuk janë të përqendruara në planifikimin, por në çështje të tjera si sundimi i ligjit dhe demokracia. Megjithatë, duke pasur parasysh se janë procese të qeverisjes, planifikimi dhe formulimi i politikave duhet të integrohen në kuadrin e mbështetjes së BE-së.

PPK dhe dy planet e tjera kombëtare duhet të plotësohen me studime që vlerësojnë ndikimet e mundshme të politikave të BE-së në territor dhe mbështesin përmirësimet e tyre. Monitorimi i planeve duhet të bëhet çdo vit, duke synuar sigurimin e njohurive për përmirësimin e politikave.

Politikat kombëtare të planifikimit si zhvillimi policentrik duhet të mbështeten me politika dhe instrumente të mëtejshme për të operacionalizuar konceptin. Për shembull, përdorimi i qasjes së 'Vendit Qendror' duhet të vlerësohet me kujdes dhe të mbështetet me mjete financiare, përndryshe, është mirë që të eliminohet tërësisht. Në mënyrë të ngjashme, shumë objektiva dhe synime të tjera duhet të vlerësohen me kujdes dhe të mbështeten me masa operacionale për zbatim.

Kapacitetet e planifikimit lokal duhet të rriten. Trajnimi është i nevojshëm në nivel bashkish për të përmbushur disa nga mangësitë që vijnë edhe si rrjedhojë e proceseve të planifikimit nga konsulentët e ndryshëm.

Pjesëmarrja e publikut është një proces i rëndësishëm në fushën e planifikimit dhe hartimit të politikave. Është e rëndësishme të kapërcehet nga thjesht dhënie informacioni për publikun drejt përfshirjes reale të palëve të interesuara në proces. Ka tashmë nisma të ndryshme nga komunitetet lokale në pjesëmarrje. Këto duhet të përdoren si praktika të mira dhe të kontekstualizuara dhe të aplikohen më gjerësisht.

Rritja e disponueshmërisë së programeve evropiane dhe e financimit duhet të shihet si një potencial për institucionet shqiptare për akses në fonde të mëtejshme. Institucionet shqiptare duhet të përdorin planet e tyre territoriale dhe veçanërisht pjesën e tyre strategjike për të fituar fonde. Kjo është një mundësi e madhe për të fituar mbështetje në zbatimin e strategjive dhe projekteve territoriale.

3. The second tier of Local Governance.
4. Elbasan, Fier, Kuçovë, Lushnje and Berat.
5. In the case of Shkodra, the plan was submitted in September 2016 as per contractual requirements. Similarly, each review was submitted in due time, as requested by the respective authorities. The final approval was concluded in 2017, mainly due to procedural prolongations at local level.
6. Based on personal contacts and interviews with the Municipalities of Shkodër, Mat, Tropojë, Malësi e Madhe, Dibër.

## Shënime

1. Në Shqipëri, planifikimi hapësinor njihet si planifikim territorial. Ligji përkatës nr.107/2014 është ligji 'Për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit', i ndryshuar. Në tekst, termat planifikim hapësinor dhe planifikim territorial përdoren në mënyrë të ndërsjellë.
2. "Respekt për dinjitetin njerëzor, lirinë, demokracinë, barazinë, sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave të njeriut, duke përfshirë të drejtat e personave që u përkasin pakicave. Këto vlera janë të përbashkëta për shtetet anëtare në një shoqëri në të cilën dominojnë pluralizmi, mosdiskriminimi, toleranca, drejtësia, solidariteti dhe barazia midis grave dhe burrave" (European Union, 7 June 2016, p.212/17).
3. Niveli i dytë i Qeverisjes Vendore.
4. Elbasan, Fier, Kuçovë, Lushnjë dhe Berat.
5. Në rastin e Shkodrës, plani u dorëzua në Shtator 2016 bazuar në kërkesat kontraktuale. Në mënyrë të ngjashme, secila fazë u dorëzua në kohë, sipas kërkesave të autoriteteve përkatëse. Miratimi përfundimtar u dha në 2017, kryesisht si rrjedhojë e zgjatjeve të procedurave në nivel vendor.
6. Bazuar në kontakte personale dhe intervista me autoritetet e planifikimit në Bashkitë e Shkodrës, Matit, Tropojës, Malësisë së Madhe dhe Dibërës.

## References | Referenca

- AKPT, 2018. *AKPT E-Planifikimi*. [Online] Available at: <https://akpt.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ff270e99f5be45f19c7b7a1e3e618b27> [Accessed 19 July 2018].
- Allkja, L., 2017b. Europeanisation of Spatial Planning in Albania. In *Symposium on Territorial Governance in WB*. Torino, 2017b. POLITICO: Symposium on Territorial Governance in Western Balkans.
- Allkja, L., 2017b. Europeanisation of Spatial Planning in Albania. In *Symposium on Territorial Governance in WB*. Torino, 2017b. POLITICO: Symposium on Territorial Governance in Western Balkans.
- Allkja, L., 2017. Cross Border Cooperation in Western Balkans - A Comparative Analysis of Cross Border Experiences Between Albania-Kosovo And Albania-Greece. In *AESOP ANNUAL CONGRESS 2017 Lisbon: Spaces Of Dialog For Places Of Dignity: Fostering The European Dimension Of Planning*. Lisbon, 2017. AESOP Annual Congress 2017.
- Allkja, L. & Marjanovic, M., 2017. Europeanisation of Spatial Planning Systems - Comparative Study between Albania and Serbia. In *Congresso Geografico Italiano*. Rome, 2017. Congresso Geografico Italiano 2017.
- Allkja, L. et al., 2018. *The implementation of General Local Territory Plans - a Benchmark Report for local economic development. Benchmark Report*. Tiranë: PLGP USAID's PLGP and AKPT.
- Duhr, S., Stead, D. & Zonneveld, W., 2007. The



- Europeanisation of Spatial Planning through Territorial Cooperation. *Planning Practice and Research*, 22(1), pp.291–307.
- ESPON, 2016. *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe- Inception Report*. Luxembourg: ESPON EGTC.
  - European Union, 7 June 2016. Consolidated versions of the Treaty of the European Union and the Treaty of the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, pp.1-389.
  - Hoxha, E., Buza, D. & Allkja, L., 2017. Public Participation in Spatial Planning Processes in Kosovo and Albania- A comparative study of public participation processes in local planning. In *Territorial Governance in Western Balkans*. Torino, 2017. POLITO: Symposium on Territorial Governance in Western Balkans.
  - Janin Rivolin, U., 2010. EU Territorial Governance: Learning from Institutional Progress. *The European Journal of Spatial Development*, 38(1), pp.1-28.
  - MZHU, 2014. *Ligji 'Për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit', i ndryshuar, nr. 107/2014 (Law on Territory Planning and Development, as amended)*. Fletore zyrtare nr.137. Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare Ministria e Zhvillimit Urban.
  - MZHU, 2016. *Plani i Përgjithshëm Kombëtar (General National Territorial Plan)*. Tiranë: Ministria e Zhvillimit Urban.
  - Radaelli, C., 2004. Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers*, pp.1-23.
  - Toto, R., 2012. Analizë e Situatës së Planifikimit të Territorit në Shqipëri (Analysis of the Territory Planning in Albania). In D. Shutina & R. Toto, eds. *Politikëndjekës apo Politikëbërës*. Tiranë: POLIS University and Co-PLAN. pp.1-40.
  - Waterhout, B. & Bohme, K., 2008. 'The Europeanisation of Planning. In A. Faludi, ed. *European Spatial Research and Planning*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. pp.225–48.

---

#### ORCID

Ledio Allkja: <https://orcid.org/0000-0002-6329-7281>

#### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.