

Annual review of

TERRITORIAL GOVERNANCE IN ALBANIA

QEVERISJA TERRITORIALE NË SHQIPËRI

Regional Development: policy
and financing mechanism

Decentralization: local finances
and the post territorial reform

Spatial Planning and Land
Development

Sustainability: Climate, Energy,
Tourism

European Spatial Integration of
Western Balkans

Cohesion Policy and Urban
Dimension

Issue 1
Numri 1 | 2018

Annual Review of

TERRITORIAL

GOVERNANCE IN ALBANIA

QEVERISJA TERRITORIALE NË SHQIPËRI

Annual Review of Territorial Governance in Albania

Qeverisja Territoriale në Shqipëri

Issue | Numri 1 November | Nëntor 2018

Print ISSN 2617-7692

Web ISSN 2617-7684

Editor-in-Chief | Kryeredaktor

Dr. Rudina Toto

Editorial Board | Këshilli Redaksional

Prof. Besnik Aliaj

Dr. Dritan Shutina

Dr. Sotir Dhamo

Dr. Peter Nientied

Dr. Marjan Nikolov

Prof. Sherif Lushaj

Language Editors | Redaktor letrar

Olta Çakçiri (Shqip)

Maren Larsen (English)

Design | Përpunimi grafik

Ada Lushi

Dorjan Elezaj

Aida Ciro

Lorena Gjana

Arba Bekteshi

Scope: *Annual Review for Territorial Governance in Albania* is a periodical publication with select policy briefs on matters related to territorial governance, sketching the present situation, the Europeanisation process, the policy, and the research and development agenda for the near future. The publication will be in both languages, English and Albanian, and it will target policy-makers and policy-influencing actors.

Qëllimi: Periodiku *Qeverisja Territoriale në Shqipëri* botohet një herë në vit. Artikujt e këtij periodiku bazohen në punë kërkimore shkencore dhe vlerësime ekspertësh. Artikujt synojnë të prodhojnë njohuri që ndikon formësimin e politikave publike në Shqipëri në lidhje me qeverisjen territoriale dhe marrëdhënien e saj me procesin e Europianizimit. Publikimi i periodikut kryhet në të dyja gjuhët, shqip dhe anglisht, njëkohësisht.

Copyright @ 2018 Co-PLAN, Institute for Habitat Development and POLIS Press. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored, transmitted, or disseminated, in any form, or by any means, without prior written permission from the Publishers, to whom all requests to reproduce copyright material should be directed, in writing. | Të gjitha të drejtat të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet, transmetohet, apo shpërndahet, pavarësisht mënyrave të përdorura, pa lejen paraprake me shkrim nga Publikuesit. Kërkesa për riprodhim të materialit/materialeve duhet t'i drejtohet Publikuesve me shkrim.

Publishers November 2018 | Nëntor 2018



Table of Contents | Tabela e përmbajtjes

Editorial	6
Challenges of Regional Development in Albania Sfidat dhe rruga drejt zhvillimit rajonal në Shqipëri Fiona Imami, Anila Bejko (Gjika), Dritan Shutina	8
Albania: Towards a More Effective Financing Mechanism for Regional Development Drejt një mekanizmi më efektiv për financimin e zhvillimit rajonal në Shqipëri Kejt Dhrami, Anila Bejko (Gjika)	24
Europeanisation of Spatial Planning in Albania Evropianizimi i planifikimit të territorit në Shqipëri Ledio Allkja	38
Land Development in Albania – Challenges and Innovations Zhvillimi i tokës në Shqipëri – sfida dhe inovacion Rudina Toto, Ledio Allkja	55
Territorial Administrative Reform and the Decentralization Strategy – Progress towards the Desired Objectives after a Governing Mandate Reforma administrative-territoriale dhe strategjia e decentralizimit – Sa pranë/larg objektivave të dëshiruar jemi pas një mandati qeverisës? Merita Toska, Anila Bejko (Gjika)	69
Sustainable Tourism Development in Albania Zhvillimi i turizmit të qëndrueshëm në Shqipëri Aida Ciro, Merita Toska	84
Is ETIS a Viable Option for Fostering Sustainable Tourism? A është ETIS një opsion i realizueshëm për nxitjen e turizmit të qëndrueshëm? Peter Nientied, Dritan Shutina	94
Governance for Climate Change Resolution Qeverisja për zgjidhjen e problematikave që lidhen me ndryshimet klimatike Rodion Gjoka, Xhesika Hoxha, Kristi Bashmili	105
Energy Sector Towards the Renewable Potential in the Albanian Context Sektori i energjisë dhe BRE në kontekstin shqiptar Rodion Gjoka	122
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	143
European Spatial Integration: The Western Balkans Discontinuity Integrimi hapësinor i Evropës: mosvijmësia e Ballkanit Perëndimor Giancarlo Cotella	156
The Urban Dimension of the EU Cohesion Policy and Beyond Dimensioni urban i Politikës së Kohezionit të BE-së dhe më tej Iván Tosics	167

EDITORIAL

In view of current socio-political ambitions and regional dynamics in Albania as part of the Western Balkans, Co-PLAN, Institute for Habitat Development and POLIS University, introduce the first issue of the *'Annual Review of Territorial Governance in Albania'*. This is a platform aimed at furthering the research on territorial governance on a domestic and regional level, bringing together research and policy-influencing actors from the Western Balkan countries.

This annual publication is dedicated to the territory, given its intrinsic relation to resources, development, and consequently governance. The articles focus mostly on territorial or place-sensitive governance in Albania, but provide analyses and insights on the connections between national territorial frameworks and policies, and those in the European Union and in the Western Balkans, to enhance the domestic territorial governance (TG) and impact in a 'unique voice' the EU integration of the Western Balkan countries from a TG perspective.

We focus on territorial governance precisely for its place-sensitive dimension. This is governance that cares for the territory and resources, regardless of administrative boundaries and political representations, and as such, it ought to be implemented in each sector considering that all sectors are resource-dependent. Whilst planning is an important domain that emphasises the role of the territory in policy-making, it is only one form of territorial governance. The success of the latter depends on the coordination it manages to achieve with other development sectors, and on the synergies among sectors. This implies dynamic interactions among stakeholders (formal and informal) at any institutional levels and territorial scales. Therefore, the articles, as you will find, deal with a number of sectors and their interrelation to the territory, and the various multi-level, polycentric forms of governance.

Each article is a policy brief that makes use of research, information, and analysis carried out by the authors, and provides policy recommendations mostly to domestic institutions, while also contributing to reducing the information gap on Albania at an international scale. We remain hopeful that such analyses of territorial governance and sectors will provide bottom-up contribution to the Albania's EU integration process from a territorial development perspective. Furthermore, our intention is to catalyse a regional discourse on the complex, multi-level, polycentric and network-based mechanisms of territorial governance, still an 'abstract sounding' and difficult to comprehend and apply concept. Through this review, we aim to explain the concept of territorial governance and break it into implementable components for the Albanian institutions.

Wishing you a pleasant reading of our *'Annual Review of Territorial Governance in Albania'*, I take the opportunity to extend the invitation to all interested researchers and the wider body of experts and practitioners in Albania and the region, to view this periodical as a platform for sharing, and exchanging research-based know-how on territory and governance.

Sincerely,
Rudina Toto
Editor-in-Chief

Në kuadër të ambicieve aktuale socio-politike dhe dinamikave rajonale në Shqipëri si pjesë e Ballkanit Perëndimor, Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit dhe Universiteti POLIS paraqesin numrin e parë të periodikut *'Qeverisja Territoriale në Shqipëri'*. Kjo është një platformë që ka për qëllim të çojë përpara kërkimet mbi qeverisjen territoriale në nivel kombëtar dhe rajonal duke bashkuar hulumtues dhe aktorë nga vendet e Ballkanit Perëndimor, të cilët mund të ndikojnë politikëbërjen.

Ky publikim vjetor i kushtohet territorit për shkak të lidhjes së ngushtë të këtij të fundit me burimet, zhvillimin dhe rrjedhimisht qeverisjen. Artikujt fokusohen më së shumti në qeverisjen e ndjeshme ndaj territorit në Shqipëri por ofrojnë gjithashtu edhe analiza dhe vrojtime mbi ndërlidhjet mes kornizave dhe politikave territoriale kombëtare dhe atyre të Bashkimit Evropian dhe Ballkanit Perëndimor, me qëllimin për të përmirësuar qeverisjen territoriale vendore dhe për të ndikuar njëzëri te proceset e integritetit të Ballkanit Perëndimor në BE nga perspektiva e qeverisjes territoriale.

Ne përqendrohemi te qeverisja territoriale pikërisht për dimensionin e saj të ndjeshmërisë ndaj territorit. Kjo është një qeverisje që kujdeset për burimet, pavarësisht kufijve administrativë apo përfaqësimeve politike dhe, si e tillë, duhet zbatuar në çdo sektor, duke qenë se të gjithë sektorët varen nga burimet.

Edhe pse një fushë e rëndësishme, e cila vë theksin mbi rolin e territorit në politikëbërje, planifikimi është vetëm një nga format e qeverisjes territoriale. Suksesi i kësaj të fundit varet kryesisht nga koordinimi që arrin me sektorët e tjerë të zhvillimit dhe nga sinergjitë ndërmjet sektorëve të ndryshëm. Kjo nënkupton ndërveprime dinamike ndërmjet palëve të interesuara (zyrtare dhe jozyrtare) në të gjitha nivelet institucionale dhe shkallët territoriale. Kësisoj, artikujt, siç do të zbuloni në vijim, trajtojnë një sërë sektorësh dhe ndërveprimesh në lidhje me territorin si dhe mënyra të ndryshme të qeverisjes policentrike dhe shumënivelëshe.

Çdo artikull është një dokument politikash i bazuar në hulumtime, informacione të mbledhura dhe analiza të ndërmarra nga autorët dhe pajis me rekomandime konkrete kryesisht institucionet shqiptare, ndërkohë që kontribuon edhe në reduktimin e hendekut informues mbi Shqipërinë në shkallë ndërkombëtare. Ne ushqejmë shpresën se analiza të tilla të qeverisjes territoriale dhe të sektorëve do të pajisin procesin e integritetit evropian me kontribute nga 'poshtë-lart' për sa i përket zhvillimit territorial. Veç kësaj, ne synojmë të katalizojmë *diskursin* rajonal rreth mekanizmave kompleksë, shumënivelësh, policentrikë dhe të bazuar në rrjete bashkëpunimi të qeverisjes territoriale, e cila për momentin përbën një koncept abstrakt, të vështirë për t'u rrokur dhe zbatuar edhe në nivel Evropian. Nëpërmjet këtij botimi, ne përpiqemi të shtjellojmë konceptin e qeverisjes territoriale dhe ta zbërthejmë atë në komponentë të zbatueshëm për institucionet shqiptare.

Duke ju uruar një lexim të këndshëm të botimit *'Qeverisja Territoriale në Shqipëri'*, gjej rastin t'u parashtroj të gjithë kërkuesve shkencorë të interesuar si dhe trupit më të gjerë të ekspertëve dhe profesionistëve, në Shqipëri dhe rajon, ftesën për ta konsideruar këtë periodik si një platformë për të ndarë dhe shkëmbyer njohuri teknike, të bazuara mbi kërkime për territorin dhe qeverisjen.

Singerisht,
Rudina Toto
Kryeredaktore

Challenges of Regional Development in Albania

Sfidat dhe rruga drejt zhvillimit rajonal në Shqipëri

Fiona Imami^a, Anila Bejko (Gjika)^b, Dritan Shutina^c

Summary

In practice, regional and territorial development is driven by various motivations and policy objectives. Being a context specific process, there is no 'one size fits all' process or method. Though approached differently in terms of territorial and institutional set-up, regional development is mainly used as an instrument to address issues of economic and social imbalances.

Affected by the difficulty of undertaking regional development reforms to balance domestic needs, policies prescribed by EU accession requirements, and a lack of capacity, regional development reform in Albania is hampered by the uncertainty and indecision of governments to undertake only a socio-economic development reform, or a governmental administrative reform as well.

The discussion of regional development has been on and off several times in the last sixteen years. There are still uncertainties about the choice between regional development policy (which aims to ensure the proper funding/resource allocation and priority setting for socio-economic development) and regionalisation (with the goal to decentralise/deconcentrate policy making and service provision to the regional level). Both policy options, in their essence, intend to improve the quality of life of citizens. As such, this paper argues that these policy options are not mutually exclusive. On the contrary, regional development policy, if implemented successfully, can pave the way for further decentralising/deconcentrating governance at regional level.

This paper first describes the processes that have taken place so far with regards to regional development and its policy implications. Considering the current state of development and the EU integration process, the paper argues for the need to complete and implement the on-going Regional Development Reform by focusing on two main directions: institutional set-up and resource allocation on the one hand, and the governance model on the other.

Keywords: Regional Development, Albania, EU Accession

Contact | Kontakt

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

^banila_gjika@co-plan.org

^cdritan_shutina@co-plan.org

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

Përmbledhje

Zhvillimi rajonal dhe ai territorial janë nxitur përgjithësisht nga qëllime dhe objektiva politike të ndryshme, të paktën siç dëshmohet nga praktika. Duke qenë një proces specifik për kontekstin në të cilin zbatohen këto reforma, nuk ekziston një formë, një metodologji apo një proces i paracaktuar për t'u adoptuar njëloj në çdo kontekst. Zhvillimi rajonal është instrumenti që adreson çështjet që lidhen me pabarazitë ekonomike dhe sociale të një vendi, ndonëse qasja për ta promovuar atë mund të jetë e ndryshme në territor apo strukturë institucionale.

Zhvillimi Rajonal në Shqipëri, si një proces kompleks reformash që balancon nevojat e brendshme, politikave të BE-së në kuadër të aderimit të pritshëm, dhe mungesën e kapaciteteve, ndër vite, është penguar nga pasiguria dhe paaftësia e qeverive për të vendosur nëse do të ndërmarrin vetëm reforma me fokus zhvillimin socio-ekonomik të vendit, apo edhe reforma administrative qeverisëse.

Ndërkohë që diskutimi për zhvillimin rajonal është rimarrë disa herë në gjashtëmbëdhjetë vitet e fundit, ende ka paqartësi në zgjedhjen midis Zhvillimit Rajonal (si një politikë që adreson nevojën për të siguruar shpërndarjen e duhur të burimeve dhe vendosjen e prioritetëve për zhvillimin socio-ekonomik në territor) dhe Rajonalizimit (decentralizimi/dekoncentrimi i mëtejshëm i vendimmarrjes dhe ofrimi i shërbimeve në nivel rajonal). Në thelb, të dyja janë opsione që synojnë të përmirësojnë cilësinë e jetës për qytetarët. Si të tilla, sikurse diskutohet në këtë artikull, këto opsione nuk janë reciprokisht përjashtuese. Përkundrazi, Zhvillimi Rajonal, nëse zbatohet me sukses, mund të hapë rrugën për decentralizimin/dekoncentrimin e mëtejshëm të qeverisjes në nivel rajonal.

Kështu, artikulli përshkruan së pari proceset që kanë ndodhur deri më tani në lidhje me Zhvillimin Rajonal dhe ndikimet e tyre në politikëbërje. Duke marrë parasysh situatën aktuale të zhvillimit dhe procesin e integritetit në BE, dokumenti argumenton nevojën për të përfunduar dhe zbatuar reformën e zhvillimit rajonal duke u fokusuar në dy drejtime kryesore: atë të ndërtimit të strukturave institucionale dhe ndarjes së burimeve nga njëra anë dhe atë të ngritjes së një modeli të ri qeverisjeje nga ana tjetër.

Fjalë kyçe: Zhvillimi rajonal, Shqipëria, integrimi në BE

Regional Development and the Regionalisation Context to Date

So far, regional development in Albania has been closely linked to whether or not, and how to restructure the second level of local government in a way that improves coordination between national and local policies in support of socio-economic development and better services for citizens. However, this discussion has mostly taken place as part of decentralisation and territorial administrative reforms, and somehow the regionalisation aspect has been side-lined, considered as too much to take on or too complex. In turn, the *Qark*, conceived as second tier local

Konteksti i zhvillimit rajonal dhe rajonalizimit në Shqipëri

Deri më tani, Zhvillimi Rajonal në Shqipëri ka qenë i lidhur ngushtë me 'Si?' dhe 'Nëse' është e nevojshme të ristrukturohet niveli i dytë i qeverisë, si një mënyrë për të përmirësuar koordinimin e politikave kombëtare me ato vendore, në mbështetje të zhvillimit socio-ekonomik dhe ofrimit të shërbimeve më të mira për qytetarët. Megjithatë, ky diskutim ka ndodhur gjithmonë si pjesë e procesit të decentralizimit dhe reformave administrative territoriale, ku aspekti i rajonalizimit është lënë mënjanë thuajse në secilin rast, duke u konsideruar si një hap shumë i madh për t'u

government institutions, neither became an effective level of local government nor turned into a regional government entity. As a result, efforts to undertake the Regional Development Reform were not able to produce concrete, sustainable outcomes.

The initial discussion on regions and regional development started in 2000 with the adoption of a decentralisation strategy and later, with a territorial administrative reform (2002), which both stipulated the role and functions of the first and second tiers of local government. While the role of the local government units (LGUs) (municipalities and communes before 2015) was somewhat clear, the approach of the stakeholders (both the central government and technical advisers) to the second tier of local government was to specify the role of the *Qark* at a later time, when the context would be more mature and the challenges of the first tier were addressed. Still, since 2000, *Qarks* have been positioned to play an important role¹ in coordinating the local development strategies drafted by the LGUs within their territories (at least by law).

The first effort for a comprehensive national strategy of regional development came in 2007, one year after Albania signed the Stabilization and Association Agreement (SAA) with the EU. In preparing the National Strategy for Development and Integration (NSDI) 2007- 2013, a number of cross-cutting strategies were prepared, one of which was the Regional Development Crosscutting Strategy (RDCS). However, the RDCS was never implemented because of the lack of institutional clarity; it did not have financial resources or a mechanism stipulating how regional development would be financed, and it was not aligned with the EU's mechanisms, principles, and approaches for regional development.

The more Albania was gearing up for EU candidacy, the more regional development as a tool for socio-economic development was gaining relevance from the perspective of accessing EU funds. From the EU's perspective, it is up to each country to organise its governmental levels and their respective roles and responsibilities. Yet, a clear institution set-up for regional development that ensures policy, programming, and an implementation process in line with the principles

trajtuar ose një proces tepër kompleks për situatën aktuale. Nga ana tjetër, Qarku, i konceptuar si institucion i nivelit të dytë të qeverisjes vendore, as nuk u bë një nivel efektiv i qeverisjes vendore dhe as u shndërrua në një qeveri rajonale. Si rezultat, të gjitha përpjekjet për të ndërmarrë reformën e Zhvillimit Rajonal nuk mundën të materializonin rezultate të qëndrueshme.

Diskutimi fillestar për rajonet dhe zhvillimin rajonal nis që nga viti 2000, me miratimin e Strategjisë së Decentralizimit dhe reformës administrative territoriale (2002), të cilat përcaktojnë të dyja rolin dhe funksionet e niveleve të para dhe të dyta të qeverisjes vendore. Ndërkohë që roli i NJQV-ve (bashkitë dhe komunat para 2015) ishte disi i qartë, qasja e qeverisë për nivelin e dytë të qeverisjes vendore, Qarkun, ishte ajo e specifikimit të rolit të tij në një moment të dytë, kur konteksti Shqiptar do të ishte më i pjekur dhe sfidat e nivelit të parë të qeverisjes do të ishin adresuar. Megjithatë, që nga viti 2000¹, së paku me ligj, Qarku u pozicionua për të luajtur një rol të rëndësishëm në koordinimin e strategjive zhvillimore vendore të hartuara nga NJQV-të e përfshira në territorin e tij.

Përpjekja e parë për një strategji gjithëpërfshirëse kombëtare të ZHR-së erdhi në vitin 2007, një vit pasi Shqipëria nënshkroi Marrëveshjen e Stabilizimit dhe Asocimit (MSA) me BE-në. Me përgatitjen e 'Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim' (SKZHI) 2007-2013, u përgatitën edhe një sërë strategjish ndërsektoriale ndër të cilat edhe 'Strategjia Ndërsektoriale e Zhvillimit Rajonal' (SNZHR). Megjithatë SNZHR-ja nuk u zbatua kurrë për shkak të mungesës së qartësisë institucionale, mungesës së burimeve financiare ose të një mekanizmi që përcaktonte mënyrën se si do të financohej ZHR-ja dhe të mosqenit në linjë me mekanizmat/parimet/qasjet e BE-së për ZHR-në.

Nga ana tjetër, ndërkohë që Shqipëria po përgatitej gjithnjë e më shumë për kandidaturën drejt BE-së, Zhvillimi Rajonal, si mjet për zhvillimin e mëtejshëm ekonomik dhe social në vend, po fitonte rëndësi gjithnjë e më të madhe nga perspektiva e përfatimit të fondeve të BE-së. Nga pikëpamja e BE-së, i takon vendit të vendosë mbi organizimin e niveleve të ndryshme të qeverisjes dhe të përcaktojë rolet dhe përgjegjësitë e tyre. Megjithatë, BE-ja parashikon një strukturë të

of multi-level governance and partnership is expected by the EU.

In 2010, regional development gained significant momentum in light of the progress Albania was making towards its candidacy for EU membership, entailing eligibility for the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), component III. With EU support, the Albanian Government prepared the first report on Chapter 22², as well as the Regional Development Policy Framework 2010-2020. This policy, based mainly on EU cohesion policy, aimed to address regional disparities and establish regional development mechanisms compatible with the EU system. During this period, a decision on NUTS 2 was also made. However, this decision was made only to comply with Eurostat requirements and no consideration was given to regional development or how statistics should inform policymaking.

Since things did not go as expected (the country was not granted candidate status in 2010 or 2011), the government's interest in regional development waned, and the reform process was halted for some years.

In 2014, a newly elected Albanian government defined the decentralisation and regionalisation reforms as main priorities (PM, 2013). A Territorial Administrative Reform (TAR) was implemented, resulting in the consolidation of 373 municipalities and communes (urban and rural LGUs) into 61 municipalities. This was followed by the preparation of a new Decentralisation Strategy, aiming to give more power and autonomy to LGUs in Albania, and the preparation of a Law on Local Finances, which should further address fiscal decentralization towards them.

Meanwhile, the second tier of local government, the *Qark*, was left out of the reform process on purpose, considering the implications of revisions that would need to be addressed in the Albanian Constitution³, along with other political aspects related to the election system⁴. As such, regionalisation held the attention of the government, but because of the obstacles mentioned and the need to build consensus with the opposition, it was postponed for a later, more appropriate moment.

Yet, from the EU's perspective, the need to

qartë institucionale për zhvillimin rajonal që siguron procesin e politikëbërjes, programimit dhe zbatimit në përputhje me parimet e qeverisjes shumëpalëshe dhe qasjes së partneritetit.

Në vitin 2010, ZHR-ja fitoi një moment të rëndësishëm në dritën e progresit që Shqipëria po bënte drejt kandidimit për anëtarësim në BE duke u përfshirë në mundësinë për të aksesuar në komponentin IPA III.

Me mbështetjen e BE-së, qeveria shqiptare përgatiti raportin e parë mbi kapitullin 22² si dhe Kornizën e Politikave të Zhvillimit Rajonal 2010-2020. Kjo politikë, e bazuar kryesisht në përafrimin me politikën e kohezionit të BE-së, kishte për qëllim adresimin e pabarazive rajonale dhe krijimin e mekanizmave të ZHR-së në përputhje me sistemin e BE-së. Gjatë kësaj periudhe u ndërmor dhe një vendim për NUTS 2. Ky vendim, i marrë vetëm për të qenë në përputhje me kërkesat e Eurostat, nuk merrte parasysh/në konsideratë zhvillimin rajonal dhe si statistikën duhet të informojnë politikëbërjen në këtë nivel.

Duke qenë se gjerat nuk shkuan ashtu siç pritej, sepse vendit nuk iu dha statusi i kandidatit në të dyja vitet 2010 dhe 2011, interesi i qeverisë për ZHR-në ra dhe procesi i reformës në zhvillimin rajonal u ndal për disa vite.

Në vitin 2014, qeveria e sapozgjedhur shqiptare përcaktoi reformat e decentralizimit dhe rajonalizimit si prioritet kryesor (KM, 2013). Në 2014 nisi zbatimin Reforma Administrative Territoriale e cila rezultoi në bashkimin e 373 bashkive dhe komunave (njësive të vetëqeverisjes vendore urbane dhe rurale) në 61 bashki të konsoliduara. Kjo reformë u pasua nga përgatitja e një Strategjie të re të Decentralizimit, me qëllim dhënien e më shumë pushteti dhe autonomie njësive të vetëqeverisjes vendore në Shqipëri, si dhe përgatitja e një Ligji për Financat Vendore, i cili adreson më tej decentralizimin fiskal për NJQV-të.

Ndërkohë, niveli i dytë i qeverisë lokale, Qarku, u la me qëllim jashtë procesit të reformës, për shkak të implikimeve të mundshme si në aspektin e rishikimeve që do të nevojitej të bëheshin në Kushtetutën e Shqipërisë³, ashtu edhe në aspekte të tjera politike që lidhen me sistemin e zgjedhjeve⁴. Kësisoj, rajonalizimi ende mbajti vëmendjen e Qeverisë por, për shkak të të gjitha

address development issues through regional development was re-emphasised and, in turn, regional reform was defined as a national objective.

In 2014, the Government of Albania (GoA) embarked on a reform to boost regional development and established a Regional Management Mechanism to promote concerted economic development. Consequently, four regional development areas (with no administrative competencies and different from NUTS 2 areas) were designated in 2015. Furthermore, in December 2015, a decision of the Council of Ministers on the institutional framework of regional development was approved. As a result, a National Agency for Regional Development (NARD), a Regional Economic Development Agency, and four Regional Development Agencies (RDAs) were established.

As such, the GoA made a choice (explicitly or implicitly) to separate regional development as a policy from regionalization, and pursue regional development reform in line with EU regulations and complying with Chapter 22 requirements.

However, in 2017, after winning the majority of seats in Parliament and confirming the second governing mandate, the Albanian government started a restructuring process for all the line ministries and deconcentrated agencies at the *Qark* level. The vision is to group and reorganise many of these agencies according to the territorial division of regional development areas. The Ministry of Agriculture has been the first to follow this approach, organising the 12 Regional Agricultural Directorates and other deconcentrated agencies previously operating at the *Qark* level into four Regional Agencies of Agricultural Extension. The Ministry of Health and Social Protection is following this approach as well and other line ministries are expected to follow suit.

In June 2018, the GoA repealed the Decision of the Council of Ministers (DCM) no. 961/2015 (on establishing regional development agencies and related regional development areas) through DCM no. 438/2018 'On the Transition of the Functions of the National Agency for Regional Development (AKZHR), the Regional Economic Development

pengesave të përmendura më sipër dhe nevojës për të ndërtuar konsensus me opozitën, u shty për një moment më të përshtatshëm.

Megjithatë, në perspektivën e BE-së, u theksua nevoja për të trajtuar çështjet e zhvillimit përmes Zhvillimit Rajonal, kështu reforma rajonale u përcaktua si një objektiv kombëtar.

Në vitin 2014, Qeveria Shqiptare ndërmori një reformë për të shtyrë më tej ZHR-në dhe zhvilloi një Mekanizëm të Menaxhimit Rajonal, duke synuar nxitjen e zhvillimit të përbashkët ekonomik. Rrjedhimisht, në vitin 2015 u përcaktuan 4 Zonat Rajonale të Zhvillimit (pa kompetenca administrative dhe të ndryshme nga ato të NUTS 2). Për më tepër, në dhjetor të vitit 2015 u miratua me Vendim të Këshillit të Ministrave kuadri institucional i zhvillimit rajonal. Si rezultat, u krijua Agjencia Kombëtare e Zhvillimit Rajonal, Agjencia Rajonale e Zhvillimit Ekonomik dhe 4 Agjenci të Zhvillimit Rajonal.

Kështu, në mënyrë eksplicite apo implicite, qeveria shqiptare zgjodhi ta ndante ZHR-në si politikë nga rajonalizimi dhe të ndiqte reformën e Zhvillimit Rajonal brenda perspektivës së BE-së dhe nevojës për të përmbushur kërkesat e Kapitullit 22.

Megjithatë, në vitin 2017, pasi fitoi shumicën e vendeve në Parlament dhe konfirmoi mandatin e dytë qeverisës, Qeveria Shqiptare filloi gjithashtu një proces ristrukturimi për të gjitha ministritë e linjës dhe agjencitë e dekoncentruara në nivel qarku. Vizioni në këtë rast ishte grupimi dhe riorganizimi i shumë prej këtyre agjencive sipas ndarjes territoriale të zonave të zhvillimit rajonal. Ministria e Bujqësisë ishte e para që ndoqi këtë qasje, duke organizuar 12 drejtoritë bujqësore rajonale dhe agjencitë e tjera të dekoncentruara që ushtronin më parë funksionet në nivel qarku, në katër Agjencitë Rajonale të Shtrirjes Bujqësore. Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale po ndjek gjithashtu këtë qasje ndërkohë që edhe ministritë e tjera të linjës pritet të ndjekin po të njejtën qasje.

Së fundmi, në Qershor të vitit 2018, Qeveria Shqiptare shfuqizoi VKM nr. 961/2015, 'Për krijimin e Agjencive të Zhvillimit Rajonal dhe Zonave të Zhvillimit Rajonal', përmes VMK nr. 438/2018 'Për kalimin e funksioneve të Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal (AKZHR), Agjencisë së Zhvillimit

Agency (NARD) and the Regional Development Agencies (RDAs) to the Albanian Fund', which foresees the allocation of regional development related functions to the Albanian Development Fund⁵. It is not yet clear what is going to happen with the regional development areas or even the Regional Development Agencies (RDAs), as the latter are only legally defined in the repealed legal framework.

Though receiving a high priority from the GoA, the regional development reform is facing several challenges in its implementation – from a lack of a proper vision and focus of the reform, to missing clarifications for the implementation mechanism, institutional set up, and role of the different institutions in this process. On the other hand, regionalization (or the regional governance reform) is not a part of the policy discourse and does not have clear objectives or targets, but in practice, line ministries are restructuring their directorates along the four RDAs. So, while regional development is being pursued separately from regionalisation, *both* reforms are at a crossroads. In discussing them, concepts seem to be mixing and overlapping related to regional development, regionalization, and their governance aspects.

Policy Gaps and Challenges for Regional Development in Albania

Formulating and implementing a comprehensive and coherent regional development policy is a complex issue. The Albanian political environment is characterized by vertical dependencies between levels of government, a lack of horizontal interaction, and coordination among stakeholders in multiple sectors, as well as a lack of partnership between public and private actors. Moreover, discussions regarding decentralisation/deconcentration (which includes regional development) have mainly been approached as a matter of institutional restructuring. So far, there have been very few considerations for the territorial development objectives to be achieved and the desired relationship between state and non-state stakeholders that ultimately foster to achieve those objectives.

Furthermore, while a full-fledged regional development reform would result in higher

Ekonomik Rajonal (AZHER) dhe agjencive të zhvillimit rajonal (AZHR) të Fondi Shqiptar i Zhvillimit (FSHZH) i cili parashikon kalimin e funksioneve të zhvillimit rajonal tek Fondi Shqiptar i Zhvillimit⁵. Situata mbetet ende e paqartë në lidhje me zonat e zhvillimit rajonal apo Agjencitë e Zhvillimit Rajonal, këto të fundit të përcaktuara ligjërisht vetëm në kuadrin ligjor tanimë të shfuqizuar.

Edhe pse duket se ka marrë përparësi të madhe nga Qeveria e Shqipërisë, reforma për Zhvillimit Rajonal po përballlet me një sërë sfidash në zbatimin e saj, duke filluar me mungesën e një vizioni dhe fokusi të duhur/të qartë të reformës, mungesën e qartësisë mbi mekanizmin e zbatimit dhe strukturën institucionale dhe rolin e institucioneve të ndryshme në këtë proces. Nga ana tjetër, rajonalizimi ose reforma e qeverisjes rajonale nuk është pjesë e diskutimit të politikëbërjes me objektiva dhe synime të qarta, ndërkohë që, në praktikë, ministritë e linjës po rristrukturojnë drejtoritë e tyre përgjatë katër zonave të zhvillimit rajonal.

Kështu që, ndërkohë që duket se është bërë një ndarje në ndjekjen e ZHR-së si politikë veçmas nga procesi i rajonalizimit, të dyja reformat si të tilla mbeten në udhëkryq.

Hendeqet dhe sfidat e politikëbërjes në lidhje me zhvillimin rajonal në Shqipëri

Formulimi dhe zbatimi i një politike gjithëpërfshirëse dhe koherente të Zhvillimit Rajonal është padyshim një çështje komplekse. Mjedisi politik shqiptar karakterizohet nga varësia vertikale midis niveleve të qeverisjes, mungesa e bashkëveprimit horizontal dhe koordinimit midis palëve të interesuara në sektorë të ndryshëm si dhe mungesa e partneritetit midis aktorëve publikë dhe privatë. Për më tepër, diskutimet mbi decentralizimin/dekoncentrimin e ZHR-së janë trajtuar kryesisht si rristrukturim institucional. Deri më tani, ka pasur pak konsiderata për objektivat që duhen arritur për zhvillimin territorial si dhe për marrëdhëniet e dëshiruara midis aktorëve qeveritarë-shtetërorë dhe atyre jo-shtetërorë, të cilat në fund të fundit nxisin arritjen e objektivave.

Për më tepër, ndërsa një reformë e plotë e Zhvillimit Rajonal besohet se do të rezultojë në shanse më

chances for the democratisation of governance, in Albania, *delephobia*⁶ (as a new expression for the fear of delegating) seems to occur among policy actors at the national level. National authorities have often justified their tendency to shy away from devolution and delegation with the concern that local and regional authorities lack knowledge and experience in matters related to cohesion policy. This kind of attitude may sound reasonable but, in fact, it has a high probability of undermining decentralisation and poses serious obstacles to the implementation of the regional development policy and absorption capacity of managing EU funds.

Pike, Rodriguez-Pose and Tomaney (2006) states that successful bottom-up regional development approaches require a continuous shift of power from the central government to regional and local governments. Two key aspects should be considered in this regard:

1. Devolution – the process that involves the decentralisation of powers and responsibilities from the national to the sub-national scale (meaning here the initiative for regionalisation and creation of intermediate governmental bodies/institutions).
2. Governance – a new dimension, which involves an increasing emphasis on partnerships between governmental, quasi-governmental, and non-governmental (private and voluntary) organizations.

In the Albanian context, the choice has been made not to pursue a full-fledged decentralisation/regionalisation reform and to approach regional development as economic development and the reduction of regional disparities. However, as ESPON (2017) suggests, balanced territorial development is not about promoting massive investments for greater growth; it is about making use of existing resources for combined and balanced growth among territorial structures. As such, though Albania started by seeing regional development as socio-economic development, there will eventually be a need for government restructuring at the regional level and, above all, improved governance and interaction among stakeholders.

At this point it is important to emphasize that,

të larta për rritjen e demokratizimit të qeverisjes, në Shqipëri duket se po shfaqet ndjeshëm midis politikëbërësve në nivel kombëtar *delephobia*⁶.

Autoritetet kombëtare shpesh e justifikojnë tendencën për të qëndruar larg dekoncentrimit dhe delegimit me shqetësimin se autoritet vendore apo edhe ato rajonale nuk kanë njohuritë dhe përvojën e duhur në lidhje me politikën e kohezionit. Ky lloj qëndrimi mund të duket i arsyeshëm në fillim, por në fakt rrit probabilitetin për minimin e decentralizimit dhe padyshim përbën një pengesë serioze për zbatimin e politikës për zhvillimin rajonal dhe kapacitetin përthithës për menaxhimin e fondeve të BE-së.

Pike, Rodríguez-Pose, and Tomaney (2006) thekson se qasjet e suksesshme nga poshtë-lart të zhvillimit rajonal kërkojnë një zhvendosje të vazhdueshme të pushtetit nga qeveria qendrore në qeverisjen rajonale dhe vendore duke konsideruar dy aspekte kryesore në këtë drejtim:

1. Dekoncentrimin - që është procesi i cili përfshin kalimin e kompetencave dhe përgjegjësi nga niveli kombëtar në shkallën nënkombëtare/vendore, duke nënkuptuar këtu iniciativat për rajonalizimin dhe krijimin e trupit/institucionit të ndërmjetëm qeveritar.
2. Qeverisjen - si një dimension i ri i cili përfshin një theks gjithnjë e më të madh tek partneriteti midis organizatave qeveritare, gjysmëqeveritare dhe joqeveritare (private dhe vullnetare).

Në kontekstin shqiptar, qartazi apo në mënyrë të nënkuptuar, është bërë një zgjedhje për të mos ndjekur një reformë tërësore të decentralizimit/rajonalizimit, por për t'iu qasur ZHR-së duke e trajtuar atë si zhvillim ekonomik për reduktimin e pabarazive rajonale.

Megjithatë, siç sugjeron ESPON (2017), zhvillimi i balancuar territorial nuk ka të bëjë me promovimin e investimeve masive për t'iu rritur më shumë, por me shfrytëzimin e burimeve ekzistuese për një rritje të kombinuar dhe të ekuilibruar midis strukturave të ndryshme territoriale. Në këtë kuadër, megjithëse Shqipëria ka filluar me ZHR-në si zhvillim socio-ekonomik, gjatë këtij procesi do të ketë nevojë për ristrukturimin e qeverisë në nivel rajonal dhe, mbi të gjitha, për përmirësimin e

while the government can choose how fast it wants to devolve power and how it wants to pursue regional development, the governance aspects are paramount for reform to be successful. In this case, regional governance would be considered a mechanism that allows for higher efficiency and equity in achieving regional development, rather than a means for redistributing power across the territory.

According to the EU Progress Report 2018, Albania is still only moderately prepared in the area of regional policy and two main pillars are still considered important to further comply with EU Cohesion Policy, such as:

- Addressing the lack of well-established regional structures and the capacity gaps within them;
- Accelerating the preparation of project documentation to avoid delays in the use of EU funds (EU, 2018).

Considering the choice made for regional development, it is now important for the Albanian government to clear the current policy ambiguity and start implementing regional development policy as economic development and the reduction of regional disparities, in compliance with EU Cohesion Policy. If this reform is well-designed, regional governance/regionalisation (as stated above) will have to be improved gradually, along with the consolidation of regional development accomplishments. In turn, a well-functioning regional government system would strengthen the decentralisation reform and therefore provide a healthy institutional basis for implementing regional development.

As it stands, the government has envisioned regional development as a coherent regional policy, in line with the principles of the EU Cohesion Policy, that enables the creation of competitive regions and works towards the balanced and sustainable development of all regions through the reduction of development disparities between them (GoA, 2016). However, this vision has only been laid out in the NSDI and there has been confusion as to how to materialise it in practice. To date, the envisioned Law on Regional Development and the regional development approach have not been agreed upon and finalised by the actors

qeverisjes dhe bashkëveprimit ndërmjet palëve të interesuara.

Në këtë pikë është e rëndësishme të theksohet se, ndërsa qeveria mund të zgjedhë se sa shpejt do të transferojë pushtetin dhe se si dëshiron ta ndjekë ZHR-në, aspektet e qeverisjes janë të rëndësishme për t'u ndjekur për cilëndo reformë, në mënyrë që të garantojnë suksesin e këtyre të fundit. Në këtë rast, qeverisja rajonale do të konsiderohet një mekanizëm që lejon një efikasitet më të lartë dhe barazi në arritjen e zhvillimit rajonal më shumë sesa një mjet për rishpërndarjen e pushtetit në të gjithë territorin.

Sipas Raportit të Progresit të BE-së 2018, Shqipëria është ende mesatarisht e përgatitur në fushën e politikës rajonale dhe 2 shtylla kryesore, të renditura më poshtë, ende konsiderohen të rëndësishme për të përmbushur më tej politikën e kohezionit të BE-së:

- Adresimi i mungesës së strukturave të mirëpërcaktuara rajonale dhe mungesave në kapacitetet e tyre;
- Përshejtimi i përgatitjes së dokumentacionit për të shmangur vonesat në përdorimin e fondeve të BE-së (EU, 2018).

Duke marrë parasysh zgjedhjen e bërë për ZHR-në, është e rëndësishme për qeverinë shqiptare që tani të qartësojë paqartësinë aktuale të politikës dhe të fillojë zbatimin e ZHR-së si zhvillim ekonomik dhe reduktimin e pabarazive rajonale, në përputhje me politikën e kohezionit të BE-së.

Nëse kjo reformë do të mirëdizenjohet, qeverisja rajonale/rajonalizimi, siç u tha më lart, do të duhet të përmirësohet gradualisht, së bashku me konsolidimin e arritjeve të ZHR-së. Nga ana tjetër, një sistem mirëfunksional i qeverisjes rajonale do të forconte reformën e decentralizimit dhe për këtë do të siguronte një bazë të shëndoshë institucionale për zbatimin e zhvillimit rajonal.

Siç duket, qeveria e ka parashikuar ZHR-në si një politikë rajonale koherente, në përputhje me parimet e politikës së kohezionit të BE-së, duke mundësuar krijimin e rajoneve konkurruese me synim zhvillimin e balancuar dhe të qëndrueshëm të të gjithë rajoneve përmes reduktimit të pabarazive zhvillimore mes tyre (QSH, 2016). Sidoqoftë, ky vizion për Zhvillimin Rajonal

involved. The draft law, as discussed so far, tries to regulate all possible issues related to regional development and has become very complex, even creating incoherence with other legal frameworks and eliciting resistance from several line ministries and other stakeholders.

In the meantime, with the intention to push the reform further, the government established four regional management areas and accompanying RDAs, together with a national one (NARD) through DCM no. 961/2015. The four RDAs began functioning in September 2016, while the NARD has yet to be established. Even though they were created ad hoc by a DCM, and with no essential link to the first tier of local government, the agencies were somehow making progress (through strong donor support) in establishing certain practices related to bottom-up priority setting and alignment of regional priorities with national ones. However, the quest to establish NARD has put into question the roles and responsibilities of the four RDAs. DCM no. 438/2018 has assigned all regional development functions envisioned in the previous DCM to the ADF. The four RDAs will therefore become part of the ADF and their roles and responsibilities will be revised accordingly. This significant shift within a short period of time, while somehow affirming the intent of the government to push regional development reform, shows a lack of policy dialog and political leadership to guide the process. Being a complex reform, there is a risk of falling back on existing practices for economic development with no consideration for EU Cohesion Policy or the establishment of regional structures, as highlighted by the EU progress report.

In the meantime, the Regional Development Fund (RDF) remains the largest funding source for capital investments and interventions in local and regional infrastructure⁷, though its capacity for mainstreaming regional development is underutilized. Although there has not yet been an empirical study, the first conclusions from the experience with the 'Urban Renewal'⁸ government program (financed entirely through the RDF) contains two main lessons:

1. In the absence of a regional development policy, interventions did not yield the desired impact on economic development or reduce

në Shqipëri është paraqitur vetëm në SKZHI, ndërkohë që ekziston konfuzioni i materializimit të tij në praktikë. Deri më tani, ligji i parashikuar për Zhvillimin Rajonal dhe qasja e ZHR-së nuk janë pajtuar dhe finalizuar nga aktorët e përfshirë në proces. Projektligji, siç është diskutuar deri më tani, duke u përpjekur të rregullojë të gjitha çështjet e mundshme në lidhje me ZHR-në, ka rezultuar shumë kompleks, duke krijuar kështu edhe mospërputhje me korniza të tjera ligjore dhe duke u përballur me shumë rezistencë nga disa ministri të linjës dhe aktorë të tjerë.

Ndërkohë, me qëllim të nxitjes së mëtejshme të reformës, Qeveria, me VKM nr. 961/2015 'Për krijimin, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal, të agjencive të zhvillimit rajonal dhe Agjencisë së Zhvillimit Ekonomik Rajonal', krijoi katër Zona Rajonale të Menaxhimit si dhe Agjencitë e Zhvillimit Rajonal së bashku me agjencinë në nivel kombëtar. Ndërkohe që, në praktikë, 4 agjencitë rajonale u ngritën në shtator të vitit 2016, Agjencia Kombëtare për Zhvillimin Rajonal ende nuk ekzistonte. Edhe pse të krijuara spontanisht, me vetëm një VKM dhe pa asnjë lidhje thelbësore me nivelin e parë të qeverisjes vendore, agjencitë ishin duke përparuar disi (përmes mbështetjes së fortë të donatorëve) në përcaktimin e praktikave në lidhje me vendosjen e prioritetëve nga poshtë-lart dhe koordinimin e objektivave rajonale me ato kombëtare.

Së fundmi, pyetja se si duhet të ngrihet AKZHR-ja ka vënë në diskutim rolet dhe përgjegjësitë e 4 AZHR-ve.

VKM nr. 438/2018 i kalon të gjitha funksionet e ZHR-së, të parashikuara në VKM të mëparshme, Fondit Shqiptar të Zhvillimit. 4 AZHR-të bëhen pjesë e FSHZH-së dhe rolet dhe përgjegjësitë e tyre do të rishikohen në vijim në përputhje me rrethanat. Ky ndryshim i madh brenda një periudhe të shkurtër kohore, edhe pse, në njëfarë mënyre, afirmon qëllimin e qeverisë për të nxitur reformën në ZHR, tregon për një mungesë dialogu të politikave dhe lidhshëritë politik në udhëheqjen e procesit. Duke qenë kjo një reformë komplekse, ekziston rreziku që të kthehemi në praktikë ekzistuese për zhvillim ekonomik pa marrë parasysh politikën e kohezionit të BE-së dhe krijimin e strukturave rajonale, siç dëshmohet nga raporti i progresit i BE-së.

territorial disparities. As a result, priority setting and respective interventions in the territory were neither comprehensive, nor reflected local needs;

2. Project formulation and implementation at the central level limited the position of local governments to the recipients of a government investment, instead of empowering them as development actors. While, this might have been justified as a need to ensure quick and smooth implementation, it was not in line with the EU's multi-level governance and partnership approach.

Considering the EU Progress Report 2018, it is the time for the government to push regional development reform further and establish regional development governance that will enable the proper harmonization of top-down and bottom-up development priorities and set priorities that can materialise as concrete interventions in the territory. Again, the purpose at this stage is not to create a full-fledged intermediate level of government, but rather, to develop and embed mechanisms and processes that will ensure regional development. In this case, regional governance would then be considered a mechanism that allows for higher efficiency and equity in achieving regional development, rather than a means for redistributing power across the territory. Governance in this instance refers to shifting from a system where the government does everything, to a system of institutional interdependence, coordination, and collaboration (Rhodes, 1996).

Regardless of the exact institutional set-up, regional development will require two distinct tracks: (i) policy implementation, as the planning mechanism that establishes the vision and the strategy of the policy with its respective objectives and (ii) a development implementation and financing mechanism represented by the operational programme, with clear financial allocation as per objectives and a budgetary mechanism to ensure the implementation of the regional development vision and objectives. However, given past experiences, regional development in Albania has a substantial need for place-based governance mechanisms, which will ensure the partnership and multi-

Ndërkohë, Fondi për Zhvillim Rajonal (FZHR) mbetet burimi më i madh i financimit për investimet kapitale dhe ndërhyrjet në infrastrukturën lokale dhe rajonale⁷, megjithëse kapaciteti për integrimin e zhvillimit rajonal mbetet i pashfrytëzuar.

Megjithëse nuk ka një studim empirik, konkluzionet e para nga përvoja me programin e qeverisë 'Rilindja Urbane'⁸ (financuar tërësisht nga FZHR) nxjerrin dy mësimet kryesore:

1. Në mungesë të Politikës së Zhvillimit Rajonal, ndërhyrjet nuk kanë dhënë ndikimin e dëshiruar në zhvillimin ekonomik dhe reduktimin e pabarazive. Si rezultat, vendosja e prioritetëve dhe ndërhyrjet përkatëse në territor nuk ishin as gjithëpërfshirëse as të synuara për të pasqyruar nevojat lokale;
2. Formulimi dhe zbatimi i projektit në nivel qendror e kufizuan pozitën e qeverisjes vendore në atë të thjeshtë përfitueses së një investimi qeveritar në vend që ta fuqizonin atë si aktore të zhvillimit. Ndërkohë që, si fillim, kjo mund të justifikohet si një nevojë për të siguruar një zbatim të shpejtë dhe të qetë, në fakt nuk është aspak në përputhje me qasjen e qeverisjes dhe partneritetit në shumë nivele të BE-së.

Duke marrë parasysh sa më sipër, në përputhje me Raportin e Progresit të BE-së 2018, është koha që qeveria të shtyjë më tej reformën e ZHR-së dhe të krijojë një strukturë të qartë të qeverisjes së zhvillimit rajonal, e cila do të mundësojë harmonizimin e duhur të planeve nga lart-poshtë dhe nga poshtë-lart të prioritetëve të zhvillimit si dhe përcaktimin e prioritetëve që mund të materializohen në ndërhyrje konkrete në territor.

Përsëri, qëllimi në këtë fazë nuk ka të bëjë me krijimin e një niveli të ndërmjetëm të qeverisjes, por me zhvillimin dhe ngulitjen e mekanizmave dhe proceseve që do të sigurojnë ZHR-në. Për këtë arsye, qeverisja rajonale do të konsiderohet një mekanizëm që lejon efikasitet më të lartë dhe barazi në arritjen e zhvillimit rajonal më shumë sesa një mjet për rishpërndarjen e pushtetit në të gjithë territorin. Qeverisja, në këtë rast, i referohet zhvendosjes nga një sistem ku qeveria qendrore (dhe jo vetëm) bën gjithçka drejt një sistemi të ndërvlerësishë institucionale, koordinimit dhe bashkëpunimit (Rhodes, 1996).

level governance principle, as defined in the EU regulation on structural funds. This mechanism would bring the vertical and horizontal layers of institutions together through commonly agreed schemes, and would also be geared towards capacity development for absorbing funds and implementing projects that have a regional development scope and impact.

Recommended Policies and Interventions

The aim of regional development policy and of regional governance is obviously *development*. Therefore, the approach and the reforms to enhance development should be addressed differently in terms of the policy for regional development on the one hand, and regionalisation on the other; where the aspects of governance and partnership are the fundamental building blocks of both reforms.

Albania's regional development model and the reform's purpose are still far from clear. This lack of clarity is expected to reflect on the implementation mechanisms and on the prevalence of *ad hoc* actions/interventions that current and future institutions could undertake within the scope of regional development.

In this regard, there are four major arguments as to why the Albanian government should take serious measures to address the country's development vision through regional development, and deal urgently with regional governance related issues:

- The significant territorial disparities of Albania call for properly addressing domestic policy on regional development. The approach should focus more on regional specificities, and less on top-down allocations - emphasizing opportunities rather than disadvantages.
- The expected opening of negotiations with the EU and the commitment of the Albanian government to EU integration calls for clarity on the regional development reform's management and implementation mechanisms. This requires a sound institutional set-up for managing public funds for regional development policy implementation, which should equally comply with the principles established to manage the EU fund for

Rrjedhimisht, pavarësisht nga forma e mirëstrukturuar institucionale, do të duhet të sigurohen dy blloqe të veçanta: (i) Zbatimi i politikës së zhvillimit rajonal, si mekanizmi i planifikimit i cili përcakton vizionin dhe strategjinë e politikës së ZHR-së me objektivat përkatëse dhe (ii) mekanizmi i zbatimit dhe financimit të ZHR-së, i përfaqësuar nga programi operacional, me shpërndarje të qartë financiare sipas objektivave të ZHR-së dhe mekanizmit buxhetor, për të siguruar zbatimin e vizionit dhe objektivave të ZHR-së.

Megjithatë, duke pasur parasysh përvojat e kaluara, Zhvillimi Rajonal në Shqipëri ka nevojë të konsiderueshme për një mekanizëm qeverisjeje të përshtatshëm, i cili do të sigurojë partneritetin dhe parimin e qeverisjes në shumë nivele, siç përcaktohet në rregulloren e BE-së mbi fondet strukturore. Ky mekanizëm do të sjellë së bashku skemat e dakordësuara në nivelet institucionale horizontale dhe vertikale dhe gjithashtu do të synojë ngritjen më tej të kapaciteteve për thithjen e fondeve dhe zbatimin e projekteve që gjejnë hapësirë dhe kanë ndikim në zhvillimin rajonal

Ndërhryjet dhe politikat e rekomanduara

Qëllimi i politikës së zhvillimit rajonal dhe i qeverisjes rajonale është qartazi *zhvillimi*. Për këtë arsye, qasja dhe reformat për të përmirësuar më tej zhvillimin duhet të adresohen në aspektin e politikës për ZHR-në nga njëra anë dhe atë të rajonalizimit nga ana tjetër, duke pasur parasysh që aspektet e qeverisjes dhe partneritetit janë blloku themelor i të dyja këtyre reformave.

Modeli i zhvillimit rajonal të Shqipërisë dhe qëllimet e reformës janë ende shumë të paqarta. Mungesa e qartësisë pritet të reflektojë mbi mekanizmat e zbatimit dhe mbi prevalencën e veprimeve/ndërhyrjeve *ad hoc* që institucionet aktuale dhe të ardhshme mund të ndërmarrin në kuadër të qëllimeve të zhvillimit rajonal.

Në këtë drejtim, ekzistojnë katër argumente kryesore pse qeveria shqiptare duhet të marrë masa serioze për të trajtuar vizionin e zhvillimit të vendit përmes zhvillimit rajonal, duke trajtuar njëkohësisht çështjet e lidhura me qeverisjen rajonale:

- Pabarazitë e konsiderueshme territoriale të

Cohesion Policy⁹. Preparation for Chapter 22 is of utmost importance for Albania to address the issues related to the regulatory framework, institutional set up, and administrative capacity for the delivery of EU Structural and Investment Funds, which provide the largest source of funding for Cohesion Policy in the EU member states.

- So far, pressure to finance domestic regional development policy is placed on both the state budget and potential donor funding. Reflecting on other countries' experiences, as soon as a candidate country joins the European Union as a member state, most donors phase out their programs and funding. Hence, the pressure of financing for regional development policy implementation will rely on the state budget. Though the shift from non-EU to EU assistance will bring about an increase in the grant component of the funds, the government will need to guarantee co-financing to be able to benefit from the EU structural and cohesion funds. EU integration will help mobilize more resources for investments, but only when the government provides matching funds. Considering the implications for the budget, it is necessary for the GoA to be prepared with a new institutional set-up and the capacities needed to deliver and implement the regional development and cohesion policy.
- The establishment of well-functioning regional structures in line with EU recommendations could take between five and ten years. If Albania wants to have fully functional and accredited structures by the time it becomes a member state, there is no time to lose in establishing such structures.

To address the above needs, it is paramount for the GoA to clarify the regional development framework and to take quick decisions on:

1. Defining the regional development policy, clarifying its vision and objectives;
 2. Defining the mechanism for regional development policy implementation, meaning:
- the governance model that would guarantee the adoption of the main principles of EU

Shqipërisë kërkojnë adresimin e duhur të politikave të brendshme të ZHR-së. Qasja duhet të jetë ajo e përqendrimit tek veçantitë dhe potencialet e secilit rajon dhe të fokusohet më pak në shpërndarjet nga lart-poshtë, duke theksuar kështu mundësitë përkundrejt nevojës dhe disavantazheve.

- Hapja e pritshme e negociatave me BE-në dhe angazhimi i qeverisë shqiptare për integrimin në BE bëjnë thirrje për qartësi në mekanizmin e menaxhimit dhe zbatimit të reformës së ZHR-së. Kjo kërkon një strukturë të shëndoshë institucionale për menaxhimin e fondeve publike për zbatimin e politikave të ZHR-së, të cilat duhet të jenë në përputhje me parimet e vendosura për të menaxhuar fondet e BE-së për politikën e kohezionit⁹. Si pjesë e angazhimit për përgatitjen për Kapitullin 22, është me rëndësi të veçantë për Shqipërinë të trajtohen çështjet që lidhen me kuadrin rregullator, ngritjen institucionale dhe kapacitetet administrative për përthithjen dhe ofrimin e fondeve strukturore dhe investuese të BE-së, të cilat sigurojnë burimin më të madh të financimit për politikën e kohezionit për vendet anëtare të BE-së.
- Deri më tani, presioni për të financuar politikën e brendshme të ZHR-së qëndron si në buxhetin e shtetit ashtu dhe në fondet e mundshme të donatorëve. Bazuar në përvojat e vendeve të tjera, sapo një vend kandidat i bashkohet Bashkimit Evropian si Shtet Anëtar, pjesa më e madhe e donatorëve tërhiqen. Për këtë arsye, presioni për zbatimin e politikave të ZHR-së, mbetet në buxhetin e shtetit. Edhe pse kalimi nga asistenca jo-BE në atë BE do të sjellë rritje të komponentit të granteve për financim, qeveria do të duhet të garantojë bashkëfinancimin për të përfituar nga fondet strukturore dhe të kohezionit të BE-së. Kështu, integrimi në BE do të ndihmojë në mobilizimin e më shumë burimeve për investime, në momentin që qeveria do të arrijë të sigurojë fonde të përputhshme. Duke marrë parasysh implikimet në buxhet, është e nevojshme që Qeveria të përgatitet paraprakisht me një strukturë të re institucionale dhe kapacitete të nevojshme për të ofruar dhe zbatuar politikën e zhvillimit rajonal dhe të kohezionit.

Cohesion Policy: concentration, partnership, programming, and additionality;

- the institutional set-up and functions of the respective institutions, starting with the authority for regional development policymaking, authority(ies) for policy implementation (planning and programming), and authorities for the implementation of the operational programme;
- the hierarchy of planning and programming documents; and
- the financial mechanism/instrument that will feed and guarantee the implementation of the operational programme.

In line with clarifying these points, a framework law on regional development and cohesion has to be adopted defining the policy's objectives and the main principles, the mechanism for policy implementation and management, and the financial mechanism that will support the policy implementation. All other aspects related to specifications and detailed descriptions of institutions, roles and responsibilities, programming documents, and other relevant aspects can be elaborated further through secondary legislation.

Furthermore, the new DCM can potentially re-open the discussion on RDAs. In the meantime, a process is underway to revise the NUTS 2 delineation. The NUTS 2 areas should be revised to comply with regional development objectives and the need for data to sustain, implement, and monitor development policies at the regional and local level. In order to identify and tackle internal regional disparities (hence guaranteeing the implementation of domestic development and cohesion objectives), it is paramount to have three or four regional development areas that align with NUTS 2 delineations.

Finally, with regards to decision making in Albania shifting slowly towards centralisation, it is crucial to have municipalities and local actors involved and engaged from the initial stages of preparing the regional development policy, plans, and programmes. Despite the possible revision of their roles and responsibilities, the four RDAs can play a crucial role to establish mechanisms where local

- Krijimi i strukturave rajonale mirëfunktionale në përputhje me rekomandimet e BE-së mund të zgjasë 5-10 vjet dhe, nëse Shqipëria dëshiron të ketë struktura plotësisht funksionale dhe të akredituara në momentin që do të bëhet vend anëtar, nuk ka më kohë për të humbur.

Për të adresuar nevojat e mësipërme, është me rëndësi për Qeverinë Shqiptare që të qartësojë kuadrin e ZHR-së dhe të marrë vendime të shpejta për:

1. Përcaktimin e politikës së ZHR-së së bashku me qartësimin e vizionit dhe objektivave të tij;
2. Përcaktimin e mekanizmit për zbatimin e politikave të ZHR-së, që do të thotë:
 - përcaktimin e modelit të qeverisjes i cili përputhet dhe mbështet parimet kryesore të politikës së kohezionit të BE-së: përqendrimin, partneritetin, programimin, plotësimin;
 - krijimin e strukturës institucionale dhe përcaktimin e funksioneve të institucioneve përkatëse, duke filluar me autoritetin për hartimin e politikave për ZHR-në, autoritetin(et) për zbatimin e politikave (planifikim dhe programim) dhe autoritetin për zbatimin e programit operacional të ZHR-së;
 - përcaktimin e hierarkisë së dokumenteve të planifikimit dhe programimit;
 - përcaktimin e mekanizmit/instrumentit financiar që do të ushqejë dhe garantojë zbatimin e Programit Operacional.

Në përputhje me këtë, duhet të miratohet korniza ligjore për ZHR-në dhe Kohezionin, duke përcaktuar objektivat dhe parimet kryesore, mekanizmin për zbatimin dhe menaxhimin e politikave të ZHR-së dhe mekanizmin financiar që do të mbështesë zbatimin e politikave. Të gjitha aspektet e tjera që lidhen me specifikimet dhe përshkrimin e hollësishëm të institucioneve, rolin dhe përgjegjësitë, dokumentet e programimit etj., mund të përpunohen më tej përmes legjislacionit sekondar.

Për më tepër, VKM-ja e re mund të hapë potencialisht diskutimin për Zonat e Zhvillimit Rajonal. Në të njëjtën kohë, po rihapet procesi për përcaktimin e NUTS 2. Sidoqoftë, zonat e

actors can advocate for their own development needs and priorities by using local resources and potentials.

To conclude, regional governance is an important aspect of the regional development reform in Albania that should be properly addressed. Regional development in Albania clearly needs a new context-based mechanism, which will ensure the partnership and multi-level governance principle (as defined in the EU regulation on structural funds) by bringing together local and national government bodies, as well as other stakeholders, in management and decision-making. This governance mechanism should feature less central government dominance and more cooperation and local/regional decision-making. It should also be translated into a development strategy that covers a wide range of direct and indirect factors that affect the performance of local firms and actors by relying strongly on the principles of partnership.

EU integration may still seem distant for Albania, but this current state is only one stop along a journey that will continue well beyond the formal accession date. It is not a one-time event, but a process of significant societal and institutional change that requires the GoA to immediately engage in capacity building, restructuring, and reforming. In this perspective, adopting a regional policy with development and cohesion dimensions is an urgent task. As urgent as it is, it is also crucial for the government to prepare wisely, ensure consistency among reforms, and continue to make tangible steps towards regional development and cohesion policies.

Notes

1. The decentralization strategy in 2000 was followed by the Law no. 8652 'On Organization and Functioning of Local Governance in Albania'.
2. The EU's chapter of the *acquis* no. 22 on 'Regional policy and coordination of structural Instruments' consists mostly of framework and implementing regulations, which do not require transposition into national legislation. They define the rules for drawing up, approving, and implementing Structural Funds

përcaktimit të NUTS 2 duhet të rishikohen në përputhje me objektivat e Zhvillimit Rajonal dhe me nevojën përkatëse për të pasur të dhëna për të mbështetur, zbatuar dhe monitoruar politikat e zhvillimit në nivel rajonal dhe vendor. Për të identifikuar dhe trajtuar pabarazitë e brendshme rajonale, duke garantuar zbatimin e objektivave të zhvillimit të brendshëm dhe kohezionit, është me rëndësi që të ketë 3-4 fusha të zhvillimit rajonal, të cilat përfaqësojnë dhe kufijtë të NUTS 2.

Së fundi, duke iu referuar situatës aktuale të vendimmarrjes në Shqipëri e cila po zhvendoset ngadalë drejt centralizimit, është e rëndësishme që bashkitë dhe aktorët lokalë të përfshihen dhe të angazhohen që nga fazat fillestare të përgatitjes së politikave, planeve dhe programeve të zhvillimit rajonal. Për këtë, përkundrejt rishikimit të mundshëm të roleve dhe përgjegjësisë të tyre, 4 AZH-të duhet të luajnë një rol vendimtar për krijimin e mekanizmave në rajon, ku aktorët lokalë mund të mbrojnë nevojat e tyre të zhvillimit dhe të ndihmojnë në vendosjen e prioriteteve duke u mbështetur fort tek burimet dhe potencialet vendore.

Si përfundim, qeverisja rajonale është një aspekt i rëndësishëm i reformës së Zhvillimit Rajonal në Shqipëri dhe duhet adresuar në mënyrën e përshtatshme. ZHR-ja në Shqipëri ka nevojë të qartë për një mekanizëm të ri të bazuar në kontekstin vendas, i cili do të sigurojë partneritetin dhe parimin e qeverisjes në shumë nivele, siç përcaktohet në rregulloren e BE-së për fondet strukturore, duke bashkuar organet e ndryshme qeverisëse dhe palët e tjera qeveritare (lokale dhe kombëtare) vendimmarrëse. Ky mekanizëm qeverisës duhet të karakterizohet nga një dominim më i ulët i qeverisë qendrore dhe të mbështetet maksimalisht tek bashkëpunimi dhe vendimmarrja lokale/rajonale. Ai duhet gjithashtu të përkthehet në një strategji zhvillimi që mbulon një gamë të gjerë faktorësh të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë që ndikojnë në performancën e firmave/aktorëve vendas, duke u mbështetur fuqimisht në parimet e partneritetit.

Integrimi në BE mund të duket i largët për Shqipërinë, por ky është vetëm një destinacion përgjatë udhëtimit që nis tani e vazhdon edhe përtej datës zyrtare të pranimit në BE. Integrimi në BE nuk është një ngjarje e cila do të ndodhë një

and Cohesion Fund programmes reflecting each country's territorial organisation.

3. *Qarks* are defined in the Albanian Constitution as the unit where the regional policy is built/set up and implemented (Article 110, p. 51)
4. The Albanian parliamentary elections are organized based on the existing territorial division of *Qarks*. Any changes related to that division (both in terms of abdicating the *Qarks* or changing the existing administrative borders) need to be reflected properly in the Law for the Election Code, which on the other hand requires a qualified majority for approval.
5. ADF is a development organisation, created in 1993 and operating based on Law no. 10130/2009. The ADF's field of activity is to promote socio-economic development, and to support state development policies through guaranteeing sustainable, balanced, and cohesivedevelopmentatregionalandlocallevel. DCM no. 438/2018 on 'Transition of the functions of the National Agency for Regional Development (NARD), Regional Economic Development Agency (REDA) and Regional Development Agencies (RDAs) to Albanian Development Fund (ADF).
6. Delephobia describes the hesitation of government and other management authorities to share management and implementation functions with local / sub-national authorities beyond the minimum required under law.
7. During 2014 – 2018 the Regional Development Fund allocated by the State Budget was between 45 – 115 million USD
8. Urban Renewal was the programme undertaken by the government during 2013-2017, extending to 70 cities in Albania, and aimed at restoring and renewing major public spaces in these city centres. The total amount of the fund for implementing this program was approximately 240 million ALL.
9. Principles are stipulated under the EU Financial Regulation as well as specific Regulations on the EU Pre-Accession and Structural and Investment Funds

herë por një proces ndryshimesh të rëndësishme shoqërore dhe institucionale që kërkon angazhimin e menjëhershëm të Qeverisë Shqiptare në ndërtimin, ristrukturimin dhe reformimin e kapaciteteve vendase. Në këtë perspektivë, miratimi i një politike rajonale me përmasat e zhvillimit dhe kohezionit është një detyrë e cila duhet të kryhet tani. Për qeverinë Shqiptare është sa urgjente aq edhe e rëndësishme që kjo politikë rajonale të përgatitet me mençuri dhe të sigurojë konsistencë në reformat dhe hapat drejt zhvillimit rajonal dhe politikave të kohezionit.

Shënime

1. Strategjia e decentralizimit në vitin 2000 u pasua nga Ligji nr. 8652, datë 31.07.2000, 'Për dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore në Shqipëri'.
2. Kapitulli i BE-së i *acquis*-ë nr. 22 'Politika rajonale dhe koordinimi i instrumenteve strukturore' përbëhet kryesisht nga kuadri dhe rregulloret zbatuese, të cilat nuk kërkojnë transpozim në legjislacionin kombëtar. Ato përcaktojnë rregullat për hartimin, miratimin dhe zbatimin e programeve të Fondeve Strukturore dhe Fondit të Kohezionit, duke reflektuar organizimin territorial të secilit vend.
3. Qarqet përcaktohen në Kushtetutën e Shqipërisë si njësi ku është ndërtuar, krijuar dhe zbatuar politika rajonale (neni 110, fq. 51).
4. Zgjedhjet parlamentare shqiptare organizohen në bazë të ndarjes territoriale ekzistuese të Qarqeve. Çdo ndryshim që lidhet me atë ndarje (si në aspektin e abdikimit të Qarqeve ashtu edhe në ndryshimin e kufijve ekzistues administrativë) duhet të reflektohet siç duhet në Ligjin për Kodin e Zgjedhjeve, i cili në anën tjetër kërkon një shumicë të cilësuar për miratim.
5. FSHZH-ja është një organizatë zhvillimi e krijuar në vitin 1993 dhe që vepron në bazë të Ligjit nr. 10130/2009 'Për Fondin Shqiptar të Zhvillimit'. Fusha e veprimtarisë së FSHZH-së është të promovojë zhvillimin socio-ekonomik dhe të mbështesë politikat e zhvillimit të shtetit përmes garantimit të zhvillimit të qëndrueshëm, të balancuar dhe koheziv në nivel rajonal dhe lokal. VKM nr. 438/2018 për 'Kalimin e funksioneve

të Agjencisë Kombëtare për Zhvillim Rajonal (NARD), Agjencisë për Zhvillim Ekonomik Rajonal (REDA) dhe Agjencive të Zhvillimit Rajonal (AZHR) në Fondin Shqiptar të Zhvillimit (FSHZH).

6. Delefobia përshkruan hezitimin e qeverisë dhe autoriteteve të tjera menaxhuese për të ndarë funksionet e menaxhimit dhe zbatimit me autoritetet lokale/nënkombëtare përtej minimizimit të kërkuar sipas Ligjit.
7. Gjatë vitit 2014-2018, Fondi i Zhvillimit Rajonal i parashikuar/ndarë nga Buxheti i Shtetit ishte midis 45 dhe 115 milionë USD.
8. Rilindja Urbane ishte Programi i ndërmarrë nga qeveria gjatë 2013-2017, duke u shtrirë në 70 qytete në Shqipëri, me qëllim rivendosjen dhe rinovimin e hapësirave të mëdha publike në këto qendra të qytetit. Shuma totale e fondit për zbatimin e këtij programi ishte rreth 240 milionë lekë.
9. Parimet janë të përcaktuara në Rregulloren Financiare të BE-së si dhe rregulloret specifike për Fondet e Paraanëtarësimit dhe Fondet Strukturore dhe Investuese të BE-së.

References | Referenca

- ESPON, 2017. *Polycentric Territorial Structures Cooperation: Polycentric Development Potentials*, Luxembourg: ESPON.
- EU, 2018. *Albania 2018 Report*, Strasbourg: European Commission.
- GoA, 2016. *National Strategy for Development and Integration*, Tiranë, Albania: Qendra e Botimeve Zyrtare.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J., 2006. *Local and Regional Development*. 1st ed. Oxon: Routledge.
- PM, 2013. *Programi i Qeverisë 2013 - 2017 [The Government Program 2013 - 2017]*, Tiranë: Këshilli i Ministrave.
- Rhodes, W.A.R., 1996. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV, pp.652-67.

ORCID

Fiona Imami: <https://orcid.org/0000-0001-7016-5095>

Anila Bejko (Gjika): <https://orcid.org/0000-0002-3693-6295>

Dritan Shutina: <https://orcid.org/0000-0003-2989-0310>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Albania: Towards a More Effective Financing Mechanism for Regional Development | Drejt një mekanizmi më efektiv për financimin e zhvillimit rajonal në Shqipëri

Kejt Dhrami^a, Anila Bejko (Gjika)^b

Summary

With the approval of the National Strategy for Development and Integration (NSDI) 2015-2020 in 2016¹, Albania has made a significant step in establishing a proper legal/institutional framework for regional development (RD). There are, however, still important steps to be made before RD can work to reduce disparities in the territory and promote economic, social, and territorial cohesion. The legal framework on RD is not in place yet, and the institutional set up remains unclear. Four 'Regional Development Areas' have been designated and while they are not administrative divisions, their status is currently being discussed. The European Commission (EC) values the progress made so far by the Government of Albania (GoA) in terms of regional development and ranking policies as '*moderate*';

To date, only a few regional projects have been identified on the basis of national priorities, donor funding allocation, and other factors. The only mechanism for financing regional development in Albania has been the Regional Development Fund (RDF). This fund is allocated by line ministries on a yearly basis and finances projects according to an operational programme. The main problem with the RDF is a lack of vision and clear policy that guides investment and functions as a monitoring framework for guiding the interventions undertaken. In practice, some issues hamper the RDF to function as an effective mechanism to support development, such as: the unpredictability of investment priorities, political involvement in allocating investments, and the fragmentation of the funding into many small-scale² interventions.

The RDF has the potential of being developed and equipped with a programme-based approach and performance indicators to contribute to domestic regional development policy and complement EU support for regional development. So far, the system that has been established for the RDF is quite complex and is not yet compatible with EU-requirements in terms of both prior to and following the accession funds.

This contribution discusses the RDF by addressing the way it is distributed and which reforms are needed.

Keywords: Regional Development Fund, EU Regional Policy, Regional Disparities, Governance

Contact | Kontakt

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

^banila_gjika@co-plan.org

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

Përmbledhje

Me miratimin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim, SKZHI (2015-2020), në vitin 2016¹, Shqipëria ka ndërmarrë një hap shumë domethënës për ngritjen e një kornize të qëndrueshme ligjore/institucionale për zhvillimin rajonal. Gjithsesi, nevojitet të hidhen disa hapa të tjerë të rëndësishëm, në mënyrë që zhvillimi rajonal të mund të adresojë realisht pabarazitë në territor e të promovojë kohezionin ekonomik, social e territorial. Korniza ligjore mbi ZHR-në nuk është ende e plotë, ndërkohë që organizimi institucional është gjithashtu i paqartë. Në kuadër të nismave për përshtatjen e ZHR-së ndaj Politikës së Kohezionit të BE-së, në vitin 2015 u përcaktuan katër Zona të Zhvillimit Rajonal. Këto janë ndarje territoriale joadministrative, por statusi i tyre është ende në diskutim. Ndërkaq, në Progres Raportin e vitit 2018, në Kapitullin 22, Komisioni Evropian e vlerëson ecurinë e Qeverisë Shqiptare në lidhje me zhvillimin e politikave rajonale si ‘mesatare’.

Në fakt, në Shqipëri mund të identifikohet një numër mjaft i vogël projektesh *rajonale* me impakt në zhvillimin rajonal të cilat varen nga prioritetet kombëtare, nga mënyra si shpërndahen fondet e donatorëve etj. I vetmi mekanizëm që historikisht ka financuar (e vazhdon të financojë) zhvillimin rajonal në Shqipëri është Fondi i Zhvillimit të Rajoneve. Ky fond përcaktohet çdo vit nga ministritë e linjës dhe shpërndahet bazuar në programin operacional respektiv të përvitshëm. Problemi kryesor me FZHR-në qëndron në mungesën e një vizioni e politike të qartë që të orientojë investimet e të funksionojë si një kornizë monitoruese për ndërhyrjet e propozuara. Në praktikë, ka dy çështje kryesore që pengojnë funksionimin e tij si një mekanizëm efektiv për mbështetjen e zhvillimit rajonal: paparashikueshmëria e prioritetëve të investimeve dhe fragmentimi i fondit në shumë ndërhyrje të shkallës së vogël².

Sigurisht, FZHR-ja ka potencialin për t’u zhvilluar sipas një qasjeje programimi, duke u pasuruar me tregues të performancës, në mënyrë që të kontribuojë në politikën e brendshme të zhvillimit rajonal dhe njëkohësisht të ecë paralel me Politikën e Kohezionit të BE-së. Gjithsesi, sistemi i caktuar për FZHR-në aktualisht është shumë kompleks e i papërshtatur me kërkesat e BE-së në kontekstin e fondeve të para e pas aderimit.

Ky artikull bën një diskutim në lidhje me FZHR-në, duke trajtuar disa aspekte të mënyrës së shpërndarjes së tij, dhe jep disa rekomandime mbi reformimin e nevojshëm.

Fjalë kyçe: Fondi për Zhvillimin e Rajoneve, politikën rajonale të BE-së, pabarazitë rajonale, qeverisje

Albania in the Context of Regional Development

Discussion of regional development in Albania started over a decade ago, in parallel with the process of decentralization and the territorial administrative reform. In 2015, concrete steps were undertaken by the government to establish regional bodies that would address regional development, and would be aligned with EU regional policy. The latter, known also as Cohesion Policy, aims to capitalize on the potentials of territories and their available resources, including

Shqipëria në kontekstin e zhvillimit rajonal

Diskutimi mbi Zhvillimin Rajonal në Shqipëri ka nisur më shumë se një dekadë më parë, paralelisht me procesin e decentralizimit dhe reformën administrative-territoriale. Në vitin 2015, Qeveria Shqiptare ndërmori disa hapa më konkretë duke ngritur trupat e parë funksionale në nivel rajoni, të cilët do të trajtonin zhvillimin rajonal në përputhje me politikën rajonale të BE-së. Kjo politikë, e njohur ndryshe si Politika e Kohezionit, ka synim të kapitalizojë mbi potencialet territoriale

EU pre-accession and post-accession funds. Within the established legal framework³, four regional development areas were designated and new institutional structures were formed, namely: the National Agency for Regional Development (NARD), four Regional Development Agencies (RDAs), and a Regional Economic Development Agency (REDA). While the four RDAs and REDA became operational by mid-2016, NARD has yet to become operational.

In July 2018, the DCM no. 961/2015 was repealed and the Albanian Development Fund (ADF)⁴ became responsible for carrying out all of the functions of the above listed institutions. The main argument supporting the reform was to avoid possible overlaps of competencies between several bodies. The discussion now centres around the institutional set up and respective functions as part of the mechanism for implementation of the Regional Development policy in Albania. On the other hand, it is still unclear whether or not the Regional Development Areas designated in 2015 will be the territories where regional development policies will be implemented both in terms of domestic regional policy as well as regional and cohesion policy upon accession. Nevertheless, the structural mechanism for RD, coupled with the appropriate institutional setup, needs to be established and responsibility clarified for the implementation of regional policy post-accession, and, most importantly, for the implementation of national policies on regional development. This means that these institutions need to develop capacities in programming and management of structural and cohesion funds. Most importantly, there needs to be a backbone of financial support to address the internal disparities through regional development policy implementation and, more specifically, through the effective allocation of funds in the territory.

Though the Regional Development Fund in the last two years⁵ has been considered as a financial mechanism similar to an operational programme, it does not represent yet a proper operational programme for RD policy implementation. An operational programme in the context of EU Cohesion Policy refers to a detailed plan, in which Member States set out how money from the European Structural and Investment Funds will

e burimet e disponueshme, përfshirë këtu edhe fondet e para e pasaderimit në BE. Korniza ligjore e ngritur³ përcaktoi krijimin e 4 Zonave të Zhvillimit Rajonal si dhe themelimin e strukturave të reja institucionale si Agjencia Kombëtare e Zhvillimit Rajonal, 4 Agjenci të Zhvillimit Rajonal (AZHR) dhe një Agjenci e Zhvillimit Ekonomik Rajonal (AZHER). Ndërkohë që 4 AZHR-të dhe AZHER-i nisën të funksiononin që në gjysmën e parë të vitit 2016, AKZHR-ja nuk u themelua kurrë.

Në korrik 2018, VKM nr. 961/2015 u shfuqizua dhe Fondi Shqiptar i Zhvillimit⁴ u bë përgjegjës për të mbartur gjithë funksionet e institucioneve të lartpërmendura. Argumentimi kryesor për këtë vendim ishte shmangia e mbivendosjeve të kompetencave mes institucioneve të ndryshme. Aktualisht është në diskutim e sipër skema institucionale që do të adresojë zhvillimin rajonal, së bashku me përgjegjësitë përkatëse të çdo institucioni në fjalë. Në vazhdim të këtyre zhvillimeve të reja, ende është e paqartë nëse Zonat e Zhvillimit Rajonal, të krijuara në 2015, do të jenë territoret ku do të zbatohet politika e zhvillimit rajonal. Në çdo rast, mekanizmi strukturor për ZHR-në, së bashku me skemën respektive institucionale, ka nevojë ende të qartësohet, për të mundësuar zbatimin e politikës së kohezionit pas anëtarësimit si dhe, më e rëndësishme, zbatimin e politikave kombëtare mbi zhvillimin rajonal. Kjo do të thotë që këto institucione duhet të zhvillojnë kapacitete në *programim* dhe në *menaxhimin e fondeve strukturore e të kohezionit*. Por, më e rëndësishme akoma është të krijohet baza për mbështetjen financiare, për të adresuar pabarazitë e brendshme nëpërmjet zbatimit të politikave të zhvillimit rajonal, dhe, më specifikisht, nëpërmjet shpërndarjes efektive të fondeve në territor.

Pavarësisht se Fondi i Zhvillimit të Rajoneve, gjatë 2 viteve të fundit⁵, është trajtuar si një mekanizëm financiar i ngjashëm me një program operacional, ai ende nuk përfaqëson një program operacional të mirëfilltë për zbatimin e politikave të ZHR-së. Një program operacional, në kuadër të Politikës së Kohezionit të BE-së, nënkupton një plan të detajuar në nivel prioritesh e masash, ku vendet anëtare përcaktojnë se si do të shpenzohen fondet në dispozicion përgjatë periudhës së programimit dhe si do të ndodhë bashkëfinancimi përmes burimeve të brendshme (KE, 2014). Ky artikull

be spent during the programming period, and how co-financing will occur through domestic resources (EC, 2014). This article underlines the importance of modifying the mechanism behind the RDF, to have a well-defined instrument for the implementation of RD policy and measurable impacts on reduction of disparities in Albania.

Albania and its Commitment to Cohesion Policy

From a European perspective, Regional/Cohesion Policy is the main investment policy that aims at 'reducing disparities between regions and encouraging development of less-developed regions'⁶ (EC, 2014). In Europe, these disparities are increasingly relevant, with a GDP per capita in the poorest regions four times lower than that of the richest regions (EC, 2016). Of course, each Member State (MS) adopts their own targets to reach the desired outcomes of regional policy. The way such policies will be implemented and the mechanisms for channelling European funding, remain some of the most challenging issues to be addressed by the Albanian government, both prior to and following the accession to EU⁷.

The concept for regional development in Albania was a response to the necessity to have a coherent regional policy in line with the principles of the EU cohesion policy and in accordance with the third objective of NSDI, which underlines the importance of enabling and *creating competitive regions, and aiming a balanced and sustainable development of all regions through the reduction of development disparities between them*. According to the EU Progress Report 2018, Albania is still moderately prepared in the area of regional policy.

In broader terms, the implementation of Cohesion Policy in Member States is exclusively the competency of the respective central government. The directions/objectives and targets of regional policies are defined by each MS and thus their accountability to EU Commission extends only so far as to ensure that their established programming, financing, and monitoring mechanism is functional. Three key points are relevant for the preparation process for accession, according to the Progress Report with regards to regional development (Chapter 22): clarity in the

nënvizion rëndësinë e ndryshimit të mekanizmit të FZHR-së për të pasur një instrument të mirëpërcaktuar për zbatimin e politikave të ZHR-së dhe për të matur në mënyrë efektive ndikimin mbi reduktimin e pabarazive në Shqipëri.

Shqipëria dhe angazhimi ndaj Politikës së Kohezionit

Në kontekstin Evropian, Politika e Kohezionit është politika kryesore që orienton investimet, duke u fokusuar në 'uljen e pabarazive mes rajoneve dhe inkurajimin e zhvillimit të rajoneve më pak të zhvilluara'⁶ (KE, 2014). Këto pabarazi po bëhen gjithnjë e më të pranishme në Evropë, ku PBB për frymë në rajonet më të varfra është mbi 4 herë më i ulët se në rajonet më të pasura (KE, n.d.). Sigurisht, çdo vend anëtar përcakton objektivat e brendshme të politikës së kohezionit e treguesit respektivë të realizimit të tyre. Mënyra se si do të zbatohen këto politika dhe mekanizmat që do të shërbejnë për kanalizimin e fondeve Evropiane në vend janë dy nga çështjet më të rëndësishme për t'u adresuar nga Qeveria Shqiptare, si për fonde të paraaderimit ashtu edhe për fondet e disponueshme pas anëtarësimit në BE⁷.

Në Shqipëri, koncepti për zhvillimin rajonal erdhi si një përgjigje ndaj nevojës për të pasur një politikë koherente rajonale, të përputhur me parimet e politikës së kohezionit të BE-së, dhe në përmbushje të objektivit të tretë të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI), i cili thekson rëndësinë e krijimit të *rajoneve konkurruese*, me qëllim *zhvillimin e balancuar dhe të qëndrueshëm të të gjithë rajoneve nëpërmjet reduktimit të pabarazive mes tyre*. Raporti i Progresit i BE-së për vitin 2018 përcakton se Shqipëria ka pasur ecuri 'mesatare' në çështjen e politikës rajonale.

Pra, zbatimi i Politikës së Kohezionit në vendet anëtare është kompetencë ekskluzive e Qeverive Qendrore respektive. Drejtimet/orientimet dhe treguesit për Politikën Rajonale përcaktohen nga secili vend anëtar e, si rrjedhojë, edhe llogaridhënia e tyre ndaj Komisionit Evropian shkon deri aty sa të sigurohet që ky mekanizëm i ngritur për programimin, financimin e monitorimin të jetë funksional. Çfarë është e rëndësishme në lidhje me zhvillimin rajonal (Kapitulli 22), sipas Raportit i Progresit, janë 3 pika kyçe: - të ketë qartësi mbi

way that national policies and objectives are set; establishment of a reliable institutional structure for RD implementation; and a clear operational programme for the financing of RD. These three points are imperative for the implementation of a sound RD reform, and the operational programme is considered as the most important instrument to operationalise the implementation of RD policy⁸.

Disparities in Albania – a Short Overview with a Focus on Regional Development

As cohesion policy suggests, national policies supporting economic, social, and territorial cohesion, need to address disparities between and within regions in Albania (both between *Qarks*⁹, between LGUs, and between urban and rural areas). Though the process of designating Regional Development Areas¹⁰ took into consideration some of these factors, namely: population, number of Qarks, GDP per capita, general economic profiles, among others; there are still several relevant factors that influence the widening of disparities and the need to implement realistic regional policies.

Studies on disparity in Albania¹¹ suggest that territorial disparities exist and are manifested in different ways at different levels, both among and within regions. Investments strategies and projects should be designed to reflect the different territorial levels and not only the four development regions. (Shutina, et al., 2015) Furthermore, the national development profile is monocentric, with most of the GDP, population, and accessibility of services and jobs concentrated in the Tirana-Durrës area. This national, monocentric development is further complemented by a recurrent pattern of population growth and concentration of economic activities in the same area (Shutina, et al., 2015). This, and many other indicators, suggest that disparities in Albania are present in all aspects (territorial, economic, and social) and at all levels (among regions, within regions, and among urban and rural areas). Disparities are especially high at the local level and among rural and urban areas. The large size and mixed territorial character of the regions 'hides' these lower level disparities. Steps are being taken to decrease them, but not in

mënyrën e caktimit të politikave kombëtare e objektivave të zhvillimit; - të përcaktohet një strukturë institucionale e përshtatshme për të zbatuar ZHR-në; - të hartohet një program operacional i qartë për financimin e ZHR-së. Këto tri çështje janë thelbësore për zbatimin e një reforme të suksesshme për ZHR-në dhe Programi Operacional konsiderohet si një ndër instrumentet më të rëndësishme për të vënë në zbatim këtë politikë⁸.

Pabarazitë në Shqipëri – një këndvështrim i shkurtër me fokus në zhvillimin rajonal

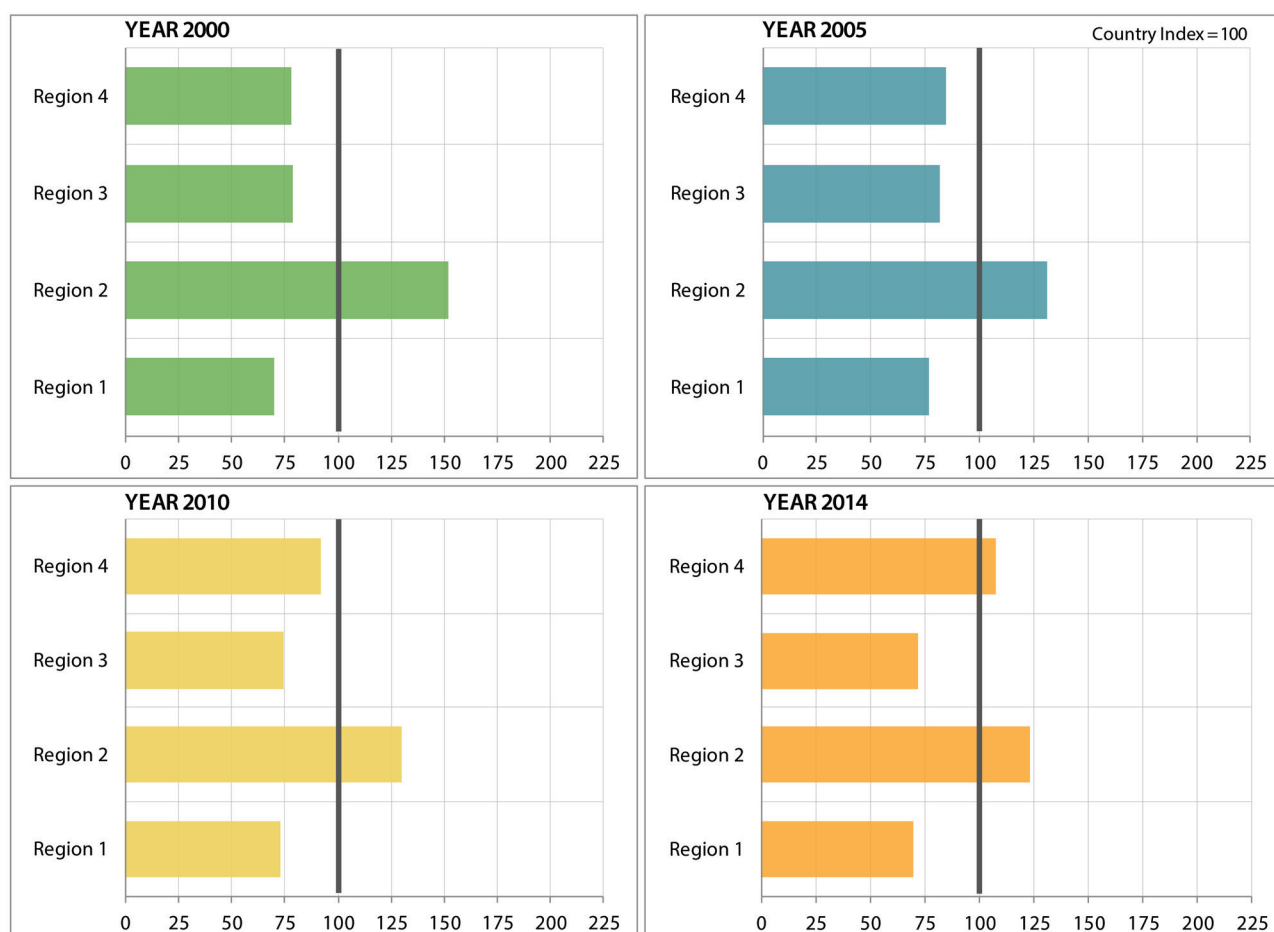
Në përputhje me Politikën e Kohezionit, të gjitha politikat kombëtare që mbështetin kohezionin ekonomik, social e territorial në Shqipëri duhet të adresojnë pabarazitë mes rajoneve dhe ato brenda rajoneve (p.sh. mes qarqeve⁹, mes NJQV-ve dhe mes zonave urbane e rurale). Procesi i caktimit të Zonave të Zhvillimit Rajonal¹⁰ mori në konsideratë disa prej këtyre faktorëve si popullsinë, numrin e qarqeve për rajon, profilin e përgjithshëm ekonomik etj. Pavarësisht kësaj, ka shumë faktorë që ndikojnë në rritjen e pabarazive dhe theksojnë nevojën për të zbatuar politika rajonale realiste.

Studimet mbi pabarazitë në Shqipëri¹¹ arrijnë në konkluzionin se, jo vetëm ka pabarazi territoriale në vend, por ato manifestohen në nivele të ndryshme, si mes rajoneve, ashtu edhe brenda tyre. Strategjitë e investimeve dhe projektet duhet të hartohen në mënyrë të tillë që t'i pasqyrojnë këto nivele territoriale e të mos fokusohen vetëm në 4 Rajonet Zhvillimore (Shutina, et al., 2015). Për më tepër, profili kombëtar i zhvillimit është mjaft monocentrik. Pjesa më e madhe e PBB-së, popullsisë dhe aksesit në shërbime e në vende pune është e përqendruar në zonën ekonomike Tiranë-Durrës. Ky zhvillim monocentrik theksohet më tepër edhe nga tendencat e vazhdueshme të rritjes së popullsisë e përqendrimit të aktiviteteve ekonomike në të njëjtën zonë (Shutina, et al., 2015). Ka shumë tregues që sugjerojnë se pabarazitë në Shqipëri ekzistojnë në shumë aspekte (territoriale, ekonomike, sociale) dhe nivele (mes rajoneve, brenda rajoneve, urbane-rurale) dhe, pavarësisht se janë marrë masa për t'i adresuar ato, këto masa nuk kanë qenë të integruara. Figura 1 më poshtë

an integrated way. Figure 1 shows that *disparities within regions* in terms of GDP have decreased annually, but without a specific regional policy supporting them. While Region 2 has a higher GDP per capita throughout the whole study period, due to the Tirana-Durrës economic area in its territory, Region 4 shows improvement during 2010 – 2014 due to the increase in GDP per capita in the *Qark* of Fier.

tregon se *pabarazitë brenda rajoneve* në lidhje me PBB-në janë reduktuar vit pas viti, por pa ndonjë politikë rajonale që t'i mbështesë. Ndërkohë që Rajoni 2 shfaq tregues më të lartë të PBB-së për frymë përgjatë të gjithë periudhës kohore për shkak të pranisë së zonës ekonomike Tiranë-Durrës në të, Rajoni 4 shfaq tendencë përmirësimi mes viteve 2010 – 2014 për shkak të rritjes së indeksit të PBB-së për frymë në Qarkun Fier. Këto të dhëna theksojnë faktin se *pabarazitë mes rajoneve* në Shqipëri janë reduktuar, por ky proces nuk është orientuar në mënyrë specifike nga ndonjë politikë/strategji për zhvillimin rajonal deri tani.

Figure 1 | Figura 1. GDP per capita by Regions, indexes (Albania = 100%) | PBB për frymë sipas Rajoneve, e indeksuar (Shqipëria = 100)



Source | Burimi: Shutina et al. (2015), based on INSTAT data | Shutina et al. (2015), bazuar në të dhëna nga INSTAT

An Overview of the Regional Development Fund – Current Policies

To date, the Regional Development Fund is the most relevant funding mechanism for capital investments in local and regional infrastructure. Since its creation in 2006, the RDF has been used as a competitive grant for investments at the local level, later re-introduced (in 2010) as a fundamental instrument for financing RD policy,¹² local development, and promoting territorial/economic cohesion. The RDF is designed as a pool of budget lines from different line ministries and institutions¹³, managed by the Committee on Regional Development (CRD) and coordinated by the general secretariat from one unit within the Prime Minister's Office (PMO). It is revised annually based on the annual budget law, and this makes it an unpredictable and unstable financial mechanism. For 2018¹⁴, the six compounding competitive grants of the RDF were:

1. Local and Regional Infrastructure,
2. Education,
3. Healthcare (provision of primary healthcare services),
4. Art and Culture,
5. Water Supply and Sewage,
6. Environmental rehabilitation, Greenery, and Forestation.

In the past few years, the RDF has been implemented through three pillars: (i) the Programme for Regional and Local Infrastructure (which contained the above mentioned areas of investment); (ii) the Programme for Supporting the Economy; and (iii) the Programme 'Digital Albania'. The focus of this instrument varies on a yearly basis in accordance with government priorities and the agendas of line ministries. The approach followed for the RDF has shifted from fulfilling the basic infrastructure needs of LGUs and promoting disadvantaged areas, to renovating main city squares and improving public spaces in the cities (for data on the volume of funding allocated to regional infrastructure, see Figure 2).

To date, the RDF is the only instrument to finance regional development in Albania, but the future for this instrument is still unclear. Currently the

Një vështrim mbi Fondin e Zhvillimit të Rajoneve – politikat aktuale

Deri më sot, Fondi i Zhvillimit të Rajoneve është mekanizmi më i rëndësishëm për investime kapitale në infrastrukturën vendore e rajonale. Që prej themelimit të tij në 2006, FZHR-ja është përdorur si grant konkurrues për investimet në nivelin vendor, për t'u risjellë më pas (në 2010) si një instrument thelbësor për financimin e politikave të ZHR-së¹² dhe për zhvillimin vendor, duke promovuar kohezion ekonomik e territorial. FZHR-ja ka funksionuar si një përmbledhje linjash buxhetore nga Ministri të Linjës e institucione të ndryshme¹³ dhe menaxhohet nga Komiteti për Zhvillimin e Rajoneve (KZHR) e koordinohet nga Sekretariati i Përgjithshëm, rolin e të cilit e luan një njësi e Zyrës së Kryeministrit. Fondi, si dhe mekanizmi i shpërndarjes së tij, rishikohet vit për vit bazuar në ligjin mbi buxhetin e shtetit, duke u bërë në këtë mënyrë një instrument financiar i paqëndrueshëm e i vështirë për t'u parashikuar. Për vitin 2018¹⁴, 6 fushat përbërëse të grantit konkurrues të FZHR-së ishin:

1. Infrastruktura vendore dhe rajonale,
2. Arsimi,
3. Shëndetësia (Sigurimi i shërbimeve të shëndetit primar),
4. Arti dhe Kultura,
5. Furnizimi me ujë e kanalizimet,
6. Rehabilitimi mjedisor, gjelbërimi dhe pyllëzimi.

Gjatë viteve të fundit, FZHR-ja është zbatuar përmes 3 shtyllave kryesore, respektivisht: (i) Programi për Infrastrukturën Rajonale e Vendore (i cili përmbante fushat e përmendura më sipër); (ii) Programi për Mbështetjen e Ekonomisë; (iii) Programi 'Shqipëria Dixhitale'. Në fakt, fokusi i këtij instrumenti ka ndryshuar vit pas viti, sipas prioriteteve të qeverisë dhe agjendave të Ministrive të Linjës. Ndërhyrjet e zbatuara përmes FZHR-së kanë ndryshuar nga përmbushja e nevojave infrastrukturore bazë të NJQV-ve dhe promovimit të zonave të dizavantazuara, në rinovimin e shesheve qendrore urbane dhe përmirësimit të hapësirave publike në qytete (Shih Figurën 2 për të dhëna mbi vëllimin e financimit të dedikuar infrastrukturave rajonale).

GoA is supported by the Swiss government and the Austrian government to implement the third phase of the Regional Development Programme Albania (RDPA), implemented by Ecorys and Co-PLAN. Within RDPA, detailed guidelines for the preparation of an Operational Programme for Financing of Regional Development (OPFRD) in Albania are prepared.

The OPFRD is designed in line with other proposed national and regional documents for regional development, foreseen to be implemented over multi-annual framework (possibly in coherence with the EU Cohesion Policy timeline). It proposes a detailed implementation system, which takes its main input from the strategic objectives and priorities of RD and addresses the following issues (among others): (1) an analysis of the coherence with domestic policies and community policies; (2) a detailed financial plan and an indicative budget allocation; (3) an implementation system, comprised of the management system, monitoring and evaluation system, and financial management and control system, among others; (4) an operational programme, which specifies the list of operations and the indicated measures; and finally (5) and ex-ante evaluation of the impact of the OPFRD (RDPA, 2017).

RDF Mechanisms and Links to the Decentralization Process and Regional Disparities

When it comes to the RDF's contribution to national GDP and local investments, there is very little data available to monitor and evaluate its impact. This is first due to the fact that the RDF as a financial mechanism has changed over the years. It was introduced in 2006 as a competitive grant system for capital investments at the local government level. In 2010, it was transformed into a regional development fund. From its inception, the RDF was created as a pool of budget lines from different line ministries and managed as such. The part of the RDF dedicated to local infrastructure in the form of unconditional transfers to local governments still constitutes the core of the RDF today. Since 2014, this part of the RDF has been covered through the budget line of the Ministry of Urban Development and latter ADF, which have

Sot për sot, FZHR-ja është instrumenti i vetëm që financon zhvillimin rajonal në Shqipëri, por e ardhmja e këtij instrumenti është ende e paqartë. Aktualisht, Qeveria Zvicerane dhe ajo Austriake po mbështesin Qeverinë Shqiptare në hartimin dhe zbatimin e reformës për zhvillimin rajonal nëpërmjet fazës së 3-të të Programit për Zhvillimin Rajonal në Shqipëri (PZHRSH), i cili zbatohet nga Ecorys e Co-PLAN. PZHRSH parashikon, ndër të tjera, prezantimin e programit operacional (sipas qasjes së BE-së për fondet strukturore) si instrumentin kryesor të zbatimit të politikës së ZHR-së dhe hartimin e një Programi Operacional për Financimin e Zhvillimit Rajonal në Shqipëri (POFZHR). Ky Program së bashku me një sërë dokumentesh të tjera programore për zhvillimin rajonal janë parashikuar të zbatohen në një periudhë shumëvjeçare (mundësisht në përputhje me periudhën e zbatimit të Politikës së Kohëzimit të BE-së). Dokumenti i POFZHR- së synon të përcaktojë një sistem të detajuar zbatimi i cili furnizohet me material kryesor nga objektivat strategjike për ZHR-në, dhe të adresojë çështjet në vazhdim: (1) analizën e koherencës me politikat e brendshme dhe ato të BE-së; (2) planin e detajuar financiar, së bashku me shpërndarjen indikative të buxhetit; (3) sistemin zbatues, të përbërë nga sistemi i menaxhimit, sistemi i monitorimit e vlerësimit, kontrollit e menaxhimit financiar etj; (4) programin operacional, i cili përcakton listën e ndërhyrjeve dhe masave për t'u ndërmarrë; si dhe, së fundi, (5) vlerësimin ex-ante të ndikimit të POFZHR- së (PZHRSH, 2017).

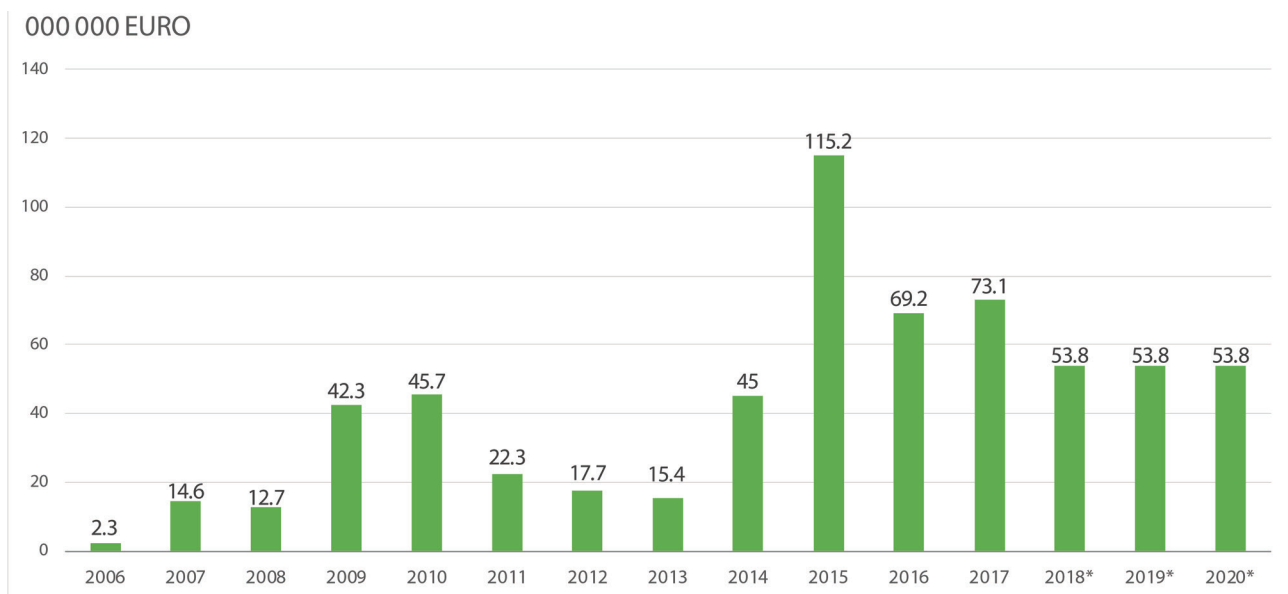
Mekanizmat e FZHR-së dhe lidhja e tyre me procesin e decentralizimit dhe me pabarazitë rajonale

Sa i takon kontributit të FZHR-së në PBB-në kombëtare, në investimet vendore etj., ka shumë pak të dhëna të disponueshme për monitorimin dhe vlerësimin e ndikimit të tij. Kjo ndodh, pikë së pari, sepse FZHR-ja ka ndryshuar shumë përgjatë viteve. Në vitin 2006 u prezantua për herë të parë si grant konkurrues për investimet kapitale në nivel vendor. Më pas, në 2010, u transformua disi në një fond për zhvillimin rajonal. Gjithsesi, që në fillim, FZHR-ja u krijua si zë i përbashkët buxhetor i disa Ministrive të Linjës dhe u menaxhua si i tillë.

also been acting respectively as the secretariat of the Committee on Regional Development – the decision making body established annually through the budget law. Considering the above-mentioned transformations of the RDF over the years, Figure 2 (below) gives an overview of the nominal values of the RDF allocated to local and regional infrastructure investment. The nominal values are clearly higher after 2013 – almost three times higher than the average of the previous years – and peak in 2015 at EUR 115.2 million. On average, it ranges between 0.2% (in previous years) and 0.6% (in recent years) of the total nominal GDP¹⁵ for the period 2006-2017.

Pjesa e FZHR-së që i dedikohet infrastrukturës vendore, si transfertë e pakushtëzuar ndaj NJQV-ve, përbën ende sot thelbin e saj. Që prej vitit 2014, kjo pjesë e FZHR-së është mbuluar nga një zë buxhetor në Ministrinë e Zhvillimit Urban e më pas në FSHZH, institucione të cilat kanë luajtur edhe rolin e Sekretariatit të Komitetit të Zhvillimit të Rajoneve – entitet vendim marrës që ngrihet dhe përcaktohet vit për vit si pjesë e ligjit buxhetor (Aneksi 3). Duke marrë parasysh këto ndryshime në kohë të FZHR-së, Figura 2 (më poshtë) jep një pasqyrë të vlerave nominale të fondit, të shpërndara për infrastrukturën vendore e rajonale. Qartësisht, këto vlera janë më të larta pas vitit 2013 (pothuajse 3 herë më shumë se mesatarja e viteve

Figure 2 | Figura 2. Amount of the RDF allocated for Local and Regional Infrastructure (budget line RDF for Local and Regional Infrastructure, starting from 2014, in Euro) | FZHR-ja e shpërndarë për Infrastrukturë Vendore e Rajonale (linja buxhetore e FZHR-së për Infrastrukturën Vendore e Rajonale, duke nisur nga 2014, në Euro)



Source | Burimi: Ministry of Finance and Economy, data gathered and interpreted by the authors *forecast as per Medium Term Budget Programme (MTBP) 2018 – 2019, Law no. 109/2017 'On the Budget of Year 2018' | Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të dhëna të mbledhura e interpretuara nga autorët *parashikime sipas Programi Buxhetor Afatmesëm (PBA) 2018-2019, Ligji nr. 109/2017 'Për Buxhetin e Vitit 2018'

Data forecasts from the MTBP 2018-2020, show that, for the next three years, the RDF will be valued around EUR 54 million. If we add to that the forecast of the expenditures of line ministries under the RDF (for regional and local projects) it will amount to around EUR 70-80 million annually (See Table 1 below).

të mëparshme) dhe shënojnë kulmin në 2015 me një total prej 115,2 milionë Eurosh. Mesatarisht, këto kontribute përbëjnë 0.2%-0.6% të PBB-së¹⁵ së përgjithshme nominale për periudhën 2006-2017.

Të dhënat e parashikuara sipas PBA-së 2018-2020 sugjerojnë se FZHR-ja, për 3 vitet e ardhshme, do të ketë vlerën 54 milionë Euro dhe, nëse shtojmë

Table 1 | Tabela 1. RDF as forecasted in MTBP 2018 – 2020 (Euro) | FZHR e parashikuar sipas PBA 2018-2020 (Euro)

Name of investment project Emërtimi i projektit të investimit	Project Value Vlera e plotë e projektit	Year of start Viti i fillimit	Year of completion Viti i përfundimit	Plan for year 2017 Plani v. 2017	Budget for 2018 Projekt buxheti 2018	Forecast for 2019 Parashikimi për 2019	Forecast for 2020 Parashikimi për 2020	To be financed after 2020 Për t'u financuar pas 2020
Unallocated RDF FZHR e pashpërndarë	3,553,846	2010	2020	0	0	0	3,553,846	0
RDF - Reconstructions 2018-2019-2020 FZHR - Rikonstruksione 2018-2019-2020	38,263,823	2018	2020	500,585	2,741,438	12,992,308	17,146,154	4,883,338
RDF – New construction/ extension of work 2018-2019 -2020 FZHR – Ndërtim të reja/shtesa 2018-2019-2020	14,001,415	2018	2020	2,438	2,770,646	4,846,154	5,615,385	766,792
RDF – Reconstruction of buildings FZHR – Rikonstruksione/ Ndërtim në vazhdim	33,720,438		2020+	14,880,792	10,926,854	0	0	7,912,792
Regional Local Infrastructure/ RDF Infrastruktura Vendore Rajonale/ FZHR	161,538,462			68,461,538	53,846,154	53,846,154	53,846,154	0
Total	251,077,985			83,845,346	70,285,092	71,684,615	80,161,538	13,562,931

Source | Burimi: GoA (2017), Ministry of Finance and Economy, forecast as per MTBP 2018 – 2019, Law no. 109/2017 | Qeveria Shqiptare (2017), Ministria e Financave dhe Ekonomisë, parashikimet sipas PBA 2018-2019, Ligji nr. 109/2017 'Për Buxhetin e Vitit 2018'

The focus of the RDF in the period 2014 – 2018 has shifted towards funding urban renewal projects as part of the national programme of Urban Renewal. Almost all urban centres in Albania acquired funding of between EUR 40,000 – EUR 180,000¹⁶ for projects related to the upgrading of public spaces, design of central squares, and related activities. For the next period (2019-2020) most of the RDF will be allocated to projects that have already started, as suggested by the trends in Table 1.

parashikimet për shpenzimet e ministrive të linjës për FZHR-në (për projekte rajonale e vendore), do të arrijë rreth 70-80 milionë Euro në vit (Shih Tabelën 1).

Fokusi i FZHR-së për periudhën 2014-2018 ka ndryshuar drejt financimit të projekteve të rinovimit urban si pjesë e programit kombëtar Rilindja Urbane. Pothuajse të gjitha qendrat urbane në Shqipëri përfituan financime kryesisht mes vlerave 40,000-180,000 Euro¹⁶ për projekte

The main problem with this approach is the lack of vision and clear policy that guides investment and, at the same time, can become a monitoring framework for assessing the impact of the interventions undertaken and amendment (if needed). This, coupled with other problems faced by the RDF, such as the variability of the value of the fund, the establishment of the decision making body for the Fund distributions and management, unpredictability, political distribution of investments, and their fragmentation, make it an inefficient mechanism to support regional development.

So far, the system that has been established for the RDF is quite complex and not compatible with EU-requirements in the context of both pre- and post-accession funds.

Recommended interventions

The RDF is a very important financing mechanism that ensures relevant investments for LGUs. Nevertheless, the experience of the last decade shows that the use of the RDF's funding is fragmented and most of the financed projects are rather small. Furthermore, the quality of the project preparation is not consistent, due to the lack of a proper monitoring and control mechanisms for the fund. The decision-making processes on the allocation of these funds are established on a yearly bases and are organised around the sources of the funds. Therefore, there are limited opportunities to consider territorial aspects, potential synergies, and the interaction of projects to be implemented in the same area. For these reasons, the type of interventions financed through the RDF result in little or no impact on local economic development, and even less impact on regional development.

As a result, the need to reform the RDF is quite urgent. The case for reform is supported by two key points. Firstly, the RDF mechanism is currently largely inefficient, lacking a vision and clear policy that guides investment and provides for a monitoring framework, thus failing to actually fulfil the country's development needs. Second, in the framework of EU accession, to benefit from the Structural and Cohesion Funds, the Government of Albania will need a financial mechanism that

të rigjenerimit të hapësirave publike, projektimit të shesheve qendrore etj. Gjithsesi, është e rëndësishme të theksohet se, për periudhën e ardhshme (2019-2020), një pjesë e madhe e FZHR-së do të shpërndahet në projekte që kanë nisur tashmë, siç evidentohet edhe në Tabelën 1.

Problemi kryesor me me qasjen e deritanishme të FZHR-së është mungesa e një vizioni e politike të qartë që të udhëheqë investimet e njëkohësisht të funksionojë si një kornizë monitoruese për vlerësimin e ndikimit të ndërhyrjeve si dhe për korrektimin e tyre, nëse duhet. Kjo, së bashku me disa probleme të vetë mënyrës se si funksionon FZHR-ja, si përcaktimi i vlerës së saj dhe mekanizmi i shpërndarjes, paqendrueshmëria dhe paparashikueshmëria që e shoqërojnë, shpërndarja politike e investimeve, fragmentimi i tyre etj., e bëjnë këtë mekanizëm mjaft joefektiv për të mbështetur siç duhet zhvillimin rajonal.

Ajo që nevojitet është një mekanizëm financiar i pajisur me një bazë programimi e me tregues të performancës në mënyrë që të kontribuohet realisht në zhvillimin rajonal, sipas qasjes së BE-së. Deri më sot, sistemi i ngritur për FZHR-në është mjaft kompleks dhe nuk përputhet me kërkesat e BE-së, si në kontekst të fondeve të paraadimit, ashtu edhe në lidhje me financimin pas anëtarësimit.

Rekomandime

FZHR-ja është një mekanizëm shumë i rëndësishëm financimi i cili bën të mundur investime të qenësishme për NJQV-të. Gjithsesi, përvoja e dekadës së fundit dëshmon për një përdorim të fragmentuar të FZHR-së ku pjesa më e madhe e projekteve të financuara janë mjaft të vogla. Për më tepër, cilësia e projekteve të përgatitura nuk është e garantuar për arsye të mungesës së një mekanizmi të qëndrueshëm kontrolli dhe monitorimi të Fondit. Proceset e vendimmarrjes mbi shpërndarjen e fondit përcaktohen vit pas viti si pjesë e ligjit për buxhetin vjetor dhe kriteret e përzgjedhjes së projekteve nuk marrin gjithnjë në konsideratë aspektet territoriale, sinergjitë potenciale dhe ndërveprimin e projekteve që zbatohen në të njëjtën zonë. Për këto arsye, ndërhyrjet e financuara nëpërmjet FZHR-së rezultojnë me impakt të vogël në zhvillimin

supports regional development as a dedicated development policy (namely, an operational programme) built as a multiannual programme and monitored through genuine performance indicators.

In the framework of a series of changes that are going on for the Regional Development Reform in the country, the RDF should be transformed into the operational programme for implementing Albania's Regional Development policy and co-financing the future EU Regional Development and Cohesion Policy. It should be designed as a multi-annual operational programme resembling all of the features of the EU operational programmes for the implementation of structural funds. As such, the Government of Albania not only will guarantee the continuity of the main financing mechanism for regional development in the country – ensuring an overall convergence of large scale investments, realistically contributing to reducing disparities, and encouraging local economic development – but it will also support and facilitate the building of the necessary capacities for the implementation of future EU Cohesion Policy funds.

Notes

1. DCM no. 348, date 11.05.2016, 'On the approval of the National Strategy for Development and Integration 2015-2020'
2. In this context, 'small-scale' is used to portray the array of investments of regional importance/scale. At the level of LGU-s, funding provided by RDF is relevant and can be considered as the main source of funding large-scale/ capital projects.
3. The mentioned legal framework refers to DCM no. 961, date 2.12.2015, repealed with DCM no. 438, date 18.07.2018. Meanwhile the draft Law on Regional Development and Cohesion, drafted in 2015, was never approved.
4. ADF is a development organisation, created in 1993 and operating based on Law no. 10130/2009. The ADF's field of activity is to promote socio-economic development, and to support state development policies through guaranteeing sustainable, balanced and cohesive development at regional and local level.
5. See Law no. 130/2016 'On the Budget of Year 2017', Annex 3; Law no. 109/2017, Annex 3 and

ekonomik vendor e akoma më të pandjeshëm në zhvillimin rajonal.

Si rezultat, aktualisht, nevoja për reformimin e FZHR-së është shumë e theksuar. Kjo për dy arsye kryesore: (i) Së pari, mekanizmi i FZHR-së për momentin është shumë joefektiv, pa një vizion apo politikë të qartë që të orientojë investimet, e në të njëjtën kohë pa një kornizë monitoruese. Kështu, ky mekanizëm ka dështuar në përmbushjen e nevojave të zhvillimit në vend. (ii) Së dyti, në kuadër të aderimit në BE, për të përfituar nga Fondet Strukturore dhe të Kohezionit, Qeveria do të ketë nevojë për një mekanizëm financiar i cili mbështet zhvillimin rajonal si politikë e dedikuar (pra, një program operacional) i ndërtuar me një qasje me programe shumëvjeçare e me tregues të mirëfilltë performance.

Në vazhdim të një serie ndryshimesh që po ndodhin në vend në kuadër të Reformës së Zhvillimit Rajonal, FZHR-ja duhet të transformohet në një Program Operacional për zbatimin e Politikës së Zhvillimit Rajonal të Shqipërisë e për bashkëfinancimin e Politikës së Kohezionit e të Zhvillimit Rajonal të BE-së pas anëtarësimit. Mekanizmi duhet projektuar si një program disavjeçar operacional me tipare të ngjashme me programet operacionale të BE-së për zbatimin e fondeve strukturore. Kështu, Qeveria jo vetëm do të garantojë ruajtjen dhe vazhdimësinë e një mekanizmi kryesor financiar për zhvillimin rajonal në vend, duke siguruar konvergjencë të investimeve të shkallës së madhe e duke kontribuar në mënyrë realiste në uljen e pabarazive dhe zhvillimin ekonomik vendor, por do të mbështesë njëkohësisht ngritjen e kapaciteteve të nevojshme për zbatimin e fondeve të Politikës së Kohezionit të BE-së në të ardhmen.

Shënime

1. VKM nr. 348, datë 11.05.2016, 'Mbi miratimin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020'
2. Në këtë rast, 'shkallë e vogël' i referohet projekteve në raport me rëndësinë e tyre rajonale. Sa i takon nivelit vendor, financimet nëpërmjet FZHR-së janë të shkallës së madhe pasi FZHR-ja mund të konsiderohet si burimi kryesor i financimit të projekteve kapitale.
3. Baza ligjore e referuar është VKM nr. 961, datë

- the Decision of the Committee for Regional Development, No. 20, date 10.03.2016 'On the Operational Programme for Regional Development 2016 – 2017, and Decision of the Committee for Regional Development', No. 2, date 9.02.2017 'On the Operational Programme for Regional Development 2017 – 2018'.
6. Regional Policy is implemented through three main funds: European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF) and Cohesion Fund
 7. Pre-accession funding means having access to IPA funds (Instrument of Pre-accession Assistance), which help the beneficiaries (enlargement countries) make political and economic reforms, preparing them for the rights and obligations that come with EU membership. Post-accession funding means having access to all available funding opportunities for EU Members (upon accession), including ERDF, ESF and Cohesion Funds for financing regional development.
 8. So far, most of regional development-related funding is covered by RDF, and there are no other mechanisms in place to cover it.
 9. *Qarks* are defined as the second tier of local government in Albania, comprising several municipalities with geographic, traditional, economic, social, and common interests, according to Law no. 139/2015 'On Local Self-governance'.
 10. The process took place in 2015, during the designation and preparation of the RD reform. It was led from the Albanian Government, The Prime Minister Office (PMO) and supported from technical assistance provided from several donors, in the framework of the Regional Development Programme – Bridging Phase.
 11. The first Disparity Analysis for Albania was prepared in 2010, from the Integrated Support for Decentralization Project funded by EU and UNDP; the second Disparity Analysis was prepared by Co-PLAN in the framework of the Regional Development Programme – Bridging Phase, and funded by GIZ in 2015; and another disparity analysis is under preparation within the framework of the RDPA – phase III, co-funded from SDC and ADA and implemented by Ecorys and Co-PLAN.
 12. See Law no. 10190/2009, Annex 3. While the RDF was foreseen to address the RD policy, the clarity on the focus and vision of the RD policy was missing.
- 2.12.2015, e shfuqizuar nga VKM nr. 438 në 18.07.2018. Ndërkohë, draft Ligji për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin, i hartuar në 2015, nuk është miratuar.
4. FSHZH-ja është një organizatë e krijuar në vitin 1993, e cila funksionon në përputhje me Ligjin nr. 10130/2009. Fusha e veprimit të FSHZH-së është promovimi i zhvillimit socio-ekonomik dhe mbështetja e politikave shtetërore të zhvillimit nëpërmjet garantimit të zhvillimit të qëndrueshëm e të balancuar rajonal e vendor.
 5. Shih Ligjin nr. 130/2016 'Për Buxhetin e Vitit 2017', Aneks 3; Ligjin nr. 109/2017 për Buxhetin, Aneks 3; Vendimin e Komitetit për Zhvillimin e Rajoneve Nr. 20, datë 10.03.2016, 'Mbi Programin Operacional për Zhvillimin Rajonal 2016-2017' e Vendimin e Komitetit për Zhvillimin e Rajoneve Nr. 2, datë 9.02.2017, 'Mbi Programin Operacional për Zhvillimin Rajonal 2017-2018'.
 6. Politika Rajonale në BE zbatohet nëpërmjet tre fondeve kryesore: Fondi Evropian i Zhvillimit Rajonal (ERDF), Fondi Social Evropian (ESF) dhe Fondi i Kohezionit.
 7. Fondet e paraadërimit nënkuptojnë aksesin në fondet IPA, të cilat ndihmojnë vendet në proces anëtarësimi të zhvillojnë reformat e nevojshme politike e ekonomike duke u përgatitur për të drejtat e detyrat që lindin nga anëtarësimi në BE.
 8. Deri më sot, pjesa më e madhe e financimeve të lidhura me zhvillimin rajonal është mbuluar nga FZHR dhe nuk ka pasur ndonjë mekanizëm tjetër funksional për këtë.
 9. Qarqet konsiderohen si nivel i dytë i qeverisjes vendore në Shqipëri, sipas Ligjit nr. 139/2015 për Vetëqeverisjen Vendore.
 10. Procesi u zhvillua në 2015, gjatë hartimit të reformës së ZHR-së. Ky proces u udhëhoq nga Qeveria Shqiptare, Zyra e Kryeministrit, dhe u mbështet me asistencë teknike nga disa donatorë në kuadër të Programit të Zhvillimit Rajonal – Faza e Ndërmjetme.
 11. Analiza e parë e pabarazive në Shqipëri është përgatitur në 2010 nga Projekti ISDP (Projekti për Mbështetjen e Integruar për Decentralizimin), dhe është financuar nga BE-ja e UNDP-ja; analiza e dytë e pabarazive është përgatitur nga Co-PLAN në kuadër të Programit të Zhvillimit Rajonal – Faza e Ndërmjetme, financuar nga GIZ në 2015; dhe një analizë e tretë e pabarazive po hartohet në kuadër të Programit të Zhvillimit Rajonal në Shqipëri –

13. For 2018, the budget line covering the regional and local infrastructure, previously in the Ministry of Urban Development, was assigned to the Albanian Development Fund (following the reorganization of the GoA and line ministries, in July 2017).
14. Annex 3, Law no. 109/2017 'On the Budget for Year 2018'.
15. Author's calculations, based on data from Ministry of Finance and Economy.
16. Author's calculations based on the Decisions of the Regional Development Committee.
- Faza 3, i bashkëfinancuar nga SDC e ADA dhe i zbatuar nga Ecorys e Co-PLAN.
12. Shih Ligjin nr. 10190/2009 'Për Buxhetin e Vitit 2010', Aneksi 3. Ndërkohë që FZHR-ja parashikohej të adresonte politikën e ZHR-së, qartësia e fokusit dhe vizionit të politikës së kësaj të fundit gjithnjë ka munguar.
13. Për vitin 2018, linja buxhetore që mbulonte infrastrukturën rajonale dhe vendore, e cila dikur mbulohej nga Ministria e Zhvillimit Urban, iu caktua Fondit Shqiptar të Zhvillimit (pas riorganizimit të Qeverisë Shqiptare dhe ministrive të linjës në Korrik 2017).
14. Aneks 3, Ligji nr. 109/2017 mbi Buxhetin për vitin 2018.
15. Llogaritje të autorëve, bazuar në të dhëna nga Ministria e Financës dhe Ekonomisë.
16. Llogaritje të autorëve, bazuar në Vendimet e KZHR-së.

References | Referenca

- Chapman, J., 1999. *Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California*. s.l.:Lincoln Institute Policy, Arizona State University.
- EC, 2014. *The European Union Explained: Regional Policy*, Luxembourg: Publications Office of the European Commission.
- EC, 2016. *Eurostat Regions Database*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_BQqmHeCfV1BE&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1
- [Accessed 2018].
- GoA, 2015. DCM no. 961, date 2.12.2015 'For the Creation, Organisation and Functioning of the National Agency for Regional Development, the Regional Development Agencies and the Regional Economic Development Agency', Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare.
- GoA, 2015. Law no. 139/2015 'On Local Self-governance', Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare.
- GoA, 2016. Decision of the CDR No. 20, dated 10.3.2016, On the Operational Program for the Development of Regions 2016-2017, Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare.
- GoA, 2017. Decision of CDR No. 2, dated 9.2.2017, On the Approval of the Operational Program for the Regional Development Fund 2017-2018, Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare.
- GoA, 2017. Law no. 109/2017 'On the Budget for Year 2018', Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare.
- ISDP, 2010. *Assessment of Design and Performance, Recommendations for Improvements and Support in Reforming the Regional Development Fund*, Tiranë: UNDP and EC Delegation Albania.
- PMO, IP3, Agency for Support of Civic Society, 2016. *Analizë e Instrumentit Financiar të Zhvillimit Rajonal në Shqipëri [Analysis of the Financial Instrument of Regional Development in Albania]*, Tiranë.
- RDPA, 2017. *Methodology and Organisational Assurance of the Regional Development Programming Documents Preparation*, Tiranë: RDPA.
- Shutina, D., Toto, R. & Boka, M., 2015. *Toward Regional Operational Programing - Assistance to Regional Development Policy Reform in Albania*, Tiranë, SDC; GIZ.

ORCID

Kejt Dhrami: <https://orcid.org/0000-0002-2617-6480>
 Anila Bejko (Gjika): <https://orcid.org/0000-0002-3693-6295>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Europeanisation of Spatial Planning in Albania

Evropianizimi i planifikimit të territorit në Shqipëri

Ledio Allkja^a

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 planning¹ 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 Integrimit 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

^aledio_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; 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 Shqipëri¹ 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).

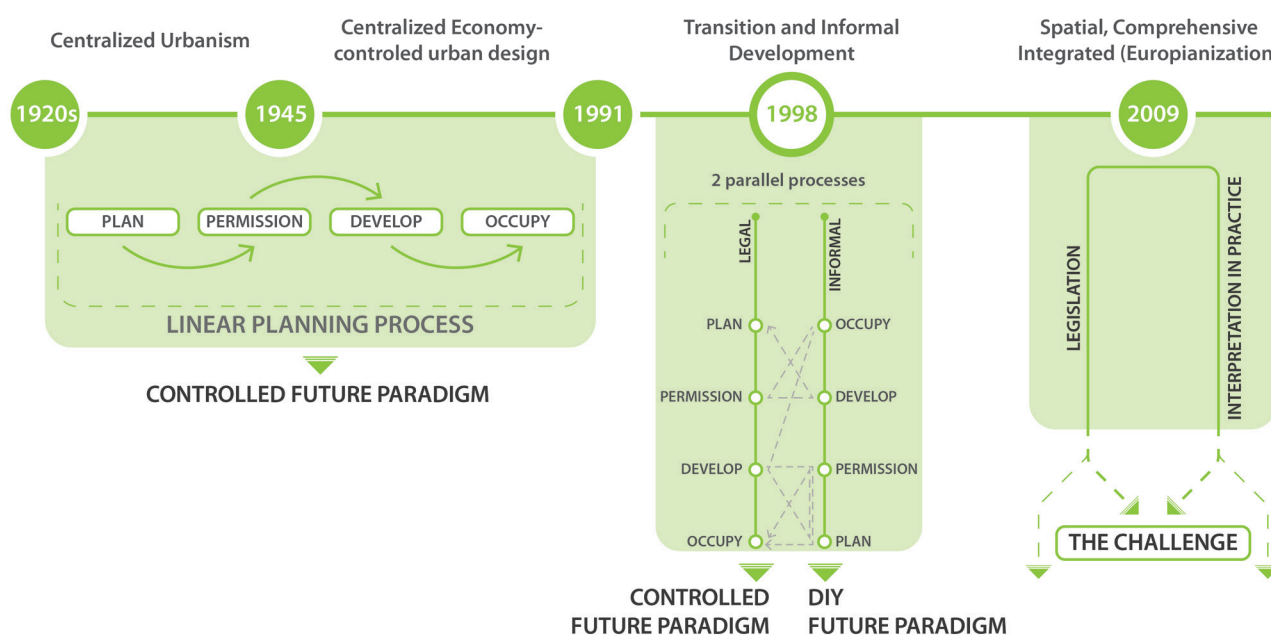
Albania has gone through important reforms over the last decade, directed towards European integration. Most sectors, although not through a formal process of negotiation, are preparing for the integration and are aligning their sectorial legislation and policies with European standards. Territorial 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 përpiqet 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 Criteria², 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 Kopenhagenit², të njohura edhe si kriteret e integritit. 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 Integritit

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 integritetit 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.

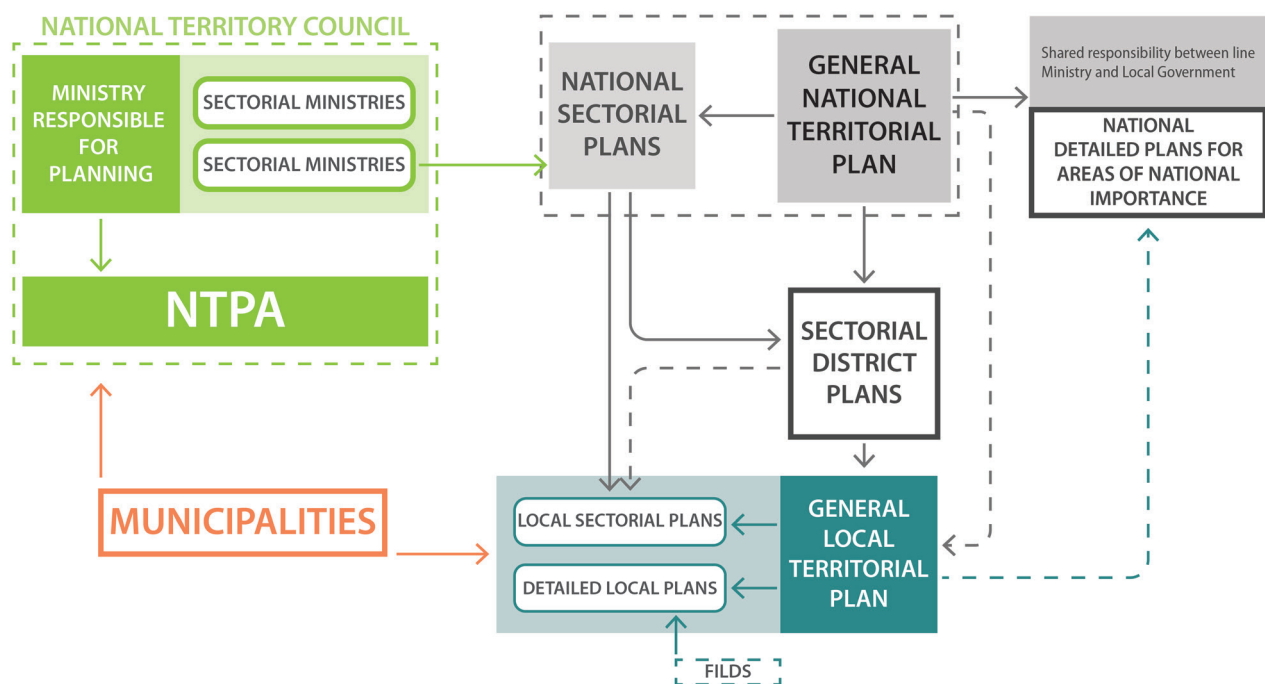
Europeanization of the Albanian Planning System

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*³ 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 Qarkut³, 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, nitratet, 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 ndërmintor 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 municipalities⁴, 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. Ministritë 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) ministritë 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 partnere⁴, 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 experience⁵, 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 provided⁶. 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 bashkive⁵.

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 zbatimit⁶. 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 terrore 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 legjislacioni 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 integritetit, 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 integritetit 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 integriteti evropian. Në veçanti ndikimi nga integriteti 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 integritetit, 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 kërkon më shumë 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, termit 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 Dibrës.

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. POLITO: 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. POLITO: 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 ammended)*. 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.

Land Development in Albania – Challenges and Innovations | Zhvillimi i tokës në Shqipëri – sfida dhe inovacion

Rudina Toto^a, Ledio Allkja^b

Summary

The evolution of land development in Albania has gone through several important stages since the fall of the totalitarian regime in the beginning of the 1990s. The legal framework and the instruments used for managing land development have been significantly expanded and enriched, including the introduction of innovative financial instruments, which allow for land value capture in the public interest. However, the practice of land development and management remains incomplete, hidden, and driven by financial interests, which do not aim to produce public benefits. In most cases, land development is implemented by entrepreneurs aiming at profit maximization, whereas the public receives little or no benefit.

This article analyses the evolution of land development in Albania in legal, institutional, and practical terms, focusing on challenges experienced so far and on possible means for innovation. The purpose of the latter is to establish practices that: prove to be applicable in the Albanian context; are understood and widely accepted by all of the interested stakeholders; provide socio-economic results; are transparent; respect actors' development rights; and, most importantly, provide public benefits, hence moving beyond limited stakeholders' interests. In this regard, this article shares (among others) the experience of the application of the Quadruple Helix (QH) as a platform for innovation in land development and provides recommendations on how to improve land development processes. The practice of the QH has been described by the authors in two cases of land development in the municipalities of Fier and Tirana¹.

Keywords: Land Development, Financial Instruments, Quadruple Helix

Përmbledhje

Zhvillimi i tokës në Shqipëri ka evoluar në etapa të rëndësishme pas rënies së sistemit totalitar në fillim të viteve '90. Kuadri ligjor dhe instrumentet që synojnë drejtimin e zhvillimit janë zgjeruar dhe pasuruar ndjeshëm, madje dhe me instrumente novatore të cilat kapin vlerën e shtuar të zhvillimit në të mirë të publikut. Por, nga krahu tjetër, praktika e menaxhimit të zhvillimit të tokës vazhdon të mbetet

Contact | Kontakt

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

^bledio_allkja@co-plan.org

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

e cunguar, e fshehtë dhe e kufizuar nga interesa financiare të cilat jo domosdoshmërisht synojnë të prodhojnë të mira publike. Përkundrazi, zhvillimi i tokës në të shumtën e rasteve është i drejtuar nga maksimizimi i fitimeve të grupeve të ngushta të interesit, ndërkohë që publiku merr pak ose asgjë në këmbim.

Ky artikull kryen një analizë të evoluimit të zhvillimit të tokës në Shqipëri si nga pikëpamja ligjore-institucionale ashtu edhe nga ajo praktike, duke u fokusuar tek sfidat dhe mundësia për inovacion në zhvillimin e tokës. Inovacioni synon të krijojë praktika të aplikueshme në kontekstin shqiptar, gjerësisht të pranuar nga palët, që prodhojnë rezultate socio-ekonomike, janë transparente, respektojnë të drejtat e zhvillimit të qytetarëve dhe ofrojnë të mira publike dhe vendime në të mirë të qytetarëve të cilat shkojnë përtej interesit të ngushtë të një grupimi të vogël aktorësh. Në këtë këndvështrim, ndër të tjera, artikulli sjell eksperiencën e aplikimit të modelit të heliksit të katërfishtë si platformë për inovacion në zhvillimin e tokës. Gjithashtu, ai ofron rekomandime për përmirësimin e procesit të zhvillimit. Praktika e heliksit të katërfishtë është përshkruar nga autorët në dy raste të izoluar të zhvillimit të tokës në bashkinë Fier dhe në Tiranë¹.

Fjalë kyçe: Zhvillimi i tokës, instrumente financiare, heliksi i katërfishtë

The Context of Land Development in Albania

Land development is a highly sensitive subject from a variety of perspectives, such as economic development, legal frameworks, stakeholder rights, quality of cities and public spaces, as well as the use of natural resources. Due to the many interrelations land development evokes among the above dimensions, the need for it as a political priority is usually undermined; though in reality land development is a deliberate product of the context and of the political discourse (Zhou et al., 2017; Toto & Shutina, 2015).

Albania is no exception. In 28 years of governance, planning reforms were never considered a high priority on the political agenda, and were rarely subject to consultation with constituents². Moreover, strategic development processes (to be implemented in many city centres) avoided open debates about development, property rights, and property appropriation.

Recently, there have been two highly debated and frustrating cases of development on public land in Tirana: a multi-use private building being built on the territory of the former national stadium 'Qemal Stafa' (2016), and the conversion of public land into private land in Tirana city centre, which

Konteksti i zhvillimit të tokës në Shqipëri

Zhvillimi i tokës është një çështje me ndjeshmëri të lartë në shumë këndvështrime të tilla si zhvillimi ekonomik, aspektet ligjore, të drejtat e aktorëve, cilësia e qyteteve dhe e hapësirës publike si dhe përdorimi i burimeve natyrore. Për shkak të ndërthurjeve të shumta, prioritetin e drejtpërdrejtë politik e ka të fshehur, edhe pse në realitet është produkt i synuar i kontekstit dhe *diskursit* politik (Zhou et al., 2017; Toto & Shutina, 2015).

Shqipëria nuk bën përjashtim nga kjo formulë. Në 28 vite qeverisje, reformat e planifikimit nuk janë renditur në krye të axhendave politike e thuajse nuk janë diskutuar me qytetarët². Për më tepër, në çdo rast zhvillimi strategjik në qendra urbane, diskutimi mbi të drejtat e palëve të prekura e mbi tjetërsimin e pronës është shmangur krejtësisht.

Rishtazi, rastet më të nxehta e më frustruese për komunitetin janë ato të zhvillimit në tokën publike të ish-stadiumit 'Qemal Stafa' të një ndërtese shumë-funksionale me karakter privat (2016) dhe të tjetërsimit të tokës publike në qendër të qytetit të Tiranës nën argumentin e rindërtimit të Teatrit Kombëtar (2018). Në të dyja rastet, nën presionin e grupeve të kufizuara të interesit, debati publik ka

the government claims is needed to rebuild the National Theater (2018). In both cases, under the pressure of certain stakeholder groups, the public debate has addressed the historical and architectural values of the developments, as well as, to a certain extent, the spiritual, moral and professional aspects. The discussion on land development agreements and rights and the distribution of costs and benefits has not been a part of the debates. As a result, the absence of citizens' awareness and knowledge on the land development processes has eliminated the active role of the community in impacting decision-making. The citizens have considered these cases as a closed-end debate between developers and public institutions on one side, and artists or architects on the other, rather than as a community-wide privilege. Whereas these two cases are of high public sensitivity, thousands of others happen on urban, agricultural, and natural land (for example the case of Mabetex in Divjakë³), executed on the basis of technical decision-making only and in complete "silence".

The 2014-2016 legal reform in planning created the opportunity to expand the concept of public-private partnerships to land development. Law no. 107/2014 created the Local Detailed Plan as a planning instrument, bringing together developers, landowners, the municipality, and citizens in the land development process in a way that balances public and private interests. The respective bylaws offer financial instruments through which the municipality and the community can generate revenue to be invested in public services and infrastructure. These instruments come as a novelty to the Albanian land development practice, aimed at increasing local revenues and guaranteeing fair distribution of land values to all those who create it including, therefore, the community.

But, if the legal framework is well defined in Albania and ensures fairness, then why are land development processes (including strategic ones) implemented in silence, away from public debate and negotiations (thereby violating the law) and without achieving any balance between public and private interests? The aim of this article is to answer this question by analysing the framework of land development policy and its implementation. Moreover, this article offers

vënë në fokus vlerat historike dhe arkitektonike si edhe, deri diku, vlerat shpirtërore e të përkatësisë profesionale. Këtyre debateve mjaft legjitime nuk u është bashkëngjitur në mënyrë të qenësishme diskutimi për marrëveshjet e zhvillimit të tokës, të drejtat e palëve dhe shpërndarjen e kostove dhe përfitimeve në proces. Për pasojë, mungesa e vetëdijes qytetare mbi procesin e zhvillimit të tokës ka eliminuar rolin aktiv të komunitetit në ndikimin e vendimmarrjeve politike. Këto çështje janë konsideruar si çështje të interesit të ngushtë të artistëve apo arkitektëve dhe jo si përkatësi qytetare. Nëse këto janë dy raste me ndjeshmëri publike të lartë, qindra të tjera ndodhin rëndom në tokë urbane, bujqësore e natyrore (për shembull rasti i *Mabetex* në Divjakë³), mbi bazë vendimmarrjesh teknike e 'në heshtje'.

Reforma ligjore e planifikimit 2014-2016 krijoi mundësi për zgjerimin e konceptit të partneritetit publik-privat edhe në zhvillimin e tokës. Ligji nr. 107/2014 'krijoi' Planin e Detajuar Vendor si instrumentin e planifikimit që sjell bashkë zhvilluesit, pronarët e tokës, bashkinë dhe qytetarët në një proces zhvillimi toke ku balancohen interesat publike me ato private. Aktet nënligjore në zbatim të ligjit ofrojnë instrumente financiare përmes të cilave bashkia dhe komuniteti mund të gjenerojnë të ardhura për të investuar në shërbimet dhe infrastrukturën publike. Këto instrumente vijnë si risi në praktikën tonë dhe jo vetëm rritin të ardhurat vendore, por edhe garantojnë një shpërndarje më të drejtë të vlerës së tokës tek të gjithë ata që e krijojnë këtë vlerë, pra tek komuniteti.

Por, nëse korniza ligjore është e mirëpërcaktuar dhe garanton drejtësi, përse proceset e zhvillimit të tokës, përfshirë ato të nivelit strategjik, zbatohen në heshtje, larg debatit dhe negociatës publike (në kundërshti me ligjin) dhe pa realizuar balancën mes interesave publike e private? Qëllimi i këtij artikulli është t'i përgjigjet kësaj pyetjeje duke analizuar kornizën e zbatimit të politikës për zhvillimin e tokës. Më tej, artikulli ofron rekomandime mbi mënyrën me të cilën këto procese zhvillimi mund të bëhen më të drejta, përveçse fitimprurëse për të gjithë aktorët. Propozimet bazohen në konceptin e *heliksit të katërfishtë* i cili synon që të ndërlihdë interesat dhe kapacitetet praktike kërkimore me diskursin politik në një platformë transparente e

recommendations on the way that these processes of development can become fair and just for all stakeholders. Our concrete proposal focuses on the instrument of the quadruple helix, which aims to connect interests and technical capacities with the political discourse through a transparent platform. Such a platform engages the community and developers in order to generate innovation in land development.

The Implementation of Land Development Policy and Challenges of the Process

Municipalities manage land development on the basis of the territorial planning and development law and bylaws. Law no. 107/2014 has defined that the detailed planning for areas that will be transformed as a result of development, redevelopment, and regeneration, will be done through the instrument of the Local Detailed Plan (LDP). This instrument offers the framework, tools, and steps for the management of property relations and development rights between the various stakeholders, including the allocation of costs and the benefits arising from the process. If an area is not supposed to undergo a change of ownership, it is not subject to the LDP. Municipalities define the areas that will be developed on the basis of an LDP in their General Local Territorial Plan (GLTP) as a condition to issuing building permissions (Toto et al., 2015).

LDPs can be developed through a public or private initiative, depending on the stakeholders' interests and the expected form of development in the area, as defined in the GLTP. The financial instruments used to fund infrastructure and services will essentially depend on the way that an LDP initiative is taken (Toto et al., 2015). Law no. 107/2014 defines three instruments that municipalities can use: bonus Floor Area Ratio; transfer of development rights between different structural units⁴; and compulsory land development. The respective purposes of these instruments are: generation of non-public funds for financing public infrastructure; ensuring a fair redistribution of development on the territory to guarantee the balance between landowners while preserving valuable natural and agricultural land, as well as cultural objects; and stipulating and

cila angazhon komunitetin dhe zhvilluesit për të gjeneruar inovacion në zhvillimin e tokës.

Zbatimi i politikës për zhvillimin e tokës dhe sfidat e procesit

Nga pikëpamja ligjore dhe institucionale, zhvillimi i tokës realizohet nën drejtimin e bashkive, mbi bazën e legjislacionit për planifikimin dhe zhvillimin e territorit. Ligji nr. 107/2014 ka përcaktuar se planifikimi i detajuar për zona që do të transformohen si pasojë e zhvillimit, rihvillimit dhe rigjenerimit, realizohet përmes instrumentit të Planit të Detajuar Vendor (PDV). Ky instrument ofron kornizën dhe hapat sipas të cilave do të menaxhohet marrëdhënia e pronësisë dhe e të drejtave të zhvillimit mes palëve të prekura, përfshirë kostot e përfitimet që lindin nga procesi. Nëse një zonë nuk është objekt i transformimeve që tjetërsojnë pronësinë, në thelb nuk është objekt i PDV-së. Bashkitë përcaktojnë në Planin e Përgjithshëm Vendor të territorit se cilat zona do të zhvillohen mbi bazën e PDV-së para se të jepen lejet e ndërtimit (Toto et al., 2015).

PDV-të mund të hartohen me nismë publike apo private, në varësi të interesit dhe formës së pritshme të zhvillimit në zonë. Varësisht mënyrës me të cilën ndërmerret iniciativa, realizohen edhe instrumentet financiare për mbulimin e infrastrukturës dhe shërbimeve publike (Toto et al., 2015). Ligji nr. 107/2014 përcakton tre instrumente që bashkitë mund të përdorin: intensiteti me kushte, transferimi i të drejtave për zhvillim midis njësive strukturore, dhe zhvillimi i detyrueshëm i tokës. Qëllimet e tyre janë: gjenerimi i fondeve jo publike për të financuar investime publike, rishpërndarja e drejtë e zhvillimit në territor për të garantuar balancat mes pronarëve dhe për të ruajtur tokën me vlerë natyrore, bujqësore dhe objektet kulturore dhe stimulimi apo lehtësimi i zhvillimit në përputhje me Planin e Përgjithshëm Vendor edhe aty ku ka tendenca bllokuese nga pronarët e tokës (MZHU, 2014). Ligji shprehet se mënyra e përdorimit të këtyre instrumenteve përmes programeve specifike rregullohet në akte nënligjore (MZHU, 2014).

Përpos instrumenteve të mësipërme, korniza ligjore përmban edhe një vendim të Këshillit të Ministrave i cili përcakton rregullat për përdorimin

easing development in conformity with the GLTP, even when faced with resistance from landowners (MZHU, 2014). Legally speaking, the way these instruments are applied is regulated by the bylaws (MZHU, 2014).

In addition to the above instruments, the legal planning framework also includes a decision of the Council of Ministers, which defines the rules for the use and management of public space. This regulation adds additional instruments: business improvement districts – mainly for urban core commercial areas; betterment fees for land improvements taking place through public investments, applied to owners and/or developers who benefit from an increase in land value; and special area districts as an infrastructure co-financing effort between residents and the municipality. These financial instruments are created and managed within the LDP framework and only through a voluntary and open agreement between landowners, developers, and the municipality. The implementation of each instrument must include a public communication and transparency program (MZHU, 2015).

The legislation on land value capture instruments is complete and accurate in terms of details, as defined by expert opinions during its preparation and positively evaluated by local and international experts (Favro & Toto, 2016). However, the implementation of GLTPs through LDPs and the instruments mentioned above is still in its early stages, as municipalities deem it very difficult (Allkja et al., 2018). To date, there are 44 approved GLTPs, 16 in the drafting process, and one municipality that has not begun the drafting process yet. Out of the 44 municipalities with an approved GLTP, only seven have initiated a process of drafting LDPs. In total there are 96 LDPs that are being drafted; 29 of them have already been approved by the respective authorities (AKPT, 2018). It is worth mentioning that 50 of the initiated LDPs and 24 of the approved LDPs belong to the municipality of Tirana. This is another factor indicating how difficult the process is for other, smaller municipalities. Yet, in the positive cases, there is a tendency to focus on the technical, design aspects, avoiding public communication or negotiations, as well as financial evaluations.

In general, municipalities outsource the LDP drafting process to design studios⁵ or wait for their

dhe menaxhimin e hapësirës publike. Kjo rregullore shton edhe këto instrumente: zonat për zhvillimin e biznesit – kryesisht zonat qendrore dhe me aktivitet tregtar; tarifat e përmirësimit të tokës përmes investimit publik, të cilat u aplikohen pronarëve dhe/ose zhvilluesve që përfitojnë nga rritja e vlerës së tokës si pasojë e përmirësimit publik; forma bashkëfinancimi mes banorëve/pronarëve në zonë dhe bashkisë – kryesisht në zona banimi. Këto instrumente financiare krijohen e menaxhohen brenda kuadrit të PDV-së dhe vetëm në marrëveshje vullnetare e të hapur midis pronarëve, zhvilluesve dhe bashkisë. Çdo instrument duhet të shoqërohet me programin e komunikimit publik transparent (MZHU, 2015).

Ky është një rregullim ligjor i plotë i cili është vlerësuar pozitivisht edhe në nivel ekspertësh kombëtarë e të huaj (Favro & Toto, 2016). Por, pavarësisht kësaj, zbatimi i planeve të përgjithshme vendore përmes PDV-ve dhe instrumenteve të mësipërme është ende në fillesat e veta. Bashkitë e konsiderojnë si tepër të vështirë (Allkja et al., 2018). Aktualisht janë miratuar 44 PPV, 16 janë në proces hartimi dhe 1 bashki nuk ka filluar ende hartimin e PPV. Nga 44 bashkitë të cilat kanë PPV të miratuar vetëm shtatë kanë nisur procesin e hartimit të PDV-ve. Në total, 96 PDV janë në proces hartimi, nga të cilat 9 janë miratuar prej autoriteteve përkatëse (AKPT, 2018). Vlen të përmendet se 50 prej PDV-ve të nisura dhe 24 prej atyre të miratuara janë vetëm në bashkinë Tiranë, çka është një tjetër tregues i vështirësisë që paraqet ky proces për bashkitë e tjera më të vogla. Edhe në këto raste vihet re gjithsesi tendenca për t'u fokusuar në pjesën teknike të projektimit, pa realizuar komunikimin publik dhe negociatën sipas rastit dhe pa kryer vlerësimin financiar.

Përgjithësisht, bashkitë e prokurojnë procesin e hartimit të PDV-së në studio projektimi⁴ ose presin propozime prej tyre, të cilat i rishikojnë për përputhshmëri me planin e përgjithshëm. Përgatitjen e planeve të detajuara vendore e 'udhëheqin' zhvilluesit/projektuesit dhe bashkitë janë në pozicion pritës, ndjekës apo lehtësues të procesit (sipas intervistave dhe kontakteve personale). Më së shumti, bashkitë kujdesen për shpërndarjen e koeficientëve të zhvillimit⁵. Studiot projektuese ose zhvilluesit kujdesen që propozimet e tyre të arrijnë në vlerat maksimale

proposals, which municipalities review afterwards for GLTP and legal conformity. The preparation of the LDPs is usually led by developers and designers, often leaving municipalities in a reactive position (based on interviews and meetings with key people). In most cases, municipalities stipulate development conditions⁶. In this process, landowners benefit as well as development shareholders. Municipalities (as representatives of the community and as a key stakeholder) do not benefit, as they lack a proactive stance in promoting public interests. Municipalities do not participate in negotiations and do not make any attempt to gain even some portion of the added value of the development that should be allocated, as a public benefit from the increased land values, to public infrastructure and services (Toto et al., 2015; Favro & Toto, 2016).

Yet, there are cases where municipalities have tried to avoid some of the costs born due to land development. For instance, the municipality of Tirana, by developing the LDPs in phases, first designates space for public roads. Expropriation is used in case the land to be used for roads is in private hands. The costs of the remaining public spaces are allocated to the developer. These are, however, spaces at the level of a small residential block. Larger public spaces at the neighbourhood and city level are built using only public funds.

Furthermore, in the two particular cases of Tirana and Fier, there is a willingness to use agreements with landowners (based on the regulation of public spaces⁷) in order to develop public and private land for both public and private interests through land readjustment and consolidation (Favro et al., 2018a; Favro et al., 2018b). Through the support of the Project on Planning and Local Governance, the two municipalities have also drafted feasibility studies to be used in negotiations with landowners and developers when undertaking the development process (Favro et al., 2018c). The two cases concern municipalities preparing plans in advance, so as to be proactive and able to lead the development process. Both municipalities aim to avoid expropriation costs for public infrastructure by diverting landowners' compensation towards market values gained in the new developments. The municipality views itself as one of the landowners (namely, of public land in the area) and thus, should be equally compensated. This

të fitimit. Sigurisht, në këtë proces përfitojnë edhe pronarët e tokës, të cilët janë aksionerë në zhvillim. Por bashkitë (si përfaqësuese të komunitetit), edhe pse aksionere, nuk përfitojnë, për arsye se nuk janë proaktive në mbrojtjen e interesave të tyre në proces. Bashkitë nuk përfshihen në negociata dhe nuk tentojnë t'i orientojnë ato drejt marrëdhënieve ku edhe publiku përfiton nga vlera e tokës që rritet si rezultat i infrastrukturës publike të ofruar nga bashkia (Toto et al., 2015; Favro & Toto, 2016).

Ka raste në të cilat bashkitë janë përpjekur të shmangin disa kosto që lindin nga procesi i zhvillimit të tokës. Për shembull, bashkia e Tiranës, duke e realizuar PDV-në në fazë, ndan hapësirën që përdoret për rrugë nga ajo e përdorimeve të tjera. Nëse për realizimin e rrugës tjetërsimi i pronës private kryhet me shpronësim, bashkia tenton të ngarkojë tek zhvilluesit krijimin e hapësirës publike. Megjithatë, këto janë hapësira të shkallës së një blloku të vogël banimi, ndërsa hapësirat publike në nivel lagjeje e qyteti realizohen tërësisht me fonde publike.

Gjithashtu, bashkitë e Tiranës dhe të Fierit kanë shprehur gatishmërinë dhe dëshirën për të përdorur marrëveshjen me pronarët e tokës, bazuar në rregulloren për hapësirën publike⁶, për të zhvilluar tokën përmes konsolidimit dhe rregullimit të parcelave (Favro et al., 2018a; Favro et al., 2018b). Me mbështetjen e projektit për planifikimin dhe qeverisjen vendore janë hartuar edhe studime mundshmërie financiare për t'u përdorur nga bashkitë në negociatën me pronarët dhe zhvilluesit, nëse ato do të jenë të gatshme ta ndërmarrin këtë proces (Favro et al., 2018). Në këtë rast, bashkia kërkon të evitojë kostot e shpronësimit për infrastrukturën publike duke orientuar kompensimin e pronarëve tek ndërtesat private 'banim dhe tregti' që do të ndërtohen në zonë. Për më tepër, bashkia e konsideron veten si një ndër pronarët e truallit (trojet publike në zonë) dhe mund të kompensohet si pjesëmarrëse në zhvillim, ashtu sikurse të gjithë pronarët e tjerë. Kjo mënyrë të vepruari bazohet në parimin e rishpërndarjes së drejtë të kostove dhe përfitimeve në proces, duke marrë parasysh se: 1) bashkia është pronare trojesh; 2) përmes koeficientëve të vendosur në plan dhe përmes ndërtimit të infrastrukturës publike bashkia rrit vlerën e tokës, duke pasur kështu të drejtën të kapë një pjesë të kësaj rritjeje.

method is based on the principle of fair and just distribution of costs and benefits born in the process, by taking into consideration that: 1) the municipality is a landowner; and 2) the municipality raises the value of the land through designating better development conditions in the GLTP and through providing public infrastructure; therefore, it has the right to capture part of the increase.

These two cases are currently being implemented and are still individual cases, which are met with scepticism by the two respective municipalities, due to the energy and time required for implementation. These types of development agreements among landowners, developers, and the municipality are based on stakeholders' willingness for accord, which can only be achieved after intensive negotiations and open communication. Taking into consideration that such processes usually take significant time (EC, 1997; Favro et al., 2018), municipalities find it more convenient to compete for governmental expropriation and public investments funds (Allkja et al., 2018). This method is considered easier and quicker. Also, in this way, municipalities have the opportunity to: avoid the process of transparency and public communication; take one-sided decisions, which are sometimes detrimental to historical and natural values or public spaces; re-appropriate public properties in favor of narrow private interest; and allow developments that are unjust for taxpayers to take place, by placing the financial burden of the public investments on the taxpayers.

Furthermore, the lack of development orientation towards low-cost, private land and the absence of land value capture instruments create the perfect conditions for land market speculations (Favro et al., 2018c). For instance, the owners of undeveloped land along the northern boulevard of Tirana, which is currently under construction, claim that land values are at least twice the value of the period before the boulevard construction works began. Based on interviews conducted with landowners during 2018, it was noted that selling prices for residential spaces started at 1,300 EUR/m² and went up to 1,700 EUR/m² depending on the location; commercial spaces started at 2,500 EUR/m² and could go up to 3,000 EUR/m²; and, in general, landowners required at least 40% of the

Megjithatë, rastet më sipër jo vetëm që janë ende në zbatim dhe të izoluara, por edhe shihen nga bashkitë në mënyrë dyshuese, sepse zbatimi i tyre kërkon energji dhe kohë (EC, 1997; Favro et al., 2018). Marrëveshje të tilla zhvillimi midis pronarëve, zhvilluesve dhe bashkisë bazohen në vullnetin e palëve dhe dakordësinë e tyre që mund të arrihet vetëm pas negociatave intensive dhe komunikimit të hapur. Duke qenë se këto procese mund të zgjatin, tendenca e bashkive në tërësi është të konkurrojnë mes tyre për të fituar nga fondet qendrore të shpronësimit dhe të investimeve publike (Allkja et al., 2018). Kjo metodë konsiderohet më e thjeshtë dhe e shpejtë. Për më tepër, në këtë mënyrë bashkitë evitojnë procesin e transparencës dhe komunikimit me publikun, marrin vendime të njëanshme, madje edhe në dëm të vlerave historike e natyrore apo të hapësirës publike, kryejnë tjetërsim të pronës publike në favor të interesave të ngushta private dhe lejojnë zhvillime të padrejta për taksapaguesit duke u ngarkuar këtyre të fundit barrën financiare të investimit publik.

Mirëpo, duke mos e orientuar zhvillimin në tokën private me kosto të ulët e duke mos kapur rritjen e vlerës, bashkitë i hapin rrugë spekulimit mbi çmimet e tregut të tokës (Favro et al., 2018c). Për shembull, pronarët e pronave të pazhvilluara përgjatë bulevardit verior të Tiranës (ende në fazë ndërtimi) kanë pritshmëri të paktën dy herë më të larta për vlerën e tokës/pronës së tyre krahasuar me pritshmëritë përpara fillimit të punimeve për ndërtimin e rrugës. Sipas intervistave në zonë⁷, çmimet aktuale të shitjes së banesave fillojnë nga 1,300 Euro/m² dhe shkojnë deri në 1,700 Euro/m² në varësi të pozicionit; shërbimet tregtare fillojnë nga 2,500 Euro/m² e shkojnë deri më 3,000 Euro/m²; ndërkohë që përgjithësisht pronarët e tokës kërkojnë minimalisht 40% të të ardhurave të zhvillimit. Vlera e pretenduar po krijohet në fakt si pasojë e ndërtimit të bulevardit dhe, për sa kohë për këtë infrastrukturë paguan e gjithë shoqëria, është e paktë të themi se qyteti i Tiranës duhet të përfitojë nga kjo vlerë e rritur duke e 'kanalizuar' atë në hapësirë dhe infrastrukturë publike (Favro et al., 2018b; Favro & Toto, 2016).

Rastet studimore në Tiranë dhe Fier janë përpjekur të krijojnë modelin e heliksit të katërfishtë, duke sjellë, të paktën teorikisht, në tryezë bashkinë/

development revenues⁸. These expected values have increased as a result of the construction of the boulevard. Since the cost of this infrastructure is paid by society, Tirana's citizens should benefit from the increase in land values. This added value is, as a rule, channeled to fund other public spaces and infrastructures (Favro et al., 2018b; Favro & Toto, 2016).

The cases of Tirana and Fier demonstrate an attempt to create a quadruple helix model for land development by bringing together the municipality/community, developers, owners/inhabitants, and technical support from experts of universities and research institutions⁹. This has helped in understanding what is currently hampering the LDP processes and what is

komunitetin, zhvilluesit, pronarët/banorët dhe mbështetjen teknike të ekspertëve nga universitete dhe institute kërkimore⁸. Pikërisht kjo ka ndihmuar për të kuptuar se përse procesi i hartimit të planeve të detajuara vendore çalon e nuk realizohet në përputhje me legjislacionin dhe çfarë mund të nxitë apo frenojë 4 grupet e mësipërme në procesin e zhvillimit të tokës.

1. *Universitetet dhe institutet kërkimore*: Njohuria profesionale për menaxhim të integruar të tokës është e kufizuar në Shqipëri. Pak institucione mund ta ofrojnë atë në përputhje me kontekstin shqiptar dhe me instrumentet më inovatore të partneritetit publik-privat. Deri më tani, këto institucione kanë pasur ndikim në legjislacion dhe në praktikën e planifikimit

The Quadruple Helix Concept

Innovation is the result of the interaction processes between actors from different mediums, who contribute based on their function in society. As a result of these interactions, models have been created that try to replicate and serve as a platform for development and innovation (Cavallini et al., 2016). The Triple Helix Model was the initial concept that took shape in the business field, which included three traditional actors: universities and research centers, industries, and government. This concept was then borrowed and used in policy making for regional development, especially in smart specialization. In the last decade, another important actor (component) has been added, which represents civil society, transforming the concept into the Quadruple Helix (Arnkil et al., 2010). Contributions to innovation and economic development are seen in the ability of different actors to interact in order to share expertise, exchange knowledge, and transfer of know-how based on the model of the helixes. Land development brings economic development and requires a great deal of interaction between different actors. Innovation, in this case, lies in expanding practices and sharing knowledge to produce not only financial profits for a narrow group of actors, but also public benefits for a wider community through open and transparent processes. The application of the Quadruple Helix represents the formalization of competences and assertion of actors' rights in the creation of innovative practices in land development.

Koncepti i Heliksit të Katërfishtë

Inovacioni është rezultat i proceseve të ndërveprimit të aktorëve nga medime të ndryshme, të cilët kontribuojnë bazuar në funksionin e tyre në shoqëri. Si rrjedhojë e ndërveprimeve, janë krijuar modele të cilat bëhet përpjekje për t'i replikuar dhe shërbejnë si platforma bazë për zhvillim e inovacion (Cavallini et al., 2016). Heliksi i Trefishtë ishte koncepti fillestar që mori trajtë në fushën e biznesit i cili përfshinte tre aktorë tradicionalë si: Universitete dhe Qendra Kërkimore, Industrinë dhe Qeverinë. Ky koncept gjithashtu u huazua dhe përdor në hartimin e politikave për zhvillimin rajonal dhe veçanërisht në specializimin inteligjent. Në dekadën e fundit është shtuar dhe një aktor (komponent) tjetër i rëndësishëm si shoqëria civile duke e transformuar konceptin në Heliksin e Katërfishtë (Arnkil et al., 2010). Kontributi në inovacion dhe zhvillim ekonomik shihet në aftësinë ndërvepruese të aktorëve të ndryshëm për të ndarë ekspertizë e njohuri dhe për të transferuar dijen praktike, bazuar në modelin e helikseve. Zhvillimi i tokës sjell zhvillim ekonomik dhe kërkon një ndërveprim të madh midis aktorëve të ndryshëm. Inovacioni në këtë rast qëndron në zgjerimin e praktikave dhe shkëmbimin e njohurive për të prodhuar jo vetëm të mira financiare për një grupim të ngushtë aktorësh, por edhe të mira publike për një komunitet më të gjerë, nëpërmjet proceseve të hapura e transparente. Aplikimi i Heliksit të Katërfishtë nënkupton formalizimin e kompetencave dhe të drejtave të aktorëve në krijimin e praktikave novatore në zhvillimin e tokës.

hindering or stimulating the four stakeholder groups' participation in the process.

1. *Universities and research institutes:* Professional knowledge on the integrated management of land development is limited in Albania. Few institutions can offer such knowledge in accordance with the Albanian context and with the novel instruments of public private partnerships. Until now, these institutions have had an impact on the legislation and on planning practice, while providing knowledge and support to municipalities on how to deal with specific land development cases. In order to affect land development practices with their knowledge, research institutions should cooperate directly with developers and beneficiaries (such as the community and landowners, as users of the land development product) while having local governments lead the process and serve as intermediaries.
2. *Government – municipalities and planning institutions at the central level.* Their interest is to increase the dynamics of land development in order to generate greater revenues from the infrastructure impact tax and the property tax. The ministry responsible for planning and the National Territorial Planning Agency are interested in the implementation of legislation to create fair and just models of development. In theory, the 61 Albanian municipalities have the same aim, but their engagement in this regard depends on the level of corruption and the fragility or strength of local democracy (Lami & Danaj, 2017). Typically, municipalities should capture the value added to land by planning and/or public infrastructures in private land development (Favro & Toto, 2016); (Favro et al., 2018c) and use it for investments in public infrastructure and public spaces, without creating extra costs for the community. In Albania, this practice does not happen because municipalities do not take a proactive role or they hide the costs that place a burden on the community, in favor of the developers.
3. *Industry – developers:* This group is interested in maximizing profit from land development and produces models, practices, or financial innovations to achieve this aim (Favro et al., 2018a; Favro et al., 2018b). Their interest in the fair and proportional distribution of costs and

dhe kanë ndihmuar bashkitë për të realizuar/udhëhequr raste specifike të zhvillimit të tokës. Në mënyrë që të impaktojnë zhvillimin e tokës përmes njohurive të tyre, institucionet kërkimore duhet të bashkëpunojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe me zhvilluesit dhe përdoruesit e produktit të zhvillimit – komunitetin dhe pronarët e tokës. Në këtë proces bashkëpunimi, bashkia duhet të luajë rol udhëheqës dhe ndërmjetësues mes palëve.

2. *Qeveria – bashkitë dhe institucionet e planifikimit në nivel qendror:* Interesi i tyre është rritja e dinamikës së zhvillimit të tokës si një mënyrë për të gjeneruar më tepër të ardhura nga taksa e ndikimit në infrastrukturë dhe ajo e pronës. Ministria përgjegjëse për planifikimin dhe Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit interesohen për zbatimin e legjislacionit dhe krijimin e modeleve të drejta e të barabarta të zhvillimit. Teorikisht, 61 bashkitë kanë të njëjtin qëllim. Gjithsesi, sjellja e këtyre institucioneve varet nga niveli i korrupsionit dhe nga brishtësia e demokracisë në vend (Lami & Danaj, 2017). Teorikisht, bashkitë duhet të kapin vlerën e shtuar të tokës, e cila gjenerohet nga planifikimi dhe/ose infrastrukturën publike në zhvillimet private, për ta investuar më tej në infrastrukturë e hapësirë publike, por pa krijuar kosto shtesë për komunitetin. Në praktikë, kjo nuk ndodh sepse bashkitë nuk marrin rol proaktiv ose i fshehin kostot që krijohen për komunitetin në favor të zhvilluesve.
3. *Industria – zhvilluesit:* Janë të interesuar për përfitim maksimal nga zhvillimi i tokës dhe krijojnë praktika apo financojnë inovacionin për të realizuar këtë qëllim (Favro et al., 2018a; Favro et al., 2018b). Interesi i tyre në shpërndarje të drejtë e proporcionale të kostove e përfitimeve nuk ekziston, përveçse nëse shpërndarja e drejtë vjen si një eksternalitet pozitiv i rritjes së përfitimit. Ekziston mundësia për të bashkëpunuar me ta në Shqipëri nëse ata incentivohen me thjeshtimin e procedurave për leje ndërtimi. ose sepse duke eksploruar instrumentet financiare të zhvillimit të tokës ata mund të gjenerojnë incentiva të tjera në tregun e pasurive të patundshme.

benefits does not exist; with the exception of when this leads to their increased profits. There is a good possibility to collaborate with developers in Albania if they are given an incentive, such as simplification of procedures for building permissions or the exploration of financial instruments of land development.

4. *Community – owners, users, and inhabitants of the development product:* These stakeholders gain portions of the final product as a compensation or buy the final product. Depending on their position (owner/inhabitant/user) their interests are somewhat different, but all deserve fair, just, equitable, and proportional treatment. Their involvement and their interests in the process are key to a fair and transparent land development process. This also guarantees the protection of interests at the city level, as well as security for the concept of urban democracy. In this way, not only are the interests of this “small” group directly fulfilled, but a win-win city-wide model and a successful precedent is created, which can be replicated and adjusted in future contexts.

Conclusions and Recommendations for Policymaking

The LDP and its financial instruments constitute a novelty from the perspective of land development in Albania. By using them correctly, municipalities can diversify their sources of revenues and reduce their dependency on the central government. The private sector may be interested in contributing to innovation that increases productivity, while universities and research institutes can supply basic knowledge that forms the foundations of innovation and can undertake research (Oliveira Monteiro & Carayannis, 2017; Carayannis et al., 2017).

Knowledge, however, has a local and geographic character. Knowledge-based land development takes place not only through cooperation between public institutions, universities, and the development industry, but also through the inclusion of the community and civil society organisations (Kolehmainen et al., 2016). This group represents societal interests beyond politics and can adapt the model to the features of the

4. *Komuniteti – pronarët, përdoruesit dhe banorët e produktit zhvillimor:* Ata kompensohen me produktin final ose e blejnë atë. Varësisht pozicionit (pronar/banor/përdorues), interesat e tyre janë disi të ndryshme por të gjithë kërkojnë trajtim të drejtë, të barabartë dhe proporcional. Përfshirja e tyre apo e interesave të tyre në proces është çelësi i zhvillimit të drejtë dhe transparencës. Kjo garanton mbrojtje edhe të interesave në nivel qyteti edhe të konceptit të demokracisë urbane. Jo vetëm ky grup ‘i vogël’ përfiton në mënyrë të drejtë por krijohet edhe një precedent i suksesshëm që mund të replikohet në vijim.

Konkluzione dhe rekomandime për politikëbërjen

PDV-ja dhe instrumentet financiare përbëjnë një hap inovator në drejtim të zhvillimit të tokës në Shqipëri. Nëse i shfrytëzojnë ato drejt e në mënyrë ligjore, bashkitë mundën të zgjerojnë portofolin e të ardhurave ekskluzive, duke ulur kështu varësinë qendrore. Sektori privat është i interesuar të kontribuojë në inovacion për të rritur produktivitetin dhe universitetet e institutet kërkimore do të vazhdojnë të furnizojnë njohurinë bazë që qëndron në themel të inovacionit (Oliveira Monteiro & Carayannis, 2017; Carayannis et al., 2017).

Por njohuria ka karakter lokal dhe gjeografik. Zhvillimi i tokës bazuar në njohuri nuk buron thjesht nga bashkëpunimi mes institucioneve publike, universiteteve dhe industrisë së zhvillimit, por edhe nga përfshirja e komunitetit dhe shoqërisë civile (Kolehmainen et al., 2016). Ky grup garanton të drejtat e shoqërisë në tërësi, përtej interesave politike, dhe përshtat modelin me karakteristikat e vendit ku ai do të zbatohet, duke plotësuar nevojat e këtij të fundit. Modeli i heliksit të katërfishtë për zhvillimin e tokës i përshtatur për rastin e Tiranës dhe Fierit është i orientuar nga karakteristikat lokale që në konceptimin e tij dhe është i bazuar në njohuri, pasi përfiton/ndikohet nga njohuria e të gjithë spektrit të aktorëve.

Zhvillimi i tokës nuk mund të jetë proces i komanduar nga lart dhe as i realizuar nga një aktor i vetëm në përputhje me interesat e tij.

place where development will take place, hence fulfilling local needs. The quadruple helix model for land development, adapted to the cases of Tirana and Fier, is guided by local characteristics from its conceptual phase, as it is based on *local* knowledge. It benefits from and/or is affected by the knowledge brought by the whole spectrum of actors.

Land development should not merely be a top-down process, nor should it be conducted by a sole stakeholder in relation to his interests. On the contrary, it is a process where interests from significant groups of stakeholders are contested and solutions should address all of these interests. In Albania, institutions make serious attempts to keep the land development process closed and strictly controlled. Still, especially when the interests at stake are very high, such as the cases of the National Theater and the National Stadium, there is public debate that reveals a lack of legal compliance, ethics, and fairness in the administration of property rights and land development. In these conditions, it is necessary to revise the land development practice, to interpret legislation in an appropriate way, and to conduct a fair and just implementation.

Municipalities and central institutions have a role in land development and must create and implement programs for public communication in each case of land development taking place through LDPs. This can make the land development process slightly longer, but if the municipality leads and facilitates it, it could be easier to arrive at consensual and widely accepted solutions. Transparency should be guaranteed from the development concept onwards, and the process should be genuinely inclusive, which moves being the application of an instrument to inform stakeholders about decisions already taken.

The technical steps for the LDP transparency and communication program cannot be regulated by law, as this would stiffen the negotiation processes. Current legislation does however require that this program be conducted. Therefore, it is in the hands of municipalities through local regulations, adapted case by case, to define and manage the inclusion of various stakeholders, depending on the level of interest for each LDP. This program is particularly mandatory in cases where a financial instrument is applied for land development. The

Përkundrazi, ai është proces në të cilin preken interesat e një grupi të konsiderueshëm aktorësh dhe zgjidhjet duhet të adresojnë të gjitha këto interesa. Edhe pse në Shqipëri tentohet që procesi të mbahet i mbyllur dhe i kontrolluar ngushtësisht, rastet e debatit publik të teatrit kombëtar apo të stadiumit dëshmojnë për mungesën e zbatimit të ligjit, etikës dhe drejtësisë nga institucionet në trajtimin e pronës dhe të zhvillimit të tokës. Këto janë raste tipike të komanduara, ndërkohë që interesat e prekura janë minimalisht ato të të gjithë qytetit.

Në këto kushte, nevojitet që të ndryshojë praktika e zhvillimit të tokës dhe të interpretohet drejt ligji e të zbatohet në mënyrë korrekte.

Bashkitë dhe institucionet qendrore që kanë rol në zhvillimin e tokës duhet të krijojnë e zbatojnë programet e komunikimit publik për çdo rast të zhvillimit të tokës me PDV, nga rastet më strategjike tek ato më të thjeshta. Kjo mund të zgjatë disi procesin por, nëse bashkia e udhëheq atë jo për ta komanduar por për ta lehtësuar, atëherë zgjidhja do të jetë konsensuale dhe e pranuar gjerësisht. Transparenca duhet të nisë qysh në hapat e parë – ato të konceptit të zhvillimit - dhe të jetë realisht përfshirëse e jo thjesht një instrument për të vënë palët në dijeni të vendimeve të marra.

Hapat e programit të transparencës dhe komunikimit publik për PDV-në nuk mund të rregullohen në ligj pasi kjo do të ngurtësonte proceset e negociatave. Por ligji kërkon aktualisht që ky program të realizohet. Pra mbetet në dorë të bashkive që, përmes rregulloreve lokale të përshtatura për çdo rast, të përcaktojnë se si do ta menaxhojnë për çdo PDV përfshirjen e palëve dhe/ose publikut në raport me shkallën e interesit. Ky program është veçanërisht i detyrueshëm në rastin e zbatimit të instrumenteve financiare për zhvillimin e tokës. Gjithsesi, hapat e programit duhet të jenë të aksesueshëm edhe *on-line* në faqen e bashkisë edhe në Regjistrin e Integruar të Territorit.

Studimi i mundshmërisë financiare nuk kërkohet nga legjislacioni. Është e nevojshme që ky studim të përfshihet ligjërisht në detyrimet e palës që përgatit PDV-në, kur PDV është me interes dhe/ose nismë publike. Kur PDV-ja është me nismë private,

steps of the program should be accessible online at the municipality's webpage, as well as in the Integrated Territory Register.

Feasibility studies, on the other hand, are not a legal requirement for land development. It is, however, recommended that feasibility studies be legally incorporated in the deliverables submitted for LDP approval when the LDP is a public initiative, or represents significant public interest beyond private interests. In the case of LDPs that are strictly private in terms of initiative and interests, a feasibility study should not be a mandatory requirement for the developer, though a developer may conduct such a study for its own needs. However, the municipality should still be equipped with financial information supplied by the developer, in order to consider the need for its own study of the costs and benefits for the community, and to be able to assess opportunities to generate private funds for public interest.

Notes

1. These cases were developed by the municipalities with the technical assistance of the USAID Planning and Local Governance Project, implemented by Tetra Tech ARD with the involvement of Co-PLAN.
2. The process for drafting the planning legislation approved during 2014-2015 is characterized by a decent public communication and citizen participation campaign. It was the only government mandate so far that established a Ministry on Urban Development, giving priority to the sector. A previous legislation review period (2009-2010) also entailed some stakeholder participation (experts and municipalities), but to a more limited extent. In both cases, the participatory processes were promoted and supported by international donors who deemed the process and planning as an important domain.
3. The Mabetex Company has sought to develop a tourist resort with significant impact on the territory and environment in one of the environmentally protected and most sensitive areas on the Albanian coast. The work for this development was kept confidential for quite some time. When approaching the approval stages, the company organized "manipulated" public hearings and, with the government, tried

atëherë studimi i mundshmërisë financiare nuk ka pse të jetë i detyrueshëm për hartuesin e PDV-së, edhe pse zhvilluesi mund ta hartojë për interesa vetjake. Por bashkia duhet patjetër të pajiset me vlerat financiare të parashikuara nga zhvilluesit dhe të përgatitë nga ana e saj një studim që vlerëson kostot për publikun dhe mundësinë e gjenerimit të fondeve private për interes publik.

Shënime

1. Këto raste janë studiuar dhe zhvilluar nga bashkitë me ndihmën teknike të Projektit të USAID për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore, të zbatuar nga Tetra Tech ARD dhe me përfshirjen e Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit.
2. Procesi i hartimit të legjislacionit të planifikimit, i miratuar gjatë viteve 2014-2015, u karakterizua nga një komunikim publik i mire dhe pati fushatë për pjesëmarrjen e qytetarëve. Ishte mandati i vetëm qeverisës deri tani që krijoi një Ministri për Zhvillimin Urban, duke i dhënë prioritet këtij sektori. Periudha e mëparshme e rishikimit të legjislacionit (2009-2010) përfshinte gjithashtu pjesëmarrjen e palëve (ekspertët dhe bashkitë), por në një masë më të kufizuar. Në të dyja rastet, proceset pjesëmarrëse u promovuan dhe u mbështetën nga donatorë ndërkombëtarë, të cilët e konsideronin procesin të rëndësishëm dhe planifikimin si një fushë prioritare.
3. Kompania Mabetex, ka kërkuar që të zhvillojë një *resort* turistik me impakt të konsiderueshëm në territor në një nga zonat më të rëndësishme mjedisore në territorin e Shqipërisë. Ky zhvillim u tentua të mbahej në heshtje, me dëgjesa publike të 'manipuluara', dhe madje duke tentuar dhe ligje të veçanta, të cilat dëmtonin interesat mjedisore kombëtare e ato të komunitetit në zonë. Si rrjedhojë e presioneve të mëdha nga grupet mjedisore kjo çështje ka rënë disi në 'heshtje', por kurrësesi nuk mund të quhet e mbyllur.
4. Ky informacion bazohet në intervistat e kryera nga Projekti për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore dhe Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit, për realizimin e raportit të parë mbi monitorimin e zbatimit të Planeve të Përgjithshme Vendore të territorit, të miratuara deri në fillim të vitit 2018.

to pass a special law that harmed the national and community environmental interests in the area. As a result of great pressure from environmental groups, this issue has somewhat disappeared from the spotlight, but is not yet closed.

4. The GLTP divides the territory of the municipality into structural units. Basically, these are territorial portions where land development has to comply with a set of regulations and development conditions defined by the GLTP for that unit.
5. This information is based on interviews conducted by the Planning and Local Governance Project and the National Territorial Planning Agency for the implementation of the first report on the monitoring of the implementation of the General Local Plans of the territory, adopted in the beginning of 2018.
6. For example: floor to area ratio (FAR); plot coverage ratio (PCR); setbacks of the constructed objects from other buildings, property borders and the road; maximal allowed height; and others are according to the legislation on planning and territorial development.
7. Decision of the Council of Ministers nr. 1096, dated 28.12.2015, 'On the Approval of Rules, Conditions and Procedures for the Use and Management of Public Space.' The respective municipalities have expressed their interest in making use of the agreement defined in this regulation. They asked the PLGP for support to conduct feasibility studies for strategic LDPs and assess the possibility of applying the development agreement.
8. These values are the result of interviewing landowners in the area and real estate appraisal experts during July-August 2018. Prior to boulevard construction works taking place, claimed prices for new residential building were 650-750 EUR/m² nearby the train station and 400-500 EUR/m² by the river. For older residential buildings, the prices were 500-600 EUR/m² nearby the train station and 300-500 EUR/m² by the river. These values have doubled since the start of construction and is trending towards further increases.
9. Co-PLAN has been technically involved in developing the cases and their studies in cooperation with the municipalities, within the framework of USAID's PLGP. Approval is expected by the last quarter of 2018.
5. Të tillë janë: intensiteti i ndërtimit; koeficienti i shfrytëzimit të tokës; distancat e objektit të ndërtuar nga ndërtesat e tjera, kufijtë e pronës dhe rruga; lartësia maksimale e lejuar; etj. sipas legjislacionit për planifikimin dhe zhvillimin e territorit.
6. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 1096, datë 28.12.2015, 'Për miratimin e rregullave, kushteve e procedurave për përdorimin dhe menaxhimin e hapësirës publike'.
7. Intervistat janë realizuar në korrik 2018, me banorë në zonë dhe me vlerësues të pasurive të patundshme. Para fillimit të punimeve për ndërtimin e bulevardit, çmimet për banesa të reja ishin midis 650-750 Euro/m² pranë stacionit të trenit dhe 400-500 Euro/m² pranë lumit. Për ndërtesat e vjetra të banimit çmimet ishin midis 500-600 Euro/m² pranë stacionit të trenit dhe 300-500 Euro/m² pranë lumit. Me fillimin e ndërtimit të bulevardit, vlerat e prishme janë dyfishuar dhe tendenca është në rritje.
8. Për këto raste studimore është punuar teknikisht nga Co-PLAN në kuadër të Projektit për Planifikimin dhe Qeverisjen Vendore e nën udhëheqjen e bashkive përkatëse.

References | Referenca

- AKPT, 2018. *AKPT E-Planifikimi*. [Online] Available at: "<https://akpt.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ff270e99f5be45f19c7b7a1e3e618b27>" <https://akpt.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ff270e99f5be45f19c7b7a1e3e618b27> [Accessed 19 July 2018].
- 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.
- Arnkil, R., Järvensivu, A., Koski, P. & Piirainen, T., 2010. *Exploring Quadruple Helix Outlining user-oriented innovation models*. Brussels: Final Report on Quadruple Helix Research for the CLIQ project, under the Interreg IVC

Programme.

- Carayannis, E.G., Campbell, D.F.J., Grigoroudis, E. & De Oliveira Monteiro, S.P., 2017. The quadruple helix innovation systems conceptual framework. In P.D. Oliveira Monteiro & E.G. Carayannis, eds. *The Quadruple Innovation Helix Nexus: A Smart Growth Model, Quantitative Empirical Validation and Operationalization for OECD Countries*. New York: Palgrave Macmillan. pp.1-33. DOI 10.1057/978-1-137-55577-9.
- Cavallini, S., Soldi, R., Friedl, J. & Volpe, M., 2016. *Using the Quadruple Helix Approach to Accelerate the Transfer of Research and Innovation Results to Regional Growth*. Brussels: European Union and the Committee of the Regions.
- EC, 1997. *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. [Online] Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission Available at: HYPERLINK "<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556/language-en>" <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556/language-en> [Accessed 15 August 2018]. ISBN: 92-827-9752-2.
- Favro, F. et al., 2018a. *Studim Fizibiliteti për PDV 1/2 Qendra e Fierit dhe Pallati i Sportit [Feasibility Study for LDP 1/2 Fier City Centre and Sports Facility]*. Tiranë: Bashkia Fier.
- Favro, T. et al., 2018b. *Studim Fizibiliteti për Unazën e Mesme, Segmenti II, Bashkia Tiranë [Feasibility Study for Ring Road Segment II, Municipality of Tiranë]*. Tiranë: Bashkia Tiranë.
- Favro, T. & Toto, R., 2016. *Financial Instruments for Land Development*. Policy Paper. Tiranë: PLGP USAID's Planning and Local Governance Project.
- Favro, T. et al., 2018c. *Land Development and Financial Instruments, a Technical Toolkit*. Technical toolkit. Tiranë: PLGP USAID's Planning and Local Governance Project.
- Kolehmainen, J. et al., 2016. Quadruple Helix, Innovation and the Knowledge-Based Development: Lessons from Remote, Rural and Less-Favoured Regions. *Journal of Knowledge Economy*, 7(1), pp.23-42. DOI 10.1007/s13132-015-0289-9.
- Lami, R. & Danaj, A., 2017. Kriza e Demokracisë Lokale [The Crisis of Local Democracy]. *Esse*, p.200.
- MZHU, 2014. *Ligji "Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit", i ndryshuar, nr. 107/2014 [Law on Territory Planning and Development]*. Fletore zyrtare nr.137. Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare Ministria e Zhvillimit Urban.
- MZHU, 2015. *Vendim "Për miratimin e rregullave, kushteve e procedurave për përdorimin dhe menaxhimin e hapësirës publike", nr. 1096, datë 28.12.2015 [On the approval of rules, conditions and procedures for the use and management of public space]*. Fletore Zyrtare nr.243. Tiranë: Qendra e Botimeve Zyrtare Ministria e Zhvillimit Urban.
- Oliveira Monteiro, S.P.D. & Carayannis, E.G., eds., 2017. *The Quadruple Innovation Helix Nexus: A Smart Growth Model, Quantitative Empirical Validation and Operationalization for OECD Countries*. New York: Palgrave Macmillan. DOI 10.1057/978-1-137-55577-9.
- Toto, R. et al., 2015. *Planifikimi dhe Zhvillimi i Territorit në Shqipëri, Manual Teknik [Toolkit on Planning and Territory Development in Albania]*. Tiranë: PLGP USAID's PLGP dhe Ministria e Zhvillimit Urban. ISBN: 978-9928-200-35-8.
- Toto, R. & Shutina, D., 2015. Planning as the technology of politics – to be used or misused, the case of Albania. In J. Ryser, ed. *51st ISOCARP Congress Proceedings: Cities Saves the World, Let's Reinvent Planning*. Rotterdam: ISOCARP. pp.785-96. ISBN: 978-94-90354-43-5; available on line https://isocarp.org/app/uploads/2015/11/ISOCARP2015_Proceedings.pdf, and: <https://www.eventureonline.com/eventure/public/publicResults.form>.
- Zhou, T., Zhao, R. & Zhou, Y., 2017. Factors Influencing Land Development and Redevelopment during China's Rapid Urbanization: Evidence from Haikou City, 2003–2016. *Sustainability*, 9(2011), pp.1-17. doi:10.3390/su9112011.

ORCID

Rudina Toto: <https://orcid.org/0000-0002-6281-7732>

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

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Territorial Administrative Reform and the Decentralization Strategy – Progress towards the Desired Objectives after a Governing Mandate | Reforma administrative-territoriale dhe strategjia e decentralizimit – Sa pranë/larg objektivave të dëshiruar jemi pas një mandati qeverisës?

Merita Toska^a, Anila Bejko (Gjika)^b

Summary

The decentralization process and reforms, as well as the territorial and administrative reform (TAR) and its effects in the country, were subject to extensive debates among experts and the media, especially during 2017. The design and implementation of these reforms aimed at strengthening local governance and improving the quality and efficiency of local public service provision. At the end of the governing mandate, and on the eve of upcoming local elections, how close or far are we to achieving the objectives of these reforms? Based on available data, this policy paper tries to assess the effects of decentralization reforms and the TAR, using the arguments over which the reforms were undertaken as a baseline scenario. In general, the analysis of the considered indicators suggests a lack of real vertical decentralization, high financial dependency on central government, and a high level of inequality between municipalities. Under a top-down approach, municipalities fail to benefit from the advantages that they have to address the preferences and needs of the population in the administrated territories and, consequently, to improve their quality of life.

Keywords: Decentralization, Territorial Administrative Reform, Challenges

Përmbledhje

Procesi dhe reformat decentralizuese, reforma administrative-territoriale dhe efektet e tyre në vend ishin subjekt i debateve të gjera ndër ekspertë dhe media veçanërisht përgjatë vitit 2017. Hartimi dhe zbatimi i këtyre reformave u frymëzua dhe synonte fuqizimin e qeverisjes vendore dhe rritjen e cilësisë dhe të eficientës në ofrimin e shërbimeve publike vendore. Tashmë, në fund të një mandati qeverisës dhe në prag të zgjedhjeve të ardhshme vendore, sa pranë/larg objektivave të synuar qëndrojmë? Bazuar në të dhënat në dispozicion, në këtë dokument politikash tentojmë të vlerësojmë efektet e

Contact | Kontakt

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

^banila_gjika@co-plan.org

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

reformave decentralizuese dhe RAT, duke përdorur si skenar bazë argumentet mbi të cilat u ndërmorën reformat. Në linja të përgjithshme, analiza e treguesve të marrë në konsideratë sugjeron për mungesë të një decentralizimi vertikal real, varësi financiare të lartë nga qeverisja qendrore dhe nivel të theksuar pabarazish ndërmjet bashkive. Nën hegjemoninë e një qasjeje nga lart-poshtë, bashkitë nuk arrijnë të përfitojnë nga përparësitë informative që ato kanë për të adresuar preferencat/nevojat e popullatës në territoret në administrim dhe, për pasojë, përmirësimin e cilësisë së jetesës së tyre.

Fjalë kyçe: Decentralizim, reforma administrative - territoriale, sfida

Introduction

Decentralization and related reforms are at the center of attention in transition countries and emerging economies. The debate about deepening decentralization through increased autonomy and greater responsibilities for local governments is largely based on [applied] economic theories, especially those related to public finance. Objectives of good governance and economic gain seem to have also driven this process over the years. This approach has resulted in different forms of local government organization and different levels of fiscal, administrative, and political power transferred vertically from the central government to local governments. In these circumstances, decentralization is 'traded' as an essential instrument for economic gain (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009), since it brings with it the provision of goods and public services by local governments, in line with consumer-community-voter preferences (Tiebout, 1956). Local governments, in theory, have information advantages with regards to the population's preferences, as compared to central government. They can therefore adapt the supply of public goods and services to their constituents' preferences better than the central government can (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009).

Strengthening local governance and democracy in Albania represents an interesting research topic, as the country has a relatively new democratic history. Inspired by the European integration perspective and potential gains to some extent (Bardhan, 2002), the decentralization process has progressed slowly, with bouts of intensity in certain moments over the last two decades. The first

Hyrje

Decentralizimi dhe reformat përkatëse janë në qendër të vëmendjes në vendet në tranzicion dhe ekonomitë në zhvillim. Debati në lidhje me thellimin e decentralizimit nëpërmjet rritjes së autonomisë dhe përgjegjësi të qeverisjes vendore mbështetet gjerësisht në teoritë ekonomike [të aplikuar], veçanërisht ato të lidhura me financat publike. Objektivat për qeverisje të mirë dhe përfitimet ekonomike duket të kenë udhëhequr këtë proces ndër vite. Kjo qasje ka rezultuar në forma të ndryshme organizimi të qeverisjes vendore dhe nivele të ndryshme të kompetencave fiskale, administrative dhe politike të transferuara vertikalisht nga qeveria qendrore drejt qeverive vendore. Në këto rrethana, decentralizimi është 'shitur' si një instrument thelbësor për përfitime ekonomike (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009) pasi sjell ofrimin e të mirave dhe shërbimeve publike nga qeveritë vendore në përputhje me preferencat e konsumatorëve-komuniteteve-votuesve (Tiebout, 1956). Qeverisja vendore, në teori, ka përparësi informative në lidhje me këto preferenca përkundrejt qeverisjes qendrore, ndaj mund ta përshtatë ofertën e të mirave dhe shërbimeve publike me preferencat e tyre më mirë se qeverisja qendrore (Rodríguez-Pose & Krøijer, 2009).

Forcimi i qeverisjes dhe demokracisë vendore paraqet interes studimor dhe praktik në rastin e Shqipërisë, si një vend i cili ka një histori demokracie relativisht të re. Frymëzuar deri diku nga perspektiva evropiane dhe përfitimet potenciale (Bardhan, 2002), procesi i decentralizimit në dy dekadat e fundit ka përparuar me hapa

wave of decentralization reforms was registered following the adoption of the European Charter of Local Self-Government. The principles of this charter were incorporated into the Constitution of the Republic of Albania (1998); the National Strategy for Decentralization (1999); Law no. 8652/2000 'On the Organization and Functioning of Local Government'; and Law no. 8653/2000 'On the Administrative - Territorial Division of Local Government Units in the Republic of Albania.'

The year 2014 marks an important 'second wave' of decentralization in Albania, especially in the administrative and fiscal sense. In 2014, the Albanian Government undertook the territorial and administrative reform (TAR) with the main objective of improving the provision of services to citizens. Assessed as one of the major government reforms, the reorganization of local governance into 61 municipalities created the foundation for further reforms of local governance and deepening decentralization in the country. In this regard, the following policies were drafted and approved: the 'Crosscutting Strategy for Decentralization and Local Governance 2015-2020' and the action plan for its implementation; Law no. 139/2015 'On Local Self-government,' which transferred a number of new functions to municipalities; and Law no. 68/2017 'On Local Self-government Finance,' followed by Law no. 106/2017 'On some Amendments and Additions to law no. 9632, date 30.10.2006, 'On the Local Tax System' (as amended).

Though widely discussed across the political spectrum, the TAR and other decentralization reforms converge on the main goal of strengthening local government by creating conditions for increasing local capacities in delivering quality services and increasing efficiency in managing available resources. Strengthening local governance and deepening decentralization is expected to strengthen financial and functional positions, increase local fiscal autonomy, increase institutional efficiency, enhance good governance and the enforcement of citizens' rights, and contribute to the country's economic growth and development (CSDLG 2015-2020). In this policy paper, we address the following two questions: How far away are we from achieving the desired objectives after one governing mandate? What have been the results of the TAR and other

të ngadaltë dhe me 'dallgë'. Reformat e para decentralizuese u regjistruan në vijim të miratimit të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore, parimet e të cilës u përfshinë në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (1998), miratimit të Strategjisë Kombëtare për Decentralizim (1999), Ligjit nr. 8652/2000 'Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore' dhe Ligjit nr. 8653/2000 'Për Ndarjen Administrative - Territoriale të Njësisë të Qeverisjes Vendore në Republikën e Shqipërisë'.

Viti 2014 shënon 'dallgën e dytë' të rëndësishme për decentralizimin në Shqipëri, veçanërisht nga pikëpamja administrative dhe fiskale. Në vitin 2014, Qeveria Shqiptare ndërmori reformën administrative territoriale (RAT), me objektivin kryesor të përmirësimit të ofrimit të shërbimeve për qytetarët. E vlerësuar si një nga reformat kryesore të qeverisë, organizimi i qeverisjes vendore në 61 bashki krijoi premisat për reformimin e qeverisjes vendore dhe thellimin e decentralizimit në vend. Në këtë drejtim, u hartuan dhe miratuan: (i) 'Strategjia Ndërsëktoriale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015-2020' dhe plani i veprimit për zbatimin e saj; (ii) Ligji nr. 139/2015 'Për Vetëqeverisjen Vendore' i cili ndër të tjera u transferoi në titull ekskluziv bashkive një sërë funksionesh të reja; (iii) Ligji nr. 68/2017 'Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore' që më tej u pasua nga ligji nr. 106/2017 'Për disa Ndryshime dhe Shtesa në Ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006, 'Për Sistemin e Taksave Vendore'.

Ndonëse gjerësisht të diskutuara nën spektrin politik (ky aspekt nuk është qëllim i këtij dokumenti), RAT dhe reformat e tjera decentralizuese konvergojnë në qëllimin kryesor të fuqizimit të qeverisjes vendore duke krijuar kushtet për rritjen e kapaciteteve vendore në ofrimin cilësor të shërbimeve dhe rritjen e efikasitetit në administrimin e burimeve në dispozicion. Fuqizimi i qeverisjes vendore dhe thellimi i decentralizimit *potencialisht* pritet të forcojnë pozitën financiare dhe funksionale, të rrisin autonominë fiskale vendore, të rrisin efikasitetin institucional, qeverisjen e mirë dhe zbatimin e të drejtave të qytetarëve, si dhe të kontribuojnë në zhvillimin dhe rritjen ekonomike të vendit (SNDQV 2015-2020).

Në këtë artikull, pyetjet që shtrohen janë: Sa

decentralization reforms undertaken, measured at the end of 2017? The rationale to assess what has been achieved requires addressing broad public discussions on the effectiveness of the reforms undertaken to strengthen municipalities and their autonomy (see Sulçe 2018¹; Koti 2018²; Albanian Association of Municipalities³).

Reforms versus Objectives – Current Status

The design and implementation of the TAR and other decentralization reforms was an evidence-based process.⁴ The major demographic changes that characterized the history of the two post-communist decades; the fragmentation of local government in the provision of local public services and the democratic representation of voters; public service provision inefficiencies; and the incapacity to promote and support local economic development and reduce inequalities between local government units were the basic arguments that led to territorial consolidation in 61 new municipalities in 2014.⁵ Conditional on available data, arguments presented here will be used as a ‘baseline scenario’ to empirically assess the current situation since the adoption of the mentioned reforms. For this purpose, we will use financial data for the first tier of local government (municipalities), available on the local finances portal www.financatvendore.al⁶ along with other data from the Albanian Institute of Statistics.

pranë/larg objektivave të dëshiruar jemi pas një mandati qeverisës? Çfarë rezultatesh kanë prodhuar deri në fund të vitit 2017 RAT dhe reformat e tjera decentralizuese të ndërmarra? Racionalja për të vlerësuar çka është arritur vjen si nevojë për të adresuar diskutimet e gjera publike mbi efektivitetin e reformave të ndërmarra në funksion të fuqizimit të bashkive dhe autonomisë së tyre (shiko Sulçe, 2018¹; Koti, 2018²; Shoqata e Bashkive të Shqipërisë³).

Reformat përkundrejt objektivave – statusi aktual

Ndërmarrja dhe zbatimi i RAT dhe reformave të tjera decentralizuese u parapri dhe u bazua në gjetjet empirike përkatëse⁴. Ndryshimet e mëdha demografike që karakterizuan historinë e dy dekadave postkomuniste, fragmentimi i qeverisjes vendore në ofrimin e shërbimeve publike vendore dhe përfaqësimin demokratik të zgjedhësve, efienca e dobët në ofrimin e shërbimeve publike, paaftësia për të nxitur dhe mbështetur zhvillimin ekonomik vendor dhe pabarazitë e krijuara midis njësive vendore, ishin argumentet bazë që udhëhoqën konsolidimin territorial në 61 bashki të reja në vitin 2014⁵. Kushtëzuar nga të dhënat në dispozicion, këto argumente do të përdoren si ‘skenari bazë’ për të vlerësuar në terma empirikë paraqitjen e situatës së sotme, në vijim të RAT dhe proceseve të tjera decentralizuese. Për këtë qëllim do të përdorim të dhëna financiare për

Methodological approach

From a methodological point of view, we compare the current situation with data from previous years by referring to 373 local government units, which have been consolidated into 61 municipalities.⁷ Assessments will be made for the years 2010-2013-2015-2017 (depending on the availability of data). The following indicators are subject to assessment:

1. Demographic aspects related to population distribution in the territory based on the new administrative division using data from the Registry of Civil Status for 2016⁸;
2. The size of local budgets and the budgets of the municipalities compared to the national average;
3. Revenues from own sources per capita in comparison to the national average;
4. Local financial autonomy proxied by three indicators: the ratio of own source revenues to total available financial resources; the ratio of own source revenues and shared taxes to total available financial resources; and the ratio of own source revenues, shared taxes, and unconditional and specific transfers to total available financial resources;
5. Local government expenditures per capita and personnel expenditures per capita in comparison with the national average; and
6. Local public investments per capita in comparison with the national average.

Qasja metodologjike

Nga pikëpamja metodologjike, krahasimi me të dhënat faktike të viteve të mëparshme bëhet duke iu referuar 373 njësi të qeverisjes vendore të cilat janë konsoliduar në nivelin e 61 bashkive⁷ dhe vlerësimet do të kryhen për vitet 2010-2013-2015-2017 (varësisht disponueshmërisë së të dhënave). Treguesit subjekt vlerësimi janë:

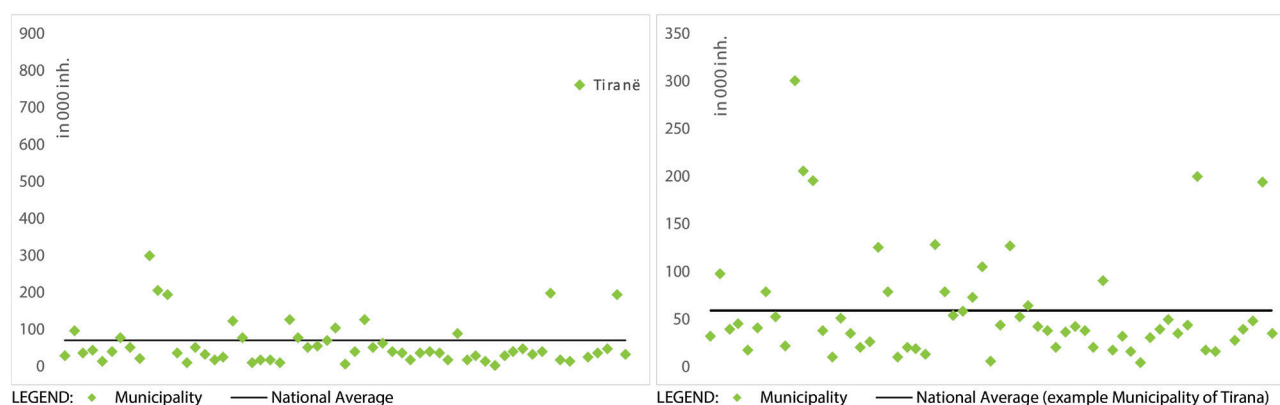
1. Aspektet demografike që lidhen me shpërndarjen e popullsisë në territor bazuar në ndarjen e re administrative. (Të dhënat e konsideruara janë ato sipas Regjistrit të Gjendjes Civile për vitin 2016⁸);
2. Madhësia e buxhetit vendor dhe buxhetet e bashkive ndaj mesatares kombëtare;
3. Të ardhurat e veta për frymë dhe ndaj mesatares kombëtare;
4. Autonomia financiare vendore sipas tre treguesve: të ardhura nga burime të veta vendore ndaj totalit të burimeve të disponueshme; të ardhura nga burime të veta vendore dhe taksa të ndara ndaj totalit të burimeve të disponueshme; të ardhura nga burime të veta vendore, taksa të ndara, transfertë e pakushtëzuar dhe specifike ndaj totalit të burimeve të disponueshme;
5. Shpenzimet e qeverisjes vendore për frymë, shpenzimet e personelit për frymë dhe raportimi i treguesve me mesataren kombëtare;
6. Investimet publike vendore për frymë dhe ndaj mesatares kombëtare.

The distribution of the population according to 61 municipalities in the country presents significant differences (data of 2016). Populations range from a minimum of about 5,165 inhabitants in the Municipality of Pustec to maximum of about 763,297 inhabitants in the Municipality of Tirana. Most municipalities host populations below the national average of about 71,467 residents (calculated as the average population of 61 municipalities). Excluding the Municipality of Tirana as an outlier (with an extremely high population), about 73% of municipalities have a population below the national average. Uneven population distribution in the territory carry important implications in terms of costs and delivery of local public services, which, in theory,

nivelin e parë të qeverisjes vendore (bashkitë) të disponueshme në portalin për financat vendore www.financatvendore.al⁶ dhe të dhëna të tjera nga INSTAT.

Shpërndarja e popullsisë sipas 61 bashkive në vend paraqet diferenca të theksuara (të dhëna të vitit 2016): nga një nivel minimal popullsie prej rreth 5,165 banorësh në bashkinë Pustec, në rreth 763,297 banorë në bashkinë Tiranë, me shumicën e bashkive nën mesataren kombëtare prej rreth 71,467 banorësh (llogaritur si mesatare e popullsisë së 61 bashkive). Duke përfshirë bashkinë Tiranë si një rast ekstrem (*outlier*), rreth 73% e bashkive kanë një popullsi nën mesataren kombëtare. Diferencat e theksuara

Figure 1 | Figura 1. Population by municipalities and comparison to national average | Popullsia sipas bashkive në raport me mesataren kombëtare



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | Llogaritje të autorëve.

should be provided with the same standards regardless of the size of the municipality or territorial coverage.

The overall available financial resources for 61 municipalities rose in nominal terms (particularly in 2017). As a ratio of national tax revenues, available financial resources registered a level of about 18.9% in 2017, from about 15.1% in 2015. Alongside higher average nominal budgets, the width of the variation (the difference between the minimum and maximum values) has broadly increased. The widening variation is thought to be driven by the population and active enterprises concentrated in the territory (correlation of respective series results 0.97 in both cases).

The division of the overall local budget among municipalities clearly identifies the differences between them in nominal terms. The Municipality of Tirana as an entity has a budget about 14 times higher than the national average, or about 307 times higher than the smallest municipality. The municipalities of Elbasan, Durrës, Fier and Shkodra belong to a second cluster, with a budget size about two times higher than the national average and about 48 times higher than that of the municipality with the lowest budget.

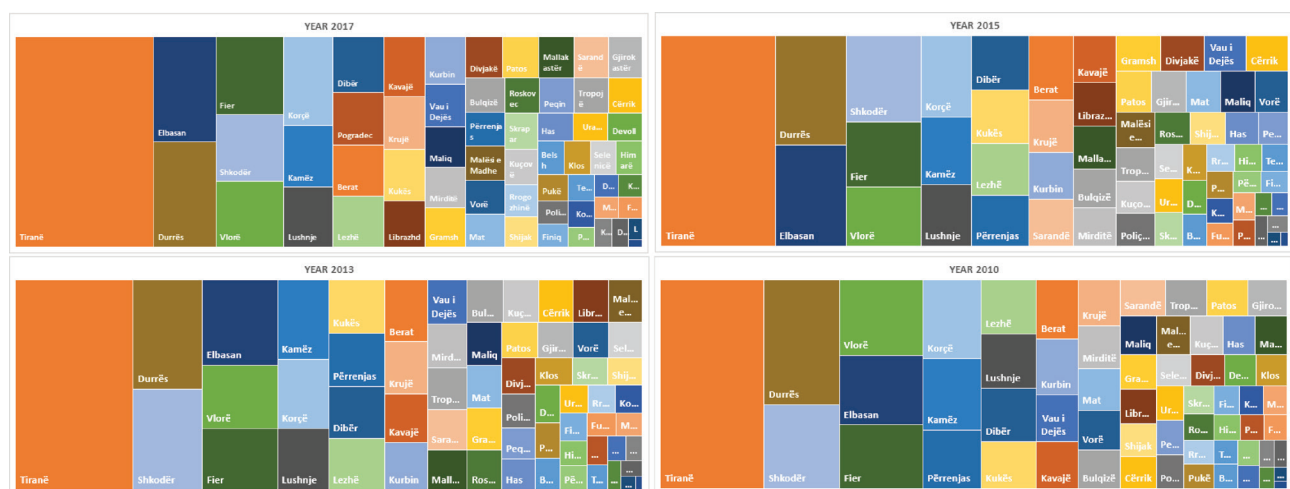
The same picture is also observable in the case of own source revenues per capita, considered as a more direct proxy for the assessment of fiscal decentralization and local autonomy. Over the

në shpërndarjen e popullsisë në territor mbartin implikime të rëndësishme në terma të kostove dhe ofrimit të shërbimeve publike vendore, të cilat në teori duhet të ofrohen të gjitha me të njëjtin standard pavarësisht përmasave të bashkisë apo shtrirjes territoriale të saj.

Burimet financiare të disponueshme për 61 bashkitë rezultojnë të jenë rritur në terma nominalë (veçanërisht në vitin 2017). Ndaj të ardhurave tatimore kombëtare, burimet financiare të disponueshme shënuan një nivel prej rreth 18.9% në vitin 2017 nga rreth 15.1% që ishte në vitin 2015. Krahas rritjes në terma nominalë të nivelit të buxhetit mesatar, gjerësia e variacionit (diferencës mes vlerës minimale dhe maksimale) ndërmjet bashkive është zgjeruar ndjeshëm. Këto diferenca vlerësohet të jenë të përcaktuara nga popullsia dhe numri i ndërmarrjeve aktive të përqendruara në territor (korrelacioni i serive përkatëse rezultoi 0.97 në të dyja rastet).

Shpërndarja e buxhetit vendor mes bashkive evidenton qartë diferencat mes tyre në terma nominalë duke segmentuar bashkinë Tiranë si entitet me buxhet rreth 14 herë më të lartë se mesatarja kombëtare apo rreth 307 herë më të lartë sesa bashkia më e vogël. Më tej, segmenti i dytë përbëhet nga bashkitë Elbasan, Durrës, Fier dhe Shkodër, me buxhet rreth dy herë më të lartë se mesatarja kombëtare dhe rreth 48 herë më të lartë se ai i bashkisë me buxhetin më të vogël.

Figure 2 | Figura 2. Size of local budget and its distribution among 61 municipalities | Shpërndarja e të ardhurave të buxhetit vendor mes 61 bashkive



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | **Ilogaritje të autorëve.**

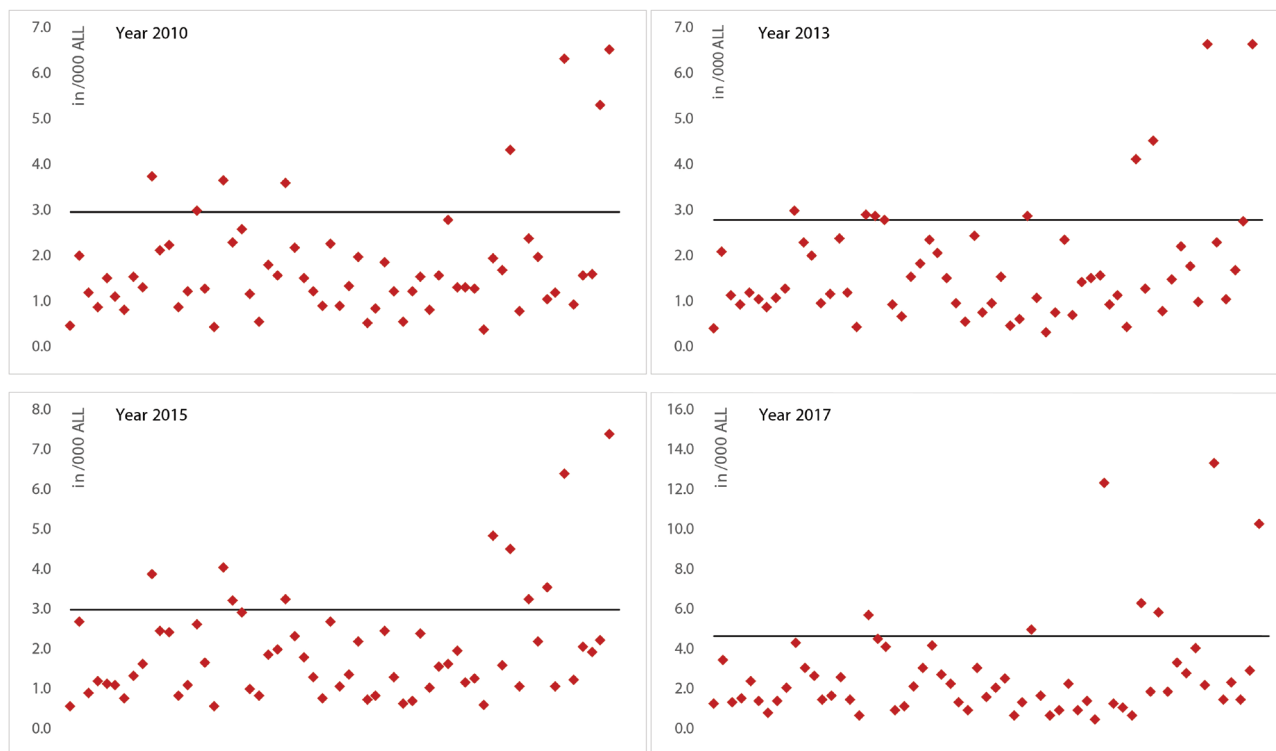
years considered in this analysis, own source revenues per capita have increased from a level of about ALL 2,995 per capita in 2015 to about ALL 4,665 per capita in 2017. Despite an increase of own source revenues per capita at the national level, it has not been a homogeneous phenomenon at the municipal level. In fact, higher per capita own revenues were driven by the performance of a limited number of municipalities based on a single tax – the infrastructure impact tax from new constructions. Consequently, the gap appears to be widening both between municipalities and in comparison to the national average. Generally, municipalities continue to perform below the national average.

The relative size of local budgets and the level of own source revenues per capita signal the selective effectiveness of decentralization reforms in a limited number of municipalities. These municipalities operate in favorable conditions, as evidenced by the number of active enterprises located in the territory and the resident population. Current interventions dealing with decentralization, particularly its fiscal aspect, seem

E njëjta panoramë rezulton edhe në rastin kur konsiderohen të ardhurat nga burime të veta vendore për frymë, si një tregues më i drejtpërdrejtë për vlerësimin e decentralizimit fiskal dhe të autonomisë vendore. Gjatë viteve të marra në konsideratë, të ardhurat nga burimet e veta për frymë janë rritur. Veçanërisht, rritja është e theksuar nga viti 2015 me një nivel prej rreth 2,995 lekësh për frymë në rreth 4,665 lekë për frymë në vitin 2017. Zgjerimi i të ardhurave për frymë, nuk është fenomen i shtrirë në mënyrë homogjene mes bashkive, por është i udhëhequr nga ecuria e të ardhurave nga burime të veta në një numër të kufizuar bashkish dhe nën efektin e të ardhurave nga taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja. Për pasojë, hendeuku rezulton të jetë zgjeruar si mes bashkive ashtu dhe raporti i bashkive ndaj mesatares kombëtare. Përgjithësisht, bashkitë vijnë të performojnë nën mesataren kombëtare.

Shpërndarja e buxheteve vendore dhe ecuria e të ardhurave të veta për frymë sinjalizojnë për efektivitet selektiv të reformave decentralizuese në një numër të kufizuar bashkish. Kjo kategori

Figure 3 | Figura 3. Own source revenues per capita and in comparison to the national average | Të ardhurat nga burime vendore për frymë përkundrejt mesatares kombëtare



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | Ilogaritje të autorëve.

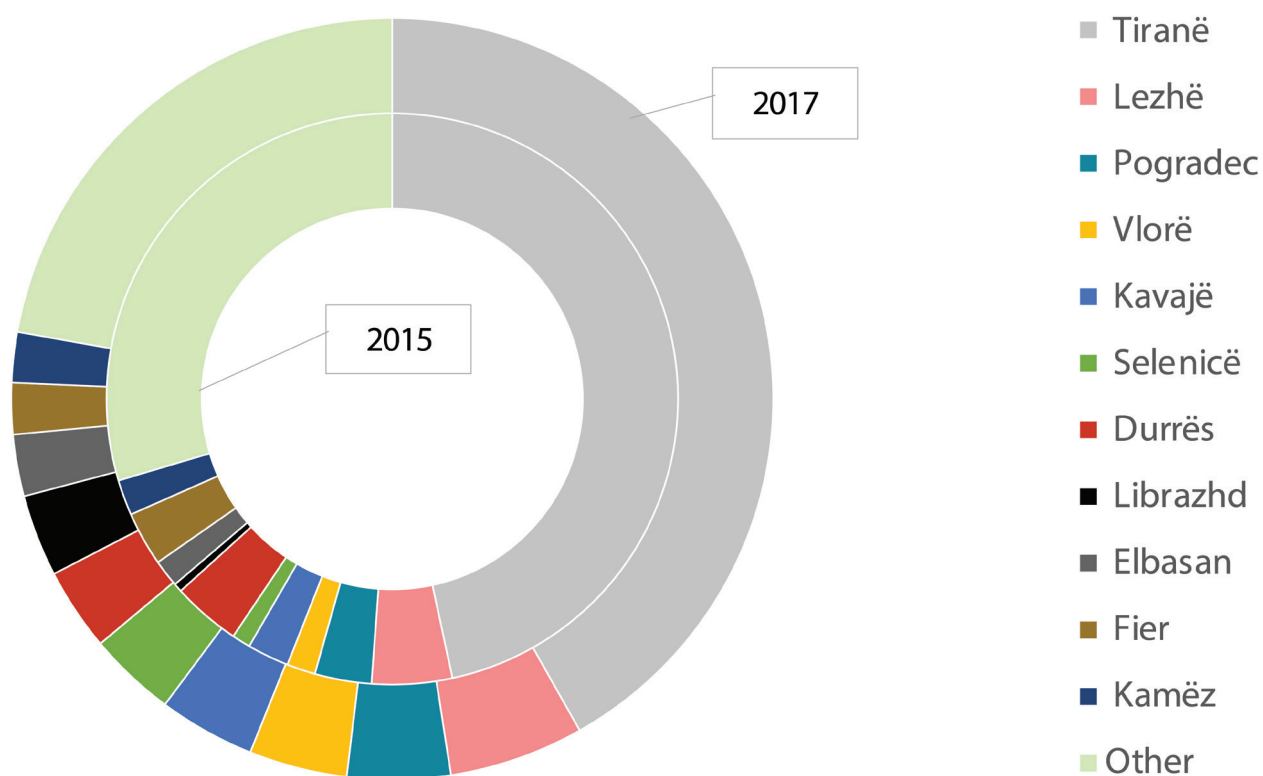
to have had limited effects for about 75% of the municipalities in the country. These municipalities continue to generate limited revenues from own sources (below the national average). Intergovernmental transfers are somewhat effective in mitigating disparities created at local level, though in a local autonomy context, this instrument has strengthened municipalities' dependence on the central government, creating a vicious circle. This raises major questions about current vertical decentralization reforms and interventions coming from the central government.

The continued lack of revenues (and a restricted space for local borrowing) is reflected in the high level of arrears created by the municipalities in the country. In 2017, arrears amounted to approximately ALL 9.2 billion or EUR 75 million, from approximately ALL 11.8 billion or EUR 94.4 million in 2015).

bashkish operon në kushte të favorshme, ashtu si dhe tregohet nga numri i bizneseve të lokalizuara në territor dhe nga popullsia banuese. Ndërhryjet e deritanishme në funksion të decentralizimit, veçanërisht fiskal, duket të kenë pasur efekte të kufizuara për rreth 75% të bashkive në vend, të cilat vijojnë të gjenerojnë të ardhura të ulëta nga burimet e veta (nën mesataren kombëtare). Ndërhryja me transfertat ndërqeveritare deri diku tenton të zbusë pabarazitë e krijuara, por, në aspektin e autonomisë vendore, kjo lëvizje rrit varësinë e bashkive ndaj qeverisjes qendrore duke krijuar kështu një rreth vicioz. Kjo e fundit ngre pikëpyetje të mëdha për reformat dhe ndërhryjet e deritanishme decentralizuese vertikale (nga qeveria qendrore në atë vendore).

Mungesa e vazhdueshme e të ardhurave, nën kufizimin e hapësirës për huamarrje vendore, është pasqyruar në nivelin e lartë të detyrimeve të prapambetura të bashkive në vend (në vitin 2017 rezultoi 9.2 miliardë lekë ose rreth 75 milionë euro nga një nivel prej rreth 11.8 miliardë lekë ose rreth 94.4 milionë euro në vitin 2015).

Figure 4 | Figura 4. Stock of arrears at the municipal level (61 municipalities = 100) | Stoku i detyrimeve të prapambetura sipas bashkive



Source | Burimi: Ministry of Finances and Economy, and authors calculations | Ministria e Financave dhe Ekonomisë, llogaritje të autorëve.

Local governments' total expenditures increased after the implementation of the TAR, from 13.5% of general government spending in 2010 to about 17.4% in 2017, though largely determined by intergovernmental transfers. The ratio of intergovernmental transfers to local own source revenues amounted to about 2.7 in 2017 from a level of about 2.9 in 2015. Although this ratio improved over the two-year period in nominal terms, revenues from intergovernmental transfers continue to dominate the structure of available financial resources for local governments, representing about 73.0% of the total. At the same time, total expenditures per capita have increased from ALL 13,584 in 2015 to around ALL 18,399 in 2017. Among expenditure categories, personnel expenditures per capita also increased from an average of ALL 2,517 in 2015 to approximately ALL 4,535 in 2017. Higher personnel expenditures per capita may be the result of several factors, such as wage increases in the public sector, an increase in the number of employees due to the transfer of new functions, among others. While expenditures have increased in both nominal and per capita terms, the available data does not allow for an analysis of whether higher labor costs have been translated into increased labor productivity in the Albanian municipalities.

Capital expenditures per capita (investments) have also increased from ALL 3,792 in 2015 to an average of ALL 6,080 in 2017, largely on the back of intergovernmental transfers for capital expenditures. Investment growth has not been uniform across municipalities, resulting in substantial differences between them and compared to the national average. In 2017, per capita capital expenditure differentials deepened both between municipalities and in comparison to the national average. Based on the available data, it is difficult to assess whether the increase in capital expenditures has been balanced within the municipality (center and administrative units) or between urban and rural areas.

The overall local expenditures analysis, broken down by categories, suggests the persistence and widening of inequality between the 61 municipalities and in comparison to the national average. Investment injection at the local level, under central government assessment

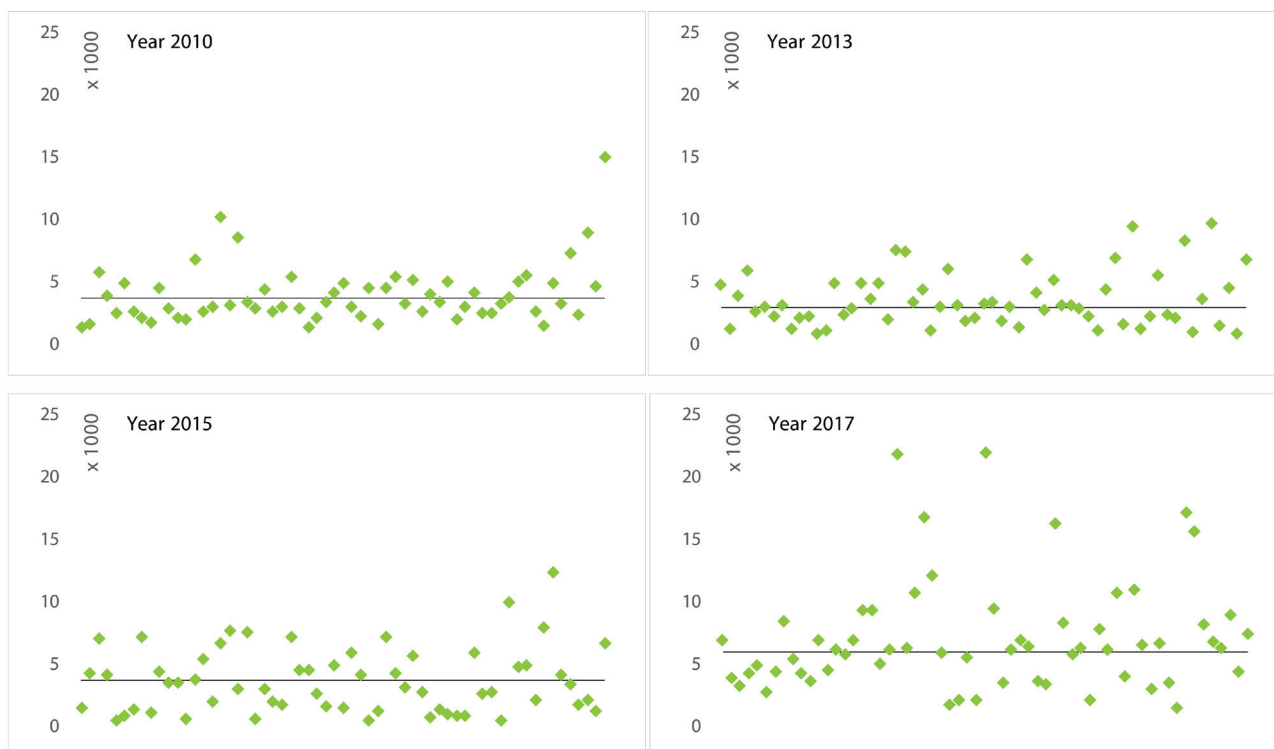
Shpenzimet totale të qeverisjes vendore janë rritur pas zbatimit të TAR nga 13.5% e shpenzimeve të përgjithshme të qeverisë në vitin 2010, në rreth 17.4% në vitin 2017, ndonëse përcaktuar gjerësisht prej transfertave ndërqeveritare. Raporti i transfertave ndërqeveritare ndaj të ardhurave nga burime të veta vendore rezultoi rreth 2.7 në vitin 2017, nga rreth 2.9 që ishte në vitin 2015. Ndonëse ky raport rezultoi i përmirësuar, në terma nominalë, të ardhurat nga transfertat ndërqeveritare vijnë të dominojnë strukturën e burimeve financiare vendore me rreth 73.0% ndaj totalit. Shpenzimet totale për frymë vlerësohet të jenë rritur nga 13,584 lekë në vitin 2015 në rreth 18,399 lekë në vitin 2017. Ndër kategoritë e shpenzimeve, shpenzimet e personelit për frymë gjithashtu shënuan rritje nga mesatarisht 2,517 lekë në vitin 2015 në rreth 4,535 lekë në vitin 2017, rritje kjo e përcaktuar nga një mori faktorësh si rritja e pagave në sektorin publik, rritja e numrit të punonjësve për shkak të transferimit të funksioneve të reja etj. Krahas këtyre arsyeve, të dhënat në dispozicion nuk lejojnë për vlerësim të 'produktivitetit' të punës në bashkitë në vend.

Investimet për frymë të kryera nga bashkitë gjithashtu rezultojnë të jenë rritur nga 3,792 lekë në vitin 2015, në mesatarisht 6,080 lekë në vitin 2017, nën ndikimin e transfertave ndërqeveritare për shpenzime kapitale. Rritja e investimeve paraqet diferenca të theksuara ndërmjet bashkive, në raportin e bashkive ndaj mesatares kombëtare. Në vitin 2017, diferencat në shpenzimet kapitale për frymë rezultojnë të jenë thelluar më tej, si ndërmjet bashkive ashtu dhe në krahasim me mesataren kombëtare. Bazuar në të dhënat e disponueshme, është e vështirë të vlerësohet nëse rritja e shpenzimeve për investime ka qenë e balancuar ndërmjet bashkisë qendër dhe njësive administrative.

Panorama e ofruar nga analiza e kategorive të shpenzimeve sugjeron për pabarazi ndërmjet 61 bashkive në vend. Injektimi i investimeve në nivel vendor, nën vlerësimin dhe vendimmarrjen qendrore, duket të ketë prodhuar pabarazi të theksuara ndërmjet bashkive në vend.

Në konceptin e ngushtë të autonomisë financiare të matur nga raporti i të ardhurave nga burime të veta vendore ndaj totalit të burimeve financiare, nuk vlerësohet të ketë pasur ndryshime në kahun

Figure 5 | Figura 5. Capital expenditures per capita: municipalities versus national average | Shpenzimet kapitale për frymë: bashkitë përkundrejt mesatares kombëtare



Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | llogaritje të autorëve.

and decision-making, seems to have produced significant disparities among municipalities in the country.

In the narrow concept of financial autonomy, measured by the ratio of own source revenues to total available financial resources, no significant improvements are evident. On average, the indicator recorded 25.6% in 2010, 25.2% in 2015, and about 27.0% by the end of 2017. One needs to consider that during this period, many municipalities tightened their fiscal policies, resulting in a higher level of local taxes and fees. Also considering two other proxies for financial autonomy, thereby adopting a wider concept, the evidence suggests no substantial change in the level of financial autonomy.

Depending on the adopted concept (proxy or indicator), financial autonomy fluctuates from a minimum level of about 27.0% to a maximum of 57.1% (based on data for 2017). In all cases, the level of local autonomy is low compared to the World Bank (2018) benchmark level of 80%⁹ and with significant differences between

përmirësues. Mesatarisht, treguesi shënoi nivelin 25.6% në vitin 2010, 25.2% në vitin 2015 dhe në fund të vitit 2017 ai regjistroi një nivel prej rreth 27.0%. Për t'u konsideruar është edhe fakti që, gjatë kësaj periudhe, në shumë bashki në vend janë aplikuar rritje në taksat dhe tarifat vendore. Edhe në rastin e treguesve të tjerë nuk paraqiten ndryshime thelbësore në nivelin e autonomisë financiare.

Varësisht konceptit të adoptuar, autonomia financiare luhetet nga një nivel minimal prej rreth 27.0% në maksimalisht 57.1% (bazuar në të dhënat për vitin 2017). Në të gjitha rastet, niveli i autonomisë vendore vlerësohet i ulët krahasuar me nivelet referencë prej 80% sipas The World Bank (2018)⁹ dhe me diferenca të theksuara ndërmjet bashkive. Ndonëse në terma nominalë shpenzimet e qeverisjes vendore janë rritur [përkthyer kjo në shërbime më të mira apo jo, mbetet për t'u vlerësuar], niveli i autonomisë vendore/decentralizimi fiskal, referuar treguesve të analizuar, mbetet shumë i ulët. Sjellja hegjemonike e qeverisjes qendrore përkundrejt

Table 1 | Tabelë 1. Indicators (proxies) for financial autonomy | Tregues të autonomisë financiare.

	Indicator (A) Treguesi (A)	Indicator (B) Treguesi (B)	Indicator (C) Treguesi (C)
	Own source revenues/ total available financial sources Të ardhura nga burime të veta vendore/burime financiare totale	Own source revenues and shared taxes /total available financial sources Të ardhura nga burime të veta vendore dhe taksa të ndara/burime financiare totale	Own source revenues, shared taxes, unconditional and specific transfers/total available financial sources Të ardhura nga burime të veta vendore, taksa të ndara dhe transfertat e pakushtëzuar/burime financiare totale
YEAR 2010 VITI 2010			
Minimumi Minimum	2.0%	2.3%	20.0%
Maksimumi Maximum	57.9%	61.5%	74.8%
Mesatare Average	25.6%	27.9%	48.8%
YEAR 2013 VITI 2013			
Minimumi Minimum	2.4%	3.1%	27.8%
Maksimumi Maximum	54.2%	59.1%	74.7%
Mesatare Average	24.4%	27.4%	49.4%
YEAR 2015 VITI 2015			
Minimumi Minimum	2.9%	3.9%	25.5%
Maksimumi Maximum	52.0%	55.0%	71.6%
Mesatare Average	25.2%	27.4%	49.1%
YEAR 2017 VITI 2017			
Minimumi Minimum	2.5%	3.2%	36.2%
Maksimumi Maximum	61.4%	63.1%	79.9%
Mesatare Average	27.0%	28.7%	57.1%

Source | Burimi: www.financatvendore.al and authors calculations | Ilogaritje të autorëve.

municipalities.

While local government expenditure has increased in nominal terms (whether this translates to better services or not remains to be assessed), the level of local autonomy/fiscal decentralization, remains very low according to the indicators analyzed. The hegemonic behavior of the central government regarding local governments seems to have produced significant disparities at the municipal level, leaving the real needs of the communities they represent unaddressed. These results are in line with Dabla-Norris's (2006) findings, signaling on the one hand, a kind of central government resistance to 'release' control instruments on local government¹⁰ and, on the other hand, local government's inability to strengthen their authority over local revenue sources.

Conclusions and Recommendations

The last three years were characterized by important steps towards the decentralization of governance from the central to the local level within the framework of the National Strategy for Decentralization and Local Governance 2015-2020. The implementation of these reforms had as a common denominator the empowerment of local government and the improvement of the quality and efficiency of local public service provision. The analysis of available data and indicators suggests that the biggest barrier to further progress lies in the low level of local financial autonomy. Reliance on intergovernmental transfers from the central government may have stimulated the somewhat lazy and opportunistic behavior of the municipalities. This attitude hampers incentives to generate revenues from local sources (Dabla-Norris, 2006) and make economically efficient decisions, and, consequently, reduces municipalities' transparency, responsibility, and accountability towards the communities they represent. Given these circumstances, and to meet the intended goals of the reforms, policy-makers should reflect on the following recommendations:

- Establish a clear division of competencies and responsibilities for the provision of public services;
- Establish a clear connection between sources of revenues (what constituents pay) and

qeverisjes vendore duket të ketë prodhuar pabarazi të theksuara në nivel bashkie, duke lënë të paadresuara nevojat reale të komuniteteve që ato përfaqësojnë. Këto rezultate shkojnë në linjë me gjetjet e Dabla-Norris (2006) duke sinjalizuar njëkohësisht, në njërën anë një lloj rezistence të qeverisjes qendrore për të 'lëshuar' një instrument kontrolli mbi qeverisjen vendore¹⁰ dhe në anën tjetër një paaftësi të qeverisjes vendore për të forcuar autoritetin e tyre mbi burimet e të ardhurave vendore.

Përfundime dhe rekomandime

Tre vitet e fundit u karakterizuan nga hapa të rëndësishëm në fushën e decentralizimit të qeverisjes nga niveli qendror në nivel vendor, në kuadrin e parashikimeve të Strategjisë Kombëtare për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore 2015-2020. Zbatimi i këtyre reformave kishte si emërues të përbashkët fuqizimin e qeverisjes vendore, cilësinë dhe ekonomicitetin në ofrimin e shërbimeve publike vendore. *Analiza e të dhënave dhe treguesve të disponueshëm sugjeron se 'ngërçi' më i madh qëndron në nivelin e ulët të autonomisë financiare vendore.* Varësia dhe mbështetja në transfertat nga qeveria qendrore mund të ketë nxitur një sjellje 'dembelle' dhe deri diku 'oportuniste' të bashkive: ulje të stimujve për të siguruar të ardhura nga burimet e veta vendore (Dabla-Norris, 2006) e për të marrë vendime ekonomikisht eficiente dhe për pasojë, ulje të transparencës, llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë përballë komuniteteve që ato përfaqësojnë. Në këto kushte dhe për të përmbushur qëllimin e synuar nga reformat e ndërmarra, politikëbërja duhet të reflektojë në disa drejtime:

- Të krijojë ndarje të qartë të kompetencave e përgjegjësi për ofrimin e shërbimeve publike;
- Të vendosë një lidhje të qartë midis burimeve të të ardhurave (çfarë qytetarët paguajnë) dhe shërbimeve të ofruara/investimeve të realizuara (çfarë marrim);
- Të thellojë në mënyrë efektive decentralizimin fiskal për të mundësuar llogaridhënien, transparencën dhe përgjegjshmërinë përballë komunitetit, duke siguruar gjetjen e një

the services and investments realized (what constituents receive);

- Effectively deepen fiscal decentralization to enable accountability, transparency, and accountability to the community by ensuring a certain equilibrium between responsibilities and rights of citizens and decision-making powers;
- Strengthen information, monitoring, and accountability mechanisms; and
- Increase central and local institutional capacity to build and implement a successful decentralization model.

Though it is still too early to draw conclusions, the increase in overall expenditures (and personnel expenditures in particular) does not align with the main objective of the TAR – increasing operational efficiency and shrinking administrative costs. In the allocation of investments, the adoption of a bottom-up approach could create better conditions in which to address the needs of the communities that the municipalities represent. The expenditure level is just one side of the equation, and the only side that can be assessed with the data available currently. We cannot yet assess whether expenditure growth has translated into improvements in the quality of local public service provision.

Notes

1. <https://portavendore.al/2018/07/20/deshton-decentralizimi-bashkite-ne-meshiren-e-qeverise-80-e-fondeve-jepen-nga-buxheti/>; <https://ekonomix.al/deshton-decentralizimi-80-e-fondeve-te-bashkive-jepen-nga-qeveria/>
2. <http://www.gsh.al/2018/05/16/decentralizimi-fiskal-dhe-pushteti-vendor/>
3. <https://aam.org.al/reforma-territoriale-dhe-decentralizimi-nen-hijen-e-buxhetit-vendor-per-vitin-2017/> <https://ekonomix.al/qeveria-u-premton-bashkive-fond-parapergatitor-per-turizmin-shoqata-te-beje-decentralizimin-fiskal-nje-here/>
4. See: <http://www.reformaterritoriale.al>
5. See arguments supporting the territorial and administrative reform, presented in: *Reforma*

ekuilibri midis përgjegjësi dhe fuqisë/tagrit vendimmarrës;

- Të forcojë mekanizmat e informimit, monitorimit dhe llogaridhënies; dhe
- Të rritë kapacitetet institucionale qendrore dhe vendore për të ngritur një model decentralizimi të suksesshëm.

Ndonëse është ende herët për të nxjerrë përfundime, rritja e shpenzimeve në përgjithësi dhe e atyre të personelit në veçanti nuk pajtohet me objektivin madhor të RAT, atë të rritjes së eficiencës operacionale dhe tkurrjes së kostove administrative. Në alokimin e investimeve, adoptimi i një qasjeje nga poshtë lart mund të krijojë kushte më të mira për adresimin e nevojave të komuniteteve që bashkitë përfaqësojnë. Niveli i shpenzimeve është vetëm njëra anë e medaljes, ajo që me të dhënat në dispozicion mund të vlerësohet. Në anën tjetër, nuk mund të vlerësojmë nëse rritja e shpenzimeve është përkthyer në ofrim dhe përmirësim të cilësisë së shërbimeve publike vendore.

Shënime

1. <https://portavendore.al/2018/07/20/deshton-decentralizimi-bashkite-ne-meshiren-e-qeverise-80-e-fondeve-jepen-nga-buxheti/>; <https://ekonomix.al/deshton-decentralizimi-80-e-fondeve-te-bashkive-jepen-nga-qeveria/>
2. <http://www.gsh.al/2018/05/16/decentralizimi-fiskal-dhe-pushteti-vendor/>
3. <https://aam.org.al/reforma-territoriale-dhe-decentralizimi-nen-hijen-e-buxhetit-vendor-per-vitin-2017/> <https://ekonomix.al/qeveria-u-premton-bashkive-fond-parapergatitor-per-turizmin-shoqata-te-beje-decentralizimin-fiskal-nje-here/>
4. Shiko: <http://www.reformaterritoriale.al>
5. Shiko argumentet për nevojën për reformën administrative territoriale, të prezantuar në Reforma Administrative Territoriale, Analizë e Situatës së Qeverisjes Vendore në Shqipëri, 2014, Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore.
6. Portali www.financatvendore.al është një bazë të dhënash e ndërtuar nga Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, financuar nga LëvizAlbania. Të dhënat e paraqitura në këtë

Administrative Territoriale, Analizë e Situatës së Qeverisjes Vendore në Shqipëri, 2014, Ministri i Shtetit për Çështjet Vendore.

6. The www.financatvendore.al is an open database built by Co-PLAN, Institute for Habitat Development, financed by LëvizAlbania. The data presented on this portal is sourced from the Treasury's Financial Information System (Treasury System) at the Ministry of Finance and Economy, are factual data, have quarterly frequency (cumulative), and are available for the period 2010-2017.
 7. Comparative analysis with previous years helps in assessing the situation of local public finances before and after the TAR, compared to the national situation, and compared to other municipalities. The total amount of revenues in the budget, regardless of the source, is considered as total financial resources, consisting of: local own source revenues (local tax and tariffs), shared taxes, and intergovernmental transfers (conditional, unconditional and specific). Expenditures incurred by municipalities is categorized by (i) economic nature of expenditures on wages, salaries, operating fees, and other expenses and capital expenditures; (ii) Functional Classification of Government Functions (COFOG); (iii) source of funding - funds from own resources or transfers from central government.
 8. The same data is used by the Ministry of Finance and Economy for the division of the unconditional transfer for the year 2017 between municipalities (one of the criteria in the approved formula for unconditional transfer division).
 9. http://www.seecities.eu/seecities.eu/Portals/0/Images/Stories/Publications/MFSA%20Brochure_Final_Web.pdf?ver=2018-03-27-171509-547
 10. Independent from the improvement in the formula approved by MoFE for the allocation of the unconditional transfer.
- portal burojnë nga Sistemi Informatik Financiar i Qeverisë (Sistemi i Thesarit) pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Ato janë të dhëna faktike, kanë frekuencë tremujore (paraqiten në terma kumulativë) dhe janë të disponueshme për periudhën 2010-2017.
7. Analiza krahasimore me vitet e mëparshme ndihmon në vlerësimin e situatës së financave publike vendore para dhe pas RAT, duke bërë krahasimin me situatën kombëtare dhe/apo bashkitë e tjera. Tërësia e të ardhurave në buxhet, pavarësisht burimit, do të cilësohet si 'burime financiare totale' të përbëra nga: të ardhura nga burime të veta vendore (taksa e tarifa vendore), taksa të ndara dhe transfertat ndërqeveritare (të kushtëzuara, të pakushtëzuara dhe specifike). Shpenzimet e kryera nga bashkitë do të kategorizohen (i) sipas natyrës ekonomike – në shpenzime për paga dhe sigurime, shpenzime operative dhe të tjera dhe shpenzime kapitale; (ii) sipas klasifikimit funksional të funksioneve të qeverisë (COFOG); (iii) sipas burimit të financimit – me fonde nga burime të veta apo transfertat nga qeverisja qendrore.
 8. Kjo e dhënë është përdorur nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në llogaritjet për ndarjen e transfertës së pakushtëzuar për vitin 2017 (bazuar në formulën e miratuar).
 9. http://www.seecities.eu/seecities.eu/Portals/0/Images/Stories/Publications/MFSA%20Brochure_Final_Web.pdf?ver=2018-03-27-171509-547
 10. Pavarësisht përmirësimit në ndarjen e transfertës së pakushtëzuar nëpërmjet formulës së miratuar nga MFE.

References | Referenca

- Bardhan, P., 2002. Decentralization of Government and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), pp. 185-205.
- Dabla-Norris, E., 2006. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. *Comparative Economic Studies*, Vëllimi i 45, pp. 100-131.
- Rodríguez-Pose, A. & Krøijer, A., 2009. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), pp. 387-417.
- The World Bank, 2018. *Improving Local Governments Capacity*, The World Bank - Austria.
- Tiebout, C. M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.

ORCID

Merita Toska: <https://orcid.org/0000-0003-3797-1057>

Anila Bejko (Gjika): <https://orcid.org/0000-0002-3693-6295>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Sustainable Tourism Development in Albania

Zhvillimi i turizmit të qëndrueshëm në Shqipëri

Aida Ciro^a, Merita Toska^b

Summary

The importance of tourism in Albania is growing. Despite the various approaches adopted, elected governments of the past few years have recognized the potential that the tourism sector has to drive economic development. To this end, numerous strategies have been drafted both on a national and local level, most of which have been unsuccessful in operational terms. Brands such as “Albania: A New Mediterranean Love” and “Albania: Yours to Discover” have, on the one hand, fascinated and lured one-time visitors, as demonstrated by the increasing number of foreigners visiting the country. On the other hand, these branding strategies have further widened the shortcomings deriving from incomplete and unimplemented strategies, structural weaknesses, and sectoral policy failures.

While there may not be a single one-size-fit-all approach for the development of sustainable tourism, shifting from a top-down to a bottom-up approach to tourism planning and management could be an adequate starting point, given the current conditions in Albania, as demonstrated in the applied case of the #EjaNeGramsh campaign.

Keywords: Sustainable Tourism, Destination Management, Participatory Planning

Përmbledhje

Rëndësia e turizmit për Shqipërinë po rritet. Përkundër qasjes së miratuar, të gjitha qeveritë e zgjedhura në vitet e fundit kanë konvergjuar në potencialin që sektori i turizmit ka për të nxitur zhvillimin ekonomik. Për këtë qëllim, strategji të shumta janë hartuar, në nivel kombëtar dhe vendor, shumica e të cilave të pasuksesshme në terma operacionalë. Marka të tilla si ‘Shqipëria, një dashuri e re mesdhetare’ dhe ‘Shqipëria, e jotja për t’u zbuluar’, nga njëra anë, kanë tërhequr dhe joshur vizitorë afatshkurtër dhe të njehershëm, ashtu si dhe rezultojnë nga numri në rritje i të huajve që vizitojnë vendin, ndërsa, nga ana tjetër, kanë zgjeruar më tej mangësitë që rrjedhin nga strategjitë jo të plota dhe të pazbatuara, dobësitë strukturore dhe dështimet e politikave sektoriale.

Contact | Kontakt

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

^bmerita_toska@co-plan.org

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

Ndonëse nuk mund të ketë një *recetë të vetme* për një turizëm të qëndrueshëm, një zhvendosje nga qasja nga lart poshtë drejt asaj nga poshtë lart për planifikimin dhe menaxhimin e turizmit mund të jetë një pikënisje e përshtatshme, duke pasur parasysh kushtet e tanishme në Shqipëri, sikurse demonstroi dhe rasti i aplikuar i fushatës *#EjaNeGramsh*.

Fjalë kyçe: Turizëm i qëndrueshëm, menaxhim destinacioni, planifikim me pjesëmarrje

Introduction

Attraction to “unexplored destinations” has secured for Albania an increasing attention from foreign tourists, not because tourism constitutes a consolidated sector for the economy that is backed up by plans and resources, or because Albania has a competitive advantage in the region. Foreign tourists are lured to Albania because of the way that it has been branded and marketed, primarily relying on a “fascination with the unknown”, rather than the quality of the touristic experience. Such an approach to tourism has resulted in a conflicting trend with the domestic tourism demand, which is oriented towards international destinations.

The Government of Albania has long recognized and emphasized the importance of tourism as a driving sector for economic growth, clearly stated in the National Strategy for Development and Integration 2014-2020. Yet, there is a substantial gap between the government’s ambitions for tourism development and the sector’s actual contribution to the Gross Value Added (averaging approximately 2.2% over the past ten years) based on data from the National Institute of Statistics.²

Despite this contradictory picture, the Government of Albania has been quick to apprehend the importance of the sector for the region’s economy. It has committed to developing tourism in its broadest sense (including territorially), extending the tourism season to span across all four seasons by introducing alternative forms of tourism such as: sightseeing, cultural, culinary, sportive, historical, religious, adventurous, and others. In terms of local

Hyrje

Tërheqja nga ‘destinacionet e pashkelura’ i ka siguruar Shqipërisë një vëmendje në rritje nga turistët e huaj, por jo sepse turizmi përbën një sektor të konsoliduar për ekonominë që mbështetet nga planet dhe burimet apo sepse Shqipëria ka një avantazh konkurrues në rajon. Turistët e huaj janë ‘joshur’ për të zgjedhur Shqipërinë për shkak të mënyrës se si ajo është brand-uar dhe reklamuar, kryesisht mbështetur në ‘tërheqjen nga e panjohura’¹ dhe jo në cilësinë e përvojës turistike. Një qasje e tillë ndaj turizmit ka rezultuar në një prirje kontradiktore me kërkesën e turizmit vendas, i cili është i orientuar për jashtë, drejt destinacioneve ndërkombëtare.

Qeveria e Shqipërisë, prej kohësh, ka njohur dhe theksuar rëndësinë e turizmit si një sektor udhëheqës për rritjen ekonomike, sikurse ka bërë të qartë dhe në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020. Sidoqoftë, ekziston një hendek i konsiderueshëm midis ambicieve të qeverisë për zhvillimin e turizmit dhe kontributit aktual të sektorit në vlerën e shtuar bruto (mesatarisht 2.2% për 10 vitet e fundit), bazuar në të dhënat e Institutit të Statistikave².

Pavarësisht kontradiktave në shifra, qeveria shqiptare ka qenë e shpejtë në të kuptuarit e rëndësisë së sektorit për ekonominë e rajonit dhe është angazhuar në zhvillimin e turizmit në kuptimin e tij më të gjerë, duke përfshirë aspektin territorial e duke shtrirë sezonin e turizmit në të katër stinët nëpërmjet prezantimit të formave alternative të turizmit, siç janë ai kulturor, kulinar, sportiv, historik, fetar, aventuresk apo ecjet në natyrë. Në terma të zhvillimit ekonomik lokal, kjo

economic development, this would mean lifting the development pressure off of the coastal area and shifting the focus towards inland, less explored and promoted destinations. Most importantly, this could also mean shifting attention and investments towards local resources, curbing the increasing poverty figures (approximately 14.3% in 2012, up by 1.8 percentage points from the 2008 level³) and migration trajectory (approximately 481,000 Albanian migrants from 2001 to 2011 based on Albanian Institute of Statistics 2013 estimates), proving a self-sustainable sector for the local economy.

However, a series of factors are hindering such a process (Ciro, et al., 2018), namely: a *'lost in translation situation'* between the top-down

do të nënkuptonte zhvendosjen e presionit të zhvillimit përtej zonës bregdetare dhe zhvendosjen e vëmendjes drejt pjesës së brendshme të vendit, më pak të eksploruar dhe promovuar. Më e rëndësishmja, kjo mund të nënkuptojë, gjithashtu, zhvendosjen e vëmendjes dhe investimeve drejt burimeve lokale, duke kontribuar në uljen e varfërisë (e cila vlerësohet në 14.3% në vitin 2012, në rritje me rreth 1.8 pikë përqindjeje nga niveli i vitit 2008³), frenimin e emigracionit (për periudhën 2001-2011 të dhënat tregojnë për rreth 481,000 emigrantë shqiptarë sipas Institutit të Statistikave, 2013), dhe transformimin e këtij sektori në një sektor të vetëqëndrueshëm për ekonominë lokale.

Megjithatë, ngadalësimi i një procesi të tillë ndikohet nga një sërë faktorësh, (Ciro, et al., 2018),

Case of #EjaNeGramsh

Quick Facts:

- *Population: from 8,440 to 36,305 in 2015⁴ ;*
- *Territory: from 2.48 km² to 739.22 km² in 2015⁵ ;*
- *Rural character with low population density;*
- *Considerable natural resources with high potential for development;*
- *Collapsed former industrial activity;*
- *High unemployment rates (particularly among youth) and high emigration rates;*
- *Larger territory to manage with a larger population (low density) to serve⁶;*
- *Limited municipal budget of approximately 5.5 million EUR as in 2016; and*
- *Poor internal connecting infrastructure.*

Between 2016-2018, Co-PLAN, Institute for Habitat Development in cooperation with the Municipality of Gramsh worked on the development and management of Gramsh as a tourist destination through the #EjaNeGramsh campaign. The process relied on bottom-up social innovation and emphasising the importance of local resources to accomplish the sustainable local development of a peripheral territory with typical problems, such as: a high rate of unemployment, lack of infrastructure, emigration, lack of investments, and a rather weak local government.

The #EjaNeGramsh experience aimed at achieving two things: strengthen the efficient use of endogenous development potential, and foster local identity and self-identification of the citizens with own territory and local resources, both of which are particularly relevant in the case of Gramsh, characterised by high poverty and outward migration rates.

The study shows positive results, which are important as they can lead to a snow ball effect and provide clues as to 'how to get started'. As the findings suggest, it is possible to organize sustainable tourism through a grassroots approach through small activities with short term effects, which can trigger significant long-term development processes. The local authority should augment such processes through the provision of a necessary strategic framework, including a shared vision, in order to harvest all benefits.

driven tourism strategy and the poorly-skilled and equipped local governments to respond and translate the strategy in operational action plans; lack of trust and partnership culture among stakeholders; poor institutional mechanisms specialising in tourism development/management, etc.

By proposing a workable approach which capitalises on and valorises local resources (particularly when related to tourism), it could be possible for local communities and other actors to contribute directly to the sustainable development of their constituency, as shown in the currently evolving case of the Municipality of Gramsh.

si: një situatë e tipit *'lost in translation'* midis strategjisë së turizmit me një qasje të tipit nga lart poshtë dhe qeverisjes vendore të dobët dhe të paaftë për të operacionalizuar dhe përbrendësuar strategjinë në plan-veprimet e saj; mungesa e besimit dhe e kulturës së partneritetit midis aktorëve; mekanizmat e dobëta institucionale të specializuara në zhvillimin/menaxhimin e turizmit etj.

Duke propozuar një qasje të zbatueshme që ndërton dhe vlerëson burimet vendore, veçanërisht lidhur me turizmin, mund të jetë e mundur për komunitetet lokale dhe aktorët e tjerë të kontribuojnë drejtpërdrejt në zhvillimin e qëndrueshëm të zonës së tyre, ashtu si dhe ka vërtetuar rasti i Bashkisë Gramsh.

Rasti i #EjaNeGramsh

Disa të dhëna:

- *Popullsia: nga 8,440 në 36,305 në 2015;*
- *Territori: nga 2.48 km² në 739.22 km² në 2015;*
- *Karakter rural/Dendësi popullsie e ulët;*
- *Burime natyrore të shumta/potencial i lartë zhvillimor;*
- *Mbyllje e aktiviteteve industriale të para vitit 1990;*
- *Normë papunësie e lartë (veçanërisht ndër të rinj)/Emigracion i lartë;*
- *Territori zgjeruar për t'u administruar/Popullsi më e madhe për t'u shërbyer;*
- *Buxhet vendor i kufizuar në rreth 5.5 milionë euro në vitin 2016; dhe*
- *Infrastrukturë lidhëse e brendshme e dobët;*

Midis viteve 2016-2018, gjatë një periudhe dyvjeçare, Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit në bashkëpunim me Bashkinë Gramsh ka punuar në zhvillimin dhe menaxhimin e Gramshit si destinacion turistik përmes fushatës #EjaNeGramsh. Procesi mbështetëj në inovacionin social nga poshtë-lart dhe thekson rëndësinë e burimeve vendore për të arritur zhvillimin e qëndrueshëm të një territori periferik me probleme tipike si shkalla e lartë e papunësisë, mungesa e infrastrukturës, emigracioni, mungesa e investimeve dhe qeverisja vendore e dobët.

Përmes përvojës së #EjaNeGramsh u synuan dy gjëra: forcimi i përdorimit efikas të potencialit zhvillimor endogjen dhe krijimi i identitetit lokal dhe vetidentifikimi i qytetarëve me territorin e tyre dhe burimet, të cilat janë veçanërisht të rëndësishme në rastin e Gramshit si vend i karakterizuar nga varfëria dhe norma e lartë e emigracionit.

Studimi tregon për rezultate pozitive të cilat janë të rëndësishme pasi mund të çojnë në një efekt të 'topit të dëborës' dhe të shërbejnë si udhëzues lidhur me 'si mund të fillohet'. Gjetjet në këtë rast sugjerojnë që është e mundur të organizohet turizmi i qëndrueshëm përmes një qasjeje bazike, duke përdorur aktivitete të vogla me efekte afatshkurtra, të cilat mund të shkaktojnë procese zhvillimi afatgjata të rëndësishme. Autoriteti lokal duhet të stimulojë proceset e tilla përmes sigurimit të kornizës së nevojshme strategjike, duke përfshirë një vizion të përbashkët, në mënyrë që të korrrë të gjitha përfitimet.

Current Policies to Address the Issues and Gaps

The Government's tourism development ambitions are explicitly stated in the National Strategy for Development and Integration 2014-2020. On a sectoral level, such ambitions were translated into the National Draft Strategy for Tourism 2014-2020. This strategy has two significant flaws. Firstly, three years after discussions in Parliament, the strategy 'expired' in its draft form due to insufficient attention. Secondly, the strategy is broad and aims at promoting 'everything'. The expired draft strategy was then replaced by yet another Draft Strategy, this time for Sustainable Tourism Development over the period 2018-2022. This second draft identifies the following core objectives: increase the contribution of tourism in the Gross Value Added; promote a balanced development of the touristic offer; increase employment in the tourism sector; improve living standards and lower disparities; increase public investments in the tourism sector; and ensure the legal and institutional protection of tourists. To this end, the Draft Strategy identifies five core areas of development, including: product development and diversification; human resources development and improvement of the service quality; marketing – promoting Albania as a year-round destination; public and private investments; and policy framework and destination management.

Alongside these strategies, the current legislative framework grants municipalities competences in supporting and facilitating activities in favour of economic development with particular reference to tourism, clearly stated in the Law no. 139/2015 'On Local Self-Governance' and in the Law no. 93/2015 'On Tourism', respectively. Such a provision makes for an important development following the Territorial and Administrative Reform on two levels: the touristic potential of municipalities was reconfigured, opening new development frontiers and, by law, all municipalities had to prepare their General Local Plans anew. This gave municipalities the opportunity to reassess their development vision and strategic objectives for the 15 years to come. Some municipalities have risen to the occasion, making the tourism sector a development priority (at least on paper), such as in

Politikat aktuale për të adresuar çështjen dhe hendekun aktual

Ambicia e autoriteteve qendrore për të zhvilluar turizmin është shprehur qartë në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020. Në nivel sektorial, deri më tani, ambicie të tilla u përkthyen në Projekt-Strategjinë Kombëtare për Turizmin 2014-2020. Kjo strategji ka dy dobësi të rëndësishme. Së pari, tre vjet pas diskutimit në Parlament, për shkak të vëmendjes së pamjaftueshme të kushtuar projekt-strategjisë, ajo 'skadoi' në formën e saj të draftit. Së dyti, strategjia është e gjerë dhe synon të promovojë 'gjithçka'. Draft-strategjia e parë u zëvendësua me një tjetër draft-strategji për zhvillimin e turizmit të qëndrueshëm 2018-2022, e cila fokusohet në turizmin e qëndrueshëm (siç pasqyrohet në titull) dhe identifikon këto objektiva kryesorë: (i) rritja e kontributit të turizmit në vlerën e shtuar bruto; (ii) promovimi i një oferte turistike të balancuar; (iii) rritja e punësimit në sektorin e turizmit; (iv) përmirësimi i standardeve të jetesës dhe ulja e pabarazive; (v) rritja e investimeve publike në sektorin e turizmit; dhe (vi) siguri i mbrojtjes ligjore dhe institucionale të turistëve. Për këtë qëllim, draft-strategjia identifikon pesë fusha kryesore të cilat përfshijnë: (i) zhvillimin e produkteve dhe diversifikimin e tyre; (ii) zhvillimin e burimeve njerëzore dhe përmirësimin e cilësisë së shërbimit; (iii) marketimin dhe promovimin e Shqipërisë si një destinacion turistik gjithëvjetor; (iv) nxitjen e investimeve private dhe publike; dhe (v) përmirësimin e kuadrit rregullativ dhe menaxhimin e destinacioneve.

Përpos këtyre strategjive, korniza aktuale ligjore u jep bashkive kompetenca për të mundësuar dhe lehtësuar aktivitete në mbështetje të zhvillimit ekonomik lokal, me fokus të veçantë në fushën e turizmit, sikurse shprehet qartë në Ligjin nr. 139/2015 'Për Vetëqeverisjen Vendore' dhe në Ligjin nr. 93/2015 'Për Turizmin'. Këto parashikime përbëjnë një zhvillim me rëndësi në vijim të Reformës Administrative Territoriale në dy drejtime: (i) përmes tyre u rikonfigurua potenciali turistik i bashkive duke hapur horizonte të reja; (ii) të gjitha bashkitë kanë detyrimin ligjor të hartojnë Plane të Përgjithshme Vendore, gjë që u mundëson të rivlerësojnë vizionin e tyre zhvillimor dhe

the Municipality of Berat (2016), the Municipality of Fier (2016), and the Municipality of Gramsh (2018). Yet, the majority of municipalities with tourism development ambitions are met with the challenge to orient local economic development in the rapidly expanded territory in contexts of scarcity in both experience and human (technical) resources. In more specific terms, such scarcity would translate into a lack of dedicated technical staff assigned to tourism development and management activities/processes, a restricted budget to allocate to tourism boosting initiatives, and an overall lack of an agreed vision to guide the overall process of promoting a tourist destination.

All in all, the Government of Albania's pursuit of tourism development is an ambitious undertaking, but it is not backed by adequate financing. More specifically, the budget allocated to the line ministry responsible for tourism over the next five years (2018-2022) is less than 0.01% of the GDP and less than 0.1% of the overall government budget (Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, 2018, pp. 46). Such a discrepancy raises serious questions as to how realistic and achievable the above-stated objectives are. In addition to these questions, several more key challenges need to be considered, such as those posed by the question of property rights; informality (Boka and Torluccio, 2013) and a lack of standards among service providers; a lack of qualified staff; and poor coverage and quality of public service provision, particularly waste management and its related infrastructure.

It becomes obvious that the tourism industry is being led by private sector service providers and that the local government's role is modest. Due to the lack of financial resources and the continuous need to tap into government funding for investments, local governments are prone to using opportunistic behaviour to attract investors and can easily forget about sustainability when investors come with a tourism project proposal. Indeed, the current conditions, including the institutional and policy landscape, for sustainable tourism in Albania are rather unfavourable.

objektivat strategjikë për 15 vitet e ardhshme. Disa nga bashkitë e kanë kuptuar këtë mundësi duke e shndërruar sektorin e turizmit në një prioritet, të paktën në dokumentet e tyre strategjike. Të tilla janë Bashkia Berat (2016), Bashkia Fier (2016), Bashkia Gramsh (2018), etj. Megjithatë, në të shumtën e rasteve, bashkitë me ambicie për zhvillimin e turizmit janë përballur me sfidën për të orientuar zhvillimin ekonomik lokal në një territor të rikonfiguruar dhe në kushtet e burimeve të pamjaftueshme (teknike) njerëzore dhe mungesës së eksperiencës. Në terma më specifikë, këto sfida përkthehen në mungesë stafi të dedikuar për fushën e zhvillimit të turizmit dhe menaxhimit të aktiviteteve/procese; buxhet të pamjaftueshëm për të financuar nisma për fuqizimin e turizmit; si dhe një mungesë të përgjithshme të një vizioni të dakordësuar për të orientuar procesin e promovimit të një destinacioni turistik.

Përgjithësisht, qasja dhe ndërmarrja e qeverisë Shqiptare për zhvillimin e turizmit është ambicioze, por nuk mbështetet nga financim/instrumente financiarë. Më specifikisht, buxheti i alokuar Ministrisë së linjës përgjegjëse për turizmin për pesë vitet e ardhshme (2018-2022) është më pak se 0.01% e PBB-së dhe më pak se një 0.1% e buxhetit të përgjithshëm të qeverisë (Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, 2018, fq. 46). Të tilla mospërputhje ngrenë pyetje serioze mbi sa realiste dhe të arritshme janë objektivat e sipërpërmendura. Krahas pyetjeve, ekzistojnë disa sfida kyç për t'u marrë në konsideratë, si për shembull: qëndrimi i paqartë ndaj të drejtave të pronës, informaliteti (Boka and Torluccio, 2013) dhe mungesa e standardeve në ofrimin e shërbimeve, mungesa e stafit të kualifikuar, mbulimi i kufizuar dhe cilësia e dobët e shërbimeve publike të ofruara veçanërisht në menaxhimin e mbetjeve dhe infrastrukturës përkatëse.

Nga analiza del qartë që industria e turizmit aktualisht udhëhiqet nga ofruesit e shërbimeve të sektorit privat dhe që roli i qeverisë është modest. Kjo e fundit, për shkak të burimeve financiare të pamjaftueshme dhe nevojës së vazhdueshme për të siguruar financime për investime, është e prirur të zhvillojë një 'sjellje oportuniste' për të siguruar investitorë dhe mund ta 'harrojë' lehtësisht parimin e qëndrueshmërisë kur investitorët ofrohen me projekt-propozime për turizmin.

Conclusions and Recommendations

Sustainable tourism is possible, even in peripheral territories with scarce resources, as demonstrated in the case study of Gramsh. Pre-conditions to developing the sustainable tourism sector however, include: the engagement of the local community (including local businesses) in decision-making processes as to how the local natural resources will be used; building and sharing confidence in the process; and mobilizing partnerships locally and beyond.

The use of bottom-up processes for tourism innovation strengthens the efficient use of endogenous development potentials. It is in the direct interest of the local communities that the natural resources are used in the most considerate and sustainable way possible, since their long-term welfare depends on them. Hence, community participation from an early stage in outlining a development vision for the municipality and deciding how resources will be used is imperative to ensure the effectiveness and longevity of the process. Such an approach boosts local identity and self-identification of citizens with their own territory and local resources.

For sustainable tourism to grow and become a priority sector in Albania (as it is claimed to be), the following recommendations could prove helpful:

- Endorsement of a final, approved strategic document (not a draft) on a national level that outlasts political mandates, with a clearly stated vision and mapped-out action plans for future sustainable economic development is essential. Four year strategies have proved inefficient short-term solutions, conflicting with the ambitions of sustainable development.
- A shift away from a top-down, hegemonic approach to policy-making that fails to capture actual dynamics and local traits in diverse contexts is required. Even the most visionary and ambitious one-size-fits-all policies are confined to paper, as they fail to represent the local community's interests and to resonate with local priorities. Such an approach, has resulted in a lack of local ownership and a lack of consistency, as strategic documents have a short life-span and are replaced by new ones

Konkluzione dhe rekomandime

Turizmi i qëndrueshëm është i mundur edhe në territoret periferike me burime të pakta, siç shihet nga studimi i rastit të Gramshit. Megjithatë, parakushtet për këtë janë: (i) angazhimi i komunitetit lokal duke përfshirë bizneset lokale në proceset vendimmarrëse lidhur me si do të përdoren burimet natyrore vendore; (ii) kultivimi dhe ngritja e marrëdhënieve të besimit në proces; dhe (iii) mobilizimi i partneriteteve në nivel lokal dhe më gjerë.

Përdorimi i proceseve nga poshtë lart për inovacionin e turizmit forcon përdorimin efikas të potencialeve të zhvillimit endogjen. Është në interesin e drejtpërdrejtë të komuniteteve lokale që burimet natyrore të përdoren në mënyrën më të kujdesshme dhe largpamëse, pasi mirëqenia e tyre afatgjatë varet prej këtyre burimeve. Prandaj dhe pjesëmarrja e komunitetit, që nga një fazë e hershme, në përvijimin e një vizioni zhvillimor për bashkinë dhe përcaktimin e mënyrës se si këto burime do të përdoren për këtë qëllim, është e domosdoshme për të siguruar efektivitetin dhe jetëgjatësinë e procesit. Një qasje e tillë nxit identitetin lokal dhe vetidentifikimin e qytetarëve me territorin dhe burimet lokale. Rekomandimet e mëposhtme mund të jenë të dobishme për zhvillimin e turizmit të qëndrueshëm si një sektor prioritar (siç është shpallur) në Shqipëri:

- Mbështetja e një dokumenti strategjik përfundimtar (jo më dokumente draft), të aprovuar në nivel kombëtar, që tejkalon mandatet politike, me një vizion të përcaktuar qartë dhe plane veprimi të hartuara për zhvillimin ekonomik në të ardhmen. Strategjitë 4-vjeçare kanë provuar zgjidhje afatshkurtra joefikase, në kundërshtim me ambiciet e zhvillimit të qëndrueshëm.
- Përdorimi në politikëbërje i një qasjeje të ndryshme nga qasja hegjemonike lart-poshtë, e cila nuk arrin të kapë dinamikën dhe tiparet aktuale në kontekste lokale. Edhe politikat standard më vizionare dhe ambicioze mbeten në letër, pasi nuk arrijnë të përfaqësojnë interesat e komunitetit lokal dhe nuk rezonojnë me prioritetet lokale. Një qasje e tillë ka rezultuar në një mungesë të pronësisë lokale dhe qëndrueshmërisë pasi dokumentet

with each political mandate.

- The use of bottom-up processes for tourism innovation strengthens the efficient use of endogenous development potentials. It is in the direct interest of the local communities that the natural resources are used in the most considerate and sustainable way possible, since their long-term welfare depends on them. Hence, community participation from an early stage in outlining a development vision for the municipality, and deciding how resources will be used is imperative to ensure the effectiveness and longevity of the process. Such an approach boosts local identity and self-identification of citizens with their own territory and local resources. It builds trust and confidence in the process, which can then yield partnerships essential to the establishment of a value chain.
 - The current tourism policy of the government is inconclusive with regards to sustainable tourism development. The interest for short-term economic development is high (much higher than the concern for the environment and local communities) and local governments are weak in applying regulations. Tourism planning and development should start locally; this is the best way to ensure the feasibility and sustainability of any strategies/plans. Most importantly, locally tailored strategies have a higher probability of implementation and success, as they take into account the actual potential (including natural, human, and financial) of the locality.
 - Any strategic ambitions/plans need to be matched with financial resources that are proportionate to the objectives. This should be the case both for the national and local level. Expectations that tourism development ambitions will be met and supported by a fraction of the government budget (0.01%) are unrealistic.
 - Tourism development ambitions should be kept realistic and honest. Not all municipalities have been endowed with tourism potential. Yet, sustainable tourism is possible even in peripheral territories with scarce resources, as it is possible to align real capacities within
- strategjike kanë një kohëzgjatje të reduktuar dhe zëvendësohen nga dokumente të reja për çdo mandat politik.
- Përdorimi i proceseve nga poshtë-lart për inovacionin e turizmit forcon përdorimin efikas të potencialeve të zhvillimit endogjen. Është në interes të drejtpërdrejtë të komuniteteve [lokale] që burimet natyrore të përdoren në mënyrën më të kujdesshme dhe largpamëse, pasi mirëqenia e tyre afatgjatë varet prej këtyre burimeve. Prandaj dhe pjesëmarrja e komunitetit që nga një fazë e hershme në përvijimin e një vizioni zhvillimor për bashkinë dhe në përcaktimin e mënyrës se si këto burime do të përdoren për këtë qëllim, është e domosdoshme për të siguruar efektivitetin dhe jetëgjatësinë e procesit. Një qasje e tillë nxit identitetin lokal dhe vetidentifikimin e qytetarëve me territorin dhe burimet lokale. Ajo ndërton besimin te procesi, i cili pastaj mund të krijojë partneritete thelbësore për krijimin e një zinxhiri vlerash.
 - Politika aktuale e qeverisë për turizmin është e papërfunduar për sa i përket zhvillimit të qëndrueshëm të turizmit, interesi për zhvillimin ekonomik afatshkurtër është i lartë (dhe shumë më i lartë se shqetësimi për mjedisin dhe komunitetet) dhe qeveritë lokale janë të dobëta në zbatimin e rregulloreve. Planifikimi dhe zhvillimi i turizmit duhet të fillojë në nivel lokal. Kjo është mënyra më e mirë për të siguruar realizueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e çdo strategjie/plani. Më e rëndësishmja, strategjitë e përshtatura në nivel lokal kanë një probabilitet më të lartë zbatimi dhe suksesi pasi marrin parasysh potencialin aktual (duke përfshirë natyrën, njerëzit dhe financat) të lokalitetit.
 - Çdo ambicie/plan strategjik duhet të shoqërohet me burime të mjaftueshme financiare, në përpjesëtim të drejtë me objektivat. Ky duhet të jetë rasti si për nivelin kombëtar ashtu edhe për atë lokal. Pritshmëria që ambiciet e turizmit do të përmbushen dhe mbështeten nga një pjesë e buxhetit të qeverisë, përkatësisht 0.01%, nuk janë realiste.
 - Ambiciet e zhvillimit të turizmit duhet të mbeten realiste dhe të ndershme. Jo të

the tourism supply chain of neighbouring municipalities by serving as suppliers of a particular good or service.

- Management of domestic expectations among local communities vis-a-vis the projected idea that “tourism is growing and successful in Albania” has to take place to avoid reinforcing the current *modus-operandi* or *status quo*. This is essential if we want to address the challenges related to the improvement of service provision and overall standards that influence the touristic experience, and have local stakeholders respond and proactively engage in this process.
- Frivolous promotional campaigns are anything but sustainable: ‘Albania: Yours to Discover’ appeals to tourists fascinated by the unknown. Once they have discovered it, these tourists will move on to the next unknown. Sustainable tourism will require a more well-thought, carefully tailored campaign inviting tourists to return (such as “Albania: Yours to Enjoy”). Most importantly, the domestic hospitality sector must become accustomed to the idea that tourists will not come back simply because it is the unknown Albania, but because of the satisfying touristic experience.

Notes

1. Albania – Yours to Discover Campaign
2. Contradicting the World Tourism and Travel Council statistics, which assess the direct contribution of the sector during 2016 to be 7.9%, with a growth rate projection of 5.4% annually (WTTC, 2016).
3. Based on the Living Standards Measurement Survey 2008-2012.
4. As a result of the Territorial Administrative Reform, 2015.
5. *ibid.*
6. *ibid.*

gjitha bashkitë kanë fatin të kenë potencial turistik. Sidoqoftë, turizmi i qëndrueshëm është i mundur edhe në territoret periferike me burime të pakta, pasi është e mundur që të harmonizohen kapacitetet reale brenda zinxhirit të furnizimit me turizëm të bashkive fqinje duke shërbyer si furnizues të një produkti apo shërbimi të caktuar.

- Menaxhimi i pritshmërive vendore midis komuniteteve lokale kundrejt idesë së projektuar që ‘turizmi po rritet dhe të jetë i suksesshëm në Shqipëri’. Kjo është thelbësore nëse duam të trajtojmë sfidat veçanërisht të lidhura me përmirësimin e ofrimit të shërbimeve dhe standardeve të përgjithshme që ndikojnë në përjetimin turistik, t’u përgjigjen aktorëve lokalë dhe të angazhohen në mënyrë proaktive në këtë proces.
- Braktisja e fushatave të nxituara, të cilat janë çdo gjë tjetër përveçse të qëndrueshme: ‘Shqipëria juaj për të zbuluar’ josh turistët e hipnotizuar nga e panjohura, të cilët, pasi ta ketë zbuluar atë, do të kalojnë në të panjohurën e radhës. Turizmi i qëndrueshëm do të kërkojë një fushatë më të mirë, të menduar, të përshtatur me kujdes, e cila t’u bëjë thirrje turistëve të kthehen - të tilla si ‘Shqipëria, juaja për të shijuar’. Ajo çka është më e rëndësishmja është që sektori i akomodimit të mësohet me idenë se turistët nuk do të kthehen thjesht sepse Shqipëria është e panjohur, por për përvojën e kënaqshme turistike.

Shënime

1. Albania – Yours to Discover Campaign
2. Në mospërputhje me të dhënat e World Tourism and Travel Council sipas të cilave vlerësohet se kontributi direkt i këtij sektori gjatë vitit 2016 ishte 7.9% dhe rritja vjetore parashikohej me rreth 5.4% (WTTC, 2016).
3. Bazuar në Anketën për Matjen e Standardit të Jetesës 2008-2012.

References | Referenca

- Bashkia Elbasan, 2016. *Strategjia e Zhvillimit për Territorin e Bashkisë Elbasan (Territorial Development Strategy for the Municipality of Elbasan)*. Strategy. Elbasan: Bashkia Elbasan.
- Bashkia Fier, 2016. *Strategjia e Zhvillimit për Territorin e Bashkisë Fier (Territorial Development Strategy for the Municipality of Fier)*. Strategy. Fier: Bashkia Fier.
- Bashkia Gramsh, 2018. *Strategjia e Zhvillimit për Territorin e Bashkisë Gramsh (Territorial Development Strategy for the Municipality of Gramsh)*. Strategy. Gramsh: Bashkia Gramsh.
- Boka, M. & Torluccio, G., 2013. Informal Economy in Albania. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 2(8), pp.212-21.
- Ciro, A., Toska, M. & Nientied, P., 2018. Social Innovation and Sustainable Economic Development: Participatory Tourism Destination Management. In M. Finka, M. Jaško & M. Husar, eds. *The Role of the Public Sector in Innovative Local Economic and Territorial Development in Central, Eastern and South Eastern Europe*. Springer International Publishing AG. pp.173-92.
- Instituti i Statistikave, 2013. *Migracioni i Kthimit dhe Ri-Integrimit në Shqipëri (Return Migration and Reintegration in Albania)*. Tiranë: INSTAT/IOM.
- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, 2018. *Strategjia Kombëtare për Zhvillimin e Qëndrueshëm të Turizmit 2018-2022 (National Strategy for Sustainable Tourism Development 2018-2022)*. Strategy. Tiranë: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit.

ORCID

Aida Ciro: <https://orcid.org/0000-0002-0935-1048>

Merita Toska: <https://orcid.org/0000-0003-3797-1057>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Is ETIS a Viable Option for Fostering Sustainable Tourism? | A është ETIS një opsion i realizueshëm për nxitjen e turizmit të qëndrueshëm?

Peter Nientied^a, Dritan Shutina^b

Summary

ETIS is the European Tourism Indicator System, which was proposed by the EU in 2016. This article explores whether ETIS could be a worthwhile and practical opportunity for destination governance in Albania. ETIS is more than a set of sustainable tourism indicators, it is meant to be an instrument that helps stakeholder working groups to take stock of tourism, monitor tourism development, and make decisions about destination governance for sustainable tourism. In Albania, the concern for sustainable tourism is limited to date. In addition, the functioning of local tourism destination governance is in an early stage of development. These factors together render the setting for developing concerted action for sustainable tourism rather unfavourable. Yet, action is needed to stop current, unwanted developments in relation to tourism. The central government should play a role in improving destination management before ETIS becomes an appropriate instrument to launch in Albania.

Keywords: ETIS, Sustainable Tourism, Destination Management, Indicators

Përmbledhje

ETIS është Sistemi Evropian i Treguesve të Turizmit, i cili u propozua nga BE-ja në vitin 2016. Ky artikull analizon nëse ETIS mund të jetë një mundësi e vlefshme dhe praktike për qeverisjen e destinacionit turistik në Shqipëri. ETIS është më shumë se vetëm një sërë treguesish për turizmin e qëndrueshëm, pasi ai synon të jetë një instrument që ndihmon grupet e punës së palëve të interesit për të marrë në shqyrtim turizmin, për të monitoruar zhvillimin e turizmit dhe për të marrë vendime për qeverisjen e destinacionit për një turizëm të qëndrueshëm. Në Shqipëri, deri në ditët e sotme, vëmendja për një turizëm të qëndrueshëm është e kufizuar. Përveç kësaj, funksionimi i qeverisjes së destinacionit të turizmit lokal ndodhet ende në një fazë të hershme të zhvillimit. Këta faktorë, së bashku, krijojnë një mjedis jo të favorshëm për zhvillimin e masave të bashkërenduara për një turizëm të qëndrueshëm. Megjithatë, nevojitet të merren masa për të ndaluar zhvillimet aktuale të padëshiruara në lidhje me turizmin. Qeverisja qendrore duhet të luajë rolin e saj në përmirësimin e menaxhimit të destinacionit përpara se ETIS të kthehet në një instrument të përshtatshëm për t'u prezantuar në Shqipëri.

Fjalë kyçe: ETIS, turizmi i qëndrueshëm, menaxhimi i destinacionit, indikatorë

Contact | Kontakt

^anientied1@upcmil.nl (Corresponding author)

^bdritan_shutina@co-plan.org

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

Introduction

In Albania, tourism is a relatively new phenomenon that began after 2000. The country's natural and other tourism resources, novelty, low prices, and positive reviews in international media have spurred tourism and led it to grow. In 2017, travel and tourism accounted for over 8% of the national economy (WTTC, 2017). The national government promotes tourism with a focus on marketing and attracting large investments. At the local and regional levels, destination management is still inadequate; regulation for sustainable tourism, inter-administration, coordination, and stakeholder collaboration at various levels is limited. Tourism volumes may be growing in Albania, but from an environmental, social, and economic standpoint, current tourism development looks rather unsustainable. What follows is a review of the potential relevance of ETIS to promote more sustainable tourism and destination management in the Albanian context.

UNEP and UNWTO (2005, pp.11-12) defines sustainable tourism as: "Tourism that takes full account of its current and future economic, social and environmental impacts, addressing the needs of visitors, the industry, the environment and host communities." For the Mediterranean region, sustainable tourism is a priority in view of environmental effects, climate change, and local social and cultural effects (EU-CoR, 2012). Many arguments have been put forward in favour of sustainable tourism. The economic dimension is stressed and the importance of territorial quality in the broad sense (the environment, landscape, infrastructure, equipment, services, etc.) grows as a factor of a destination's competitiveness. Good destination management is a prime driver of destination competitiveness (Cvelbar, et al., 2016). Most sustainable tourism research has described niches (e.g. ecotourism, community-based tourism, and volunteer tourism, for instance) without clarifying how they fit with the changes required for the entire tourism system. Weaver (2012) suggests that sustainable mass tourism is the desired and impending outcome for most destinations and it is important to note that most tourism is mass tourism (Peters, 2012). Because most consumers are 'superficial environmentalists'

Hyrje

Në Shqipëri, turizmi është një fenomen relativisht i ri që ka filluar pas viteve 2000. Burimet natyrore të vendit dhe shumë burime të tjera turistike, risitë, çmimet e ulëta dhe vlerësimet pozitive në mediat ndërkombëtare kanë nxitur mjaft turizmin dhe e kanë çuar atë në rritje. Në vitin 2017, udhëtimet dhe turizmi arritën në vlera mbi 8% të ekonomisë kombëtare (WTTC, 2017). Qeveria kombëtare po nxit turizmin duke i kushtuar një fokus të veçantë marketingut dhe tërheqjes së investimeve të mëdha. Në nivel lokal dhe rajonal, menaxhimi i destinacionit është ende i papërshtatshëm; rregulloret për turizmin e qëndrueshëm, bashkëpunimin ndëradministrativ, koordinimin dhe bashkëpunimin mes grupeve të interesit në nivele të ndryshme mbetet ende i kufizuar. Vëllimet e turizmit mund të jenë duke shënuar rritje në Shqipëri, por nga pikëpamja mjedisore, sociale dhe ekonomike, zhvillimi aktual i turizmit duket mjaft i paqëndrueshëm. Ajo që presim pas kësaj është të rishikojmë se sa do të na vlejë që ETIS të nxisë një menaxhim më të qëndrueshëm të turizmit dhe destinacionit në kontekstin shqiptar.

UNEP dhe UNWTO (2005, pp.11-12) e përkufizojnë turizmin e qëndrueshëm si: "Turizëm që merr në konsideratë të plotë ndikimet aktuale dhe të ardhshme ekonomike, sociale dhe mjedisore, duke trajtuar nevojat e vizitorëve, industrisë, mjedisit dhe komuniteteve pritëse". Për rajonin e Mesdheut, turizmi i qëndrueshëm është një prioritet në funksion të efekteve mjedisore, ndryshimeve klimatike dhe efekteve lokale sociale dhe kulturore (EU-CoR, 2012). Shumë argumente janë parashtruar në favor të turizmit të qëndrueshëm. Është theksuar dimension i ekonomik dhe është rritur ndjeshëm rëndësia e cilësisë territoriale në një kuptim të gjerë (mjedisi, peizazhi, infrastruktura, pajisjet, shërbimet, etj.) si faktor i konkurrencës së një destinacioni. Menaxhimi i mirë i destinacionit është një nxitës kryesor i konkurrencës në një destinacion të caktuar (Cvelbar, et al., 2016). Shumica e kërkimeve për turizmin e qëndrueshëm përshkruajnë vendbanimet (p.sh. ekoturizëm, turizëm me bazë komunitetin dhe turizmin vullnetar), pa sqaruar se si ato përshtaten me ndryshimet e nevojshme për të gjithë sistemin e turizmit. Weaver (2012)

who are 'concerned' but reluctant to participate in personally inconvenient remedial actions, there is limited consumer pressure for the tourism industry to move in any transformational way (Weaver, 2012). In other words, tourists tend to forget about sustainability, climate change, and other considerations when they think of holidays; hence the tourism industry does not feel consumer pressure to make tourism more sustainable.

Presently, there are very few individual commercial tourism enterprises in Albania (as well as globally) with positive net contributions to the environment and local communities. A small number of tourism providers take measures for greening their businesses, but most tourism providers are not very concerned with environmental and social sustainability and focus on their (short term) own economic performance. In a review of sustainable tourism initiatives, the European Parliament (European Parliament, 2016) remarks that it is conspicuous that most cases of sustainable tourism relied on public funding (mostly EU-funding) and on political priorities (EU, national, regional and local). There are a good number of policies and best practices, the European Parliament (European Parliament, 2016) reports, but largely, industry itself does not initiate sustainable tourism. Since tourists and tourism providers generally do not prioritise sustainable tourism, government regulation is needed to catalyse sustainable tourism actions and measures. Regulation could force the industry to green their business, but tourism providers would have only an extrinsic motivation rather than it being intrinsic. Experience teaches us that only collaborating stakeholders in a destination governance arrangement can make a meaningful local and regional impact on sustainable tourism. Both destination governance and concern for sustainable tourism in Albania are still weak. This situation forces us to ask whether ETIS can help to improve the current situation.

sugjeron që turizmi i qëndrueshëm masiv është rezultati i dëshiruar dhe i afërt për shumicën e destinacioneve dhe është e rëndësishme të theksohet se pjesa më e madhe e turizmit përbëhet nga turizëm masiv (Peters, 2012). Për shkak se shumica e konsumatorëve janë 'ambientalistë sipërfaqësorë' të cilët janë 'të shqetësuar', por që ngurrojnë të marrin pjesë personalisht në marrjen e masave korrigjuese, ekziston një presion i kufizuar nga ana e konsumatorëve për industrinë e turizmit për të ecur përpara në çfarëdo lloj mënyre transformuese (Weaver, 2012). Me fjalë të tjera, turistët kanë tendencë të harrojnë qëndrueshmërinë, ndryshimet klimatike dhe gjykime të tjera të kësaj natyre, kur mendojnë për pushimet. Për rrjedhojë, industria e turizmit nuk e ndjen presionin e konsumatorëve për ta bërë turizmin më të qëndrueshëm.

Aktualisht, ka shumë pak ndërmarrje individuale të turizmit tregtar në Shqipëri (si dhe në nivel global) me kontribute neto pozitive për mjedisin dhe komunitetet lokale. Vetëm një numër i vogël i operatorëve turistikë marrin masa për ta kthyer biznesin e tyre në biznes të gjelbër, ndërkohë që shumica e operatorëve turistikë nuk tregojnë ndonjë nivel të lartë shqetësimi për qëndrueshmërinë mjedisore dhe sociale dhe përqendrohen në ecurinë e tyre ekonomike (afatshkurtër). Në një përmbledhje të iniciativave të turizmit të qëndrueshëm, Parlamenti Evropian (European Parliament, 2016) ka theksuar se është mjaft e dukshme që shumica e rasteve të turizmit të qëndrueshëm janë mbështetur në financimet publike (kryesisht financime të BE-së) dhe në prioritetet politike (të BE-së, kombëtare, rajonale dhe lokale). Ekzistojnë disa politika dhe praktika më të mira dhe raporte të Parlamentit Evropian, (European Parliament, 2016) por kryesisht, është vetë industria ajo që nuk merr nisma për turizmin e qëndrueshëm. Meqenëse turistët dhe operatorët turistikë në përgjithësi nuk i japin përparësi turizmit të qëndrueshëm, nevojitet një rregullore e qeverisë për të nxitur veprimet dhe marrjen e masave për turizmin e qëndrueshëm. Kjo rregullore mund ta detyrojë këtë industri të transformojë biznesin e saj në biznes të gjelbër, por operatorët turistikë gjithsesi do të kishin në këtë mënyrë një motivim të jashtëm dhe aspak të brendshëm. Përvoja na mëson se vetëm bashkëpunimi mes palëve të interesit duke lidhur një marrëveshje

ETIS

In 2016, the European Commission (2016) launched the European Tourism Indicator System (ETIS). ETIS is a management, information, and monitoring tool, aimed at helping destinations and their stakeholders to measure sustainability management processes, enabling them to monitor their performance and progress over time (European Commission, 2016). It is designed as a locally owned and led process for collecting and analysing data with the overall objective of assessing the impact of tourism on a destination and improving the sustainable management of destinations. ETIS is a toolkit – a step-by-step guide that should lead to the establishment of the proposed indicator system. The system begins with raising awareness, engaging stakeholders, and defining responsibilities before going ahead with collecting data and analysing results for continuous improvements. It is a multi-stakeholders approach that encourages destinations to form a stakeholders working group (an interdisciplinary team with representatives from others hotels, tourism services, the tourist office, local government and citizens); establish priorities, roles, and responsibilities among players; stimulate cooperation and coordination; and support the management and monitoring process.

ETIS contains seven steps, which are as follows: 1) raise awareness; 2) create a destination profile; 3) form a stakeholder working group; 4) establish roles and responsibilities; 5) collect and record data; 6) analyse results; and 7) enable on-going development and continuous improvement. The 43 core indicators of ETIS are distributed over four fields: a) destination management, b) economic value; c) social and cultural impact; and d) environmental impact. ETIS also suggests supplementary indicators, for example, maritime and coastal tourism, accessible tourism, and transnational cultural routes.

ETIS is not the first set of indicators to exist for sustainable tourism (Delgado & Saarinen, 2014; Tudorache, et al., 2017; Kristjansdottir, et al., 2017; UNWTO, 2017) and probably will not be the last. The Global Sustainable Tourism Council has also been working on global baseline standards for sustainability in travel and tourism¹, in addition to several other actors (Weston, et al., 2018). For instance, (Fernández-Tabales, et al., 2017) also proposes a set of territorial governance indicators for sustainable tourism. In Albania and elsewhere in the Western Balkans, it is not important which set of indicators is the best (technically speaking). Getting started and, if needed, adjusting the list of indicators is the most critical point. ETIS looks a viable option, since ETIS is a system including process and methodology rather than simply a list of indicators. The Croatian Sustainable Tourism Observatory (CSTO)² selected ETIS because of this process approach. CSTO helped the small touristic town of Lošinj with the application of ETIS, which demonstrates that even cities with limited capacities can make use of ETIS.

ETIS

Në vitin 2016, Komisioni Evropian (2016) prezantoi Sistemin Evropian të Treguesve të Turizmit (ETIS). ETIS është një instrument menaxhimi, informimi dhe monitorimi, që synon të ndihmojë destinacionet dhe palët e interesit të matin proceset e menaxhimit të qëndrueshmërisë, duke u mundësuar atyre që të monitorojnë performancën dhe ecurinë e tyre me kalimin e kohës (European Commission, 2016). ETIS është projektuar si një proces në pronësi nga niveli lokal dhe i udhëhequr në nivel lokal për mbledhjen dhe analizimin e të dhënave, i përqendruar tek një objektivi i përgjithshëm: vlerësimi i ndikimit të turizmit në një destinacion dhe përmirësimi i menaxhimit të qëndrueshëm të destinacioneve. ETIS është një paketë instrumentesh - një udhëzues hap pas hapi, që duhet të çojë drejt krijimit të sistemit të propozuar të treguesve. Sistemi fillon me rritjen e ndërgjegjësimit, angazhimit dhe përkrahjes të palëve të interesit dhe përcaktimin e përgjegjësisë përpara se të vijohet me mbledhjen e të dhënave dhe analizimin e rezultateve për përmirësime të vazhdueshme. Është një qasje me shumë aktorë që nxit destinacionet për të formuar një grup pune me palë interesi (një ekip ndërdisiplinor me përfaqësues nga hotelet,

shërbimet e turizmit, zyrat turistike, njësité e qeverisjes lokale dhe qytetarët); përcakton prioritetet, rolet dhe përgjegjësitë mes lojtarëve; nxit bashkëpunimin dhe koordinimin; dhe mbështet procesin e menaxhimit dhe monitorimit.

ETIS përmban shtatë hapa, të cilat janë si më poshtë: 1) të rrisë ndërgjegjësimin; 2) të krijojë një profil të destinacionit; 3) të krijojë një grup pune me palë interesi; 4) të përcaktojë rolet dhe përgjegjësitë; 5) të mbledhë dhe të regjistrojë të dhëna; 6) të analizojë rezultatet; dhe 7) të bëjë të mundur zhvillimin e ardhshëm dhe përmirësimin e vazhdueshëm. 43 treguesit kryesorë të ETIS janë shpërndarë në katër fusha: a) menaxhimi i destinacionit, b) vlera ekonomike; c) ndikimi social dhe kulturor; dhe d) ndikimi në mjedis. Gjithashtu, ETIS sugjeron disa tregues plotësues, për shembull, turizmin detar dhe bregdetar, turizmin e aksesueshëm dhe rrugët kulturore ndërkombëtare.

ETIS nuk është grupi i parë i treguesve që janë hartuar për turizmin e qëndrueshëm (Delgado & Saarinen, 2014; Tudorache, et al., 2017; Kristjansdottir, et al., 2017; UNWTO, 2017) dhe ndoshta nuk do të jetë as i fundit. Përveç aktorëve të tjerë, edhe Këshilli i Turizmit të Qëndrueshëm Global ka punuar për standardet bazë të qëndrueshmërisë në fushën e udhëtimeve dhe turizmit¹ (Weston, et al., 2018). Për shembull, (Fernández-Tabales, et al., 2017) ka propozuar gjithashtu një sërë treguesish të qeverisjes territoriale për turizmin e qëndrueshëm. Në Shqipëri dhe në çdo vend tjetër në Ballkanin Perëndimor, nuk është e rëndësishme se cili grup treguesish është më i miri (nga pikëpamja teknike). Hartimi i listës dhe, nëse është e nevojshme, rregullimi i listës së treguesve është pika më kritike. ETIS merr në konsideratë një alternativë të realizueshme, pasi ETIS është një sistem që përfshin procesin dhe metodologjinë, dhe jo thjesht një listë të këtyre treguesve. Observatori Kroat i Turizmit të Qëndrueshëm (CSTO)² përzgjodhi ETIS në sajë të kësaj qasje të procesit. CSTO ndihmoi për shembull qytetin e vogël turistik të Lošinj, përmes aplikimit të ETIS, gjë që tregon se edhe qytetet me kapacitete të kufizuara mund të përdorin ETIS.

Albanian Government and Tourism Management

The Albanian government aims to develop tourism in its broadest sense and to extend the tourism season to span across all four seasons by introducing alternative forms of tourism that reduce the limitations set by the seasonality of coastal tourism. Albania's draft '*National Strategy for Sustainable Tourism Development 2018-2022*' recognises the importance of sustainable tourism, but it does not set guidelines or measures regarding sustainability. The strategy has five areas of intervention and 19 priority interventions, but all are about investments, diversification, seasonality, human resources, and marketing. No specific priority actions are identified as to how sustainability will be ensured.

Albania's local and regional authorities are still weak (Shutina, et al., 2016; Mucollari, 2017), and not yet capable of planning for sustainable

për qeverisjen e destinacionit mund të ketë një ndikim domethënës lokal dhe rajonal mbi turizmin e qëndrueshëm. Si qeverisja e destinacionit ashtu edhe vëmendja për turizmin e qëndrueshëm në Shqipëri mbeten ende të dobëta. Kjo situatë na detyron të ngremë pyetjen nëse ETIS mund të ndihmojë për të përmirësuar situatën aktuale.

Qeveria shqiptare dhe menaxhimi i turizmit

Qeveria shqiptare synon të zhvillojë turizmin në kuptimin e saj më të gjerë dhe të shtrijë sezonin turistik në të katërta stinët, duke prezantuar forma alternative të turizmit që reduktojnë kufizimet e përcaktuara sipas sezonit të turizmit bregdetar. Drafti i '*Strategjisë Kombëtare për Zhvillimin e Turizmit të Qëndrueshëm 2018-2022*' në Shqipëri njeh rëndësinë e turizmit të qëndrueshëm, por nuk përcakton udhëzime apo masa në lidhje me qëndrueshmërinë. Kjo Strategji ka pesë fusha të ndërhyrjes dhe 19 ndërhyrje prioritare, por të gjitha

tourism. Even the basics for tourism planning and policy, such as databases recording the volume and nature of tourism, are not yet in place.

Decentralization of power and strengthening decentralized government has been a slow process. The new law on local self-government adopted in 2015 intends to provide more functions to local governments. However, sustainable tourism development is crosscutting, and the assigned functions in the law either fragment the related local government interventions, or create deeper dependency on the central level. On the other hand, the territorial administrative reform of 2016 reorganized the first level of government from 308 communes and 65 municipalities to 61 municipalities. The new municipalities now comprise both urban and rural territories (including natural territories), which can allow for an integrated territorial development. Indeed, the legal requirements for the preparation of territorial development plans for the new territories enables local governments to approach territorial developments in an integrated manner and many local governments have identified tourism development as a priority area in their spatial plans.

Yet, there is much to be done by local governments to have a comprehensive approach in pursuing sustainable tourism development and implementing the proposals of the territorial plans. Furthermore, the coordination role for socio-economic development, intended for *qarks* as the second level of local government, was weakened with the new territorial administrative reform, though formally the 12 *qarks* were kept as part of the government structure. Their potential role in streamlining and expanding the tourism offer has, therefore, been curtailed. At the same time, as part of a regional development reform, four regional development agencies were established in late 2015. As intermediate bodies between central and local governments, with a focus on development and boosting partnerships, they have the potential to play an important role in harmonizing national strategies with local priorities and potentials. Albania's focus on the national government while creating strong municipalities and regional development institutions is not a government tradition. Moreover, collaboration at the local level

kanë të bëjnë me investimet, diversifikimin, punën sezonale, burimet njerëzore dhe marketingun. Nuk është identifikuar asnjë masë prioritare specifike se si do të sigurohet qëndrueshmëria.

Autoritetet shqiptare lokale dhe rajonale ende mbeten të dobëta (Shutina, et al., 2016; Mucollari, 2017), dhe ende nuk kanë kapacitete planifikimi për turizmin e qëndrueshëm. Madje, ende nuk janë krijuar as bazat për planifikimin dhe politikat e turizmit, siç janë bazat e të dhënave që regjistrojnë volumin dhe natyrën e turizmit.

Decentralizimi i pushtetit dhe fuqizimi i qeverisë dhe qeverisjes së decentralizuar ka qenë një proces i ngadalshëm. Ligji i ri për vetëqeverisjen lokale i miratuar në vitin 2015 synon të ofrojë më shumë funksione për njësitë e qeverisjes lokale, përfshirë turizmin si pjesë e zhvillimit ekonomik lokal. Sidoqoftë, zhvillimi i turizmit të qëndrueshëm është një zhvillim ndërsektorial, dhe funksionet e caktuara me ligj copëzojnë ndërhyrjet e lidhura me njësitë e qeverisjes lokale, ose krijojnë një varësi më të thellë nga niveli qendror. Nga ana tjetër, reforma administrative territoriale e vitit 2015-2016 riorganizoi nivelin e parë të qeverisjes, duke reduktuar numrin nga 308 komuna dhe 65 bashki në 61 bashki. Bashkitë e reja tani përbëhen nga territoret urbane dhe ato rurale (duke përfshirë territoret natyrore), të cilat mund të shërbejnë për një zhvillim të integruar territorial. Në të vërtetë, kërkesat ligjore për përgatitjen e planeve të zhvillimit territorial për territoret e reja u mundësojnë njësitë të qeverisjes lokale t'u qasen zhvillimeve territoriale në një mënyrë të integruar, dhe shumë njësi të qeverisjes lokale kanë identifikuar zhvillimin e turizmit si një fushë me prioritet në planet e tyre territoriale.

Megjithatë, ka ende shumë punë për të bërë nga njësitë e qeverisjes lokale për të pasur një qasje gjithëpërfshirëse në zhvillimin e turizmit të qëndrueshëm dhe zbatimin e propozimeve të planeve territoriale. Për më tepër, roli koordinues për zhvillimin social dhe ekonomik, i destinuar për qarqet si niveli i dytë i qeverisjes lokale, u dobësua me reformën e re administrative territoriale, edhe pse formalisht 12 qarqet u ruajtën si pjesë e strukturës qeveritare. Për rrjedhojë, roli i tyre potencial në ristrukturimin dhe zgjerimin e ofertës turistike është shkurtuar. Në të njëjtën kohë, si pjesë e një reforme të zhvillimit rajonal, në fund

between local government, citizens, organizations, and firms, has not been tradition in a country marked by a low trust culture (Nientied & Karafili, 2016). At least two other articles in this volume provide more information about decentralization and the state of affairs of local and regional government.

Regarding tourism development in the Mediterranean region, the European Union has emphasised that "... governments are increasingly recognising that tourism requires a complex set of mutually-supporting infrastructure, policy and planning decisions, formulated at both national and local level, if the broad nature of tourism's benefits is to be realised and potential costs managed. While tourism remains an essentially private-sector activity, some governments accept that they have a substantial role to play in addressing market failures which emerge from tourism's fragmented SME-based structure" (2012, p.11). This 'realisation' may apply to the Mediterranean region in general, but in Albania this is hardly the case. In Albania, destination management organizations are not functioning well, resulting in serious challenges related to a total lack or poor cooperation between various stakeholders. This impedes them from tackling important issues such as: seasonality and very limited development of off-season tourism products; weak tourism infrastructure; inadequate maintenance of facilities; missing databases on local and regional tourism; weak local and regional branding and marketing; and environmental issues that are rarely considered in tourism investment decisions (Risi, 2017). At the local level, municipalities welcome all tourism investors, pleased to have development opportunities. Permits are issued relatively easily and environmental issues tend to be neglected. Despite the rhetoric of national policies, sustainability is a minor consideration in local practice (Nientied, et al., 2018).

Policy Recommendations

As the tourism sector grows, promoting sustainable tourism in Albania appears to be a difficult task. The policy question that arises is whether the ETIS can help. Challenges to introduce ETIS at the local level include the limited capabilities and interest in organising for sustainable tourism. Local

të vitit 2015 u krijuan katër agjenci të zhvillimit rajonal. Si organe të ndërmjetme ndërmjet njësive të qeverisjes lokale dhe asaj qendrore, me fokus në zhvillimin dhe nxitjen e partneriteteve, ato kanë mundësi të luajnë një rol të rëndësishëm në harmonizimin e strategjive kombëtare, të shoqëruara me prioritetet dhe potencialet lokale. Fokusi i Shqipërisë në qeverinë kombëtare, duke krijuar bashki të forta dhe institucione të zhvillimit rajonal, nuk është një traditë qeveritare. Për më tepër, bashkëpunimi në nivel lokal ndërmjet njësive të qeverisjes lokale, qytetarëve, organizatave dhe firmave, nuk ka qenë traditë në një vend që karakterizohet nga një kulturë me nivel të ulët besimi (Nientied & Karafili, 2016). Të paktën dy artikuj të tjerë në këtë vëllim ofrojnë më shumë informacion rreth decentralizimit dhe situatës aktuale të qeverisjes lokale dhe rajonale.

Sa i përket zhvillimit të turizmit në rajonin e Mesdheut, Bashkimi Evropian ka theksuar se "... qeveritë gjithnjë e më shumë po e pranojnë që turizmi kërkon një paketë komplekse të infrastrukturës me mbështetje të ndërsjellët, vendime politike dhe të planifikimit, të formuluar në nivel kombëtar dhe lokal, nëse do të duhet të realizohet natyra e gjerë e përfitimeve nga turizmi dhe të menaxhohen kostot potenciale. Ndërkohë që turizmi mbetet kryesisht një aktivitet i sektorit privat, disa qeveri pranojnë se luajnë një rol thelbësor në trajtimin e mungesave të tregut që shkaktohen nga struktura e copëzuar e Ndërmarrjeve të Vogla e të Mesme (NVM-ve) që operojnë në fushën e turizmit" (2012, p.11). Ky 'konstatim' mund të vlejë për rajonin e Mesdheut në përgjithësi, por në Shqipëri kjo nuk ndodh. Në Shqipëri, organizatat e menaxhimit të destinacioneve nuk funksionojnë mirë, duke na përballur me sfida serioze në lidhje me mungesën totale të bashkëpunimit, ose bashkëpunimin e dobët ndërmjet aktorëve të ndryshëm. Kjo i pengon ato të trajtojnë çështje të rëndësishme siç janë: sezonaliteti dhe zhvillimi shumë i kufizuar i produkteve të turizmit jashtë sezonit; infrastruktura e dobët e turizmit; mirëmbajtja jo e përshtatshme e objekteve; mungesa e bazave të të dhënave për turizmin lokal dhe rajonal; mungesa e markave dhe marketing i dobët lokal dhe rajonal; dhe çështje mjedisore që rrallë merren në konsideratë në marrjen e vendimeve për investimet turistike (Risi, 2017). Në nivel lokal, bashkitë mirëpresin të gjithë

governance (which includes collaboration among various actors) in tourism development – just like in other sectors – is not a tradition. The culture in Albania is to hold the government responsible for all collective problems. As mentioned, local and regional statistics on tourism are inadequate and conceptual issues in different tourism destinations (how to operationalize the concept of sustainability) need be resolved. These challenges make the context for ETIS implementation somewhat arduous. However, a continuation of the current situation and doing (almost) nothing about sustainable tourism is a damaging option since it will have serious negative repercussions in the medium and longer terms. Thus, the territorial quality of tourism destinations will deteriorate and their competitiveness will decrease, as is already the case of Durrës – Albania's oldest mass tourism destination. In these circumstances, the future of Albanian tourism would be one of cheap, low quality, mass tourism. Cities and countries in Europe have experienced similar scenarios, or have identified the possibility for this scenario to occur and have taken necessary measures to prevent it. For instance, the example of Slovenia³ is an instructive case in this regard. Slovenia realised that it needed to adopt a resource-based view of tourism to compete within the global tourism industry and, at the same time, to protect its environment.

It is recommended that the central government takes the lead, instructs, and assists local governments to pay adequate attention to sustainable tourism and to improve destination governance, both through strategic thinking and concrete actions on the ground. Government regulation is needed for sustainable tourism but is not enough; tourism providers and the community need to be involved to improve sustainable tourism and destination governance.

ETIS can be very instrumental in this regard. ETIS is firstly a toolkit to assemble the tourism stakeholders of a destination. Secondly, it acts as a statistical instrument to foster tourism destination planning and management. It is recommended that this system is adopted by governments.

- Local governments' first tasks, after getting acquainted with ETIS, will be to develop relationships with other stakeholders and

investitorët e turizmit, të kënaqura për hapjen e dyerve me të tilla mundësi zhvillimi. Lejet lëshohen relativisht lehtë dhe ka një tendencë që çështjet mjedisore të neglizhohen. Përkundër retorikës së politikave kombëtare, qëndrueshmëria është një argument 'i vogël' në praktikën lokale (Nientied, et al., 2018).

Rekomandimet politike

Ndërsa sektori i turizmit rritet, promovimi i turizmit të qëndrueshëm në Shqipëri duket se është një detyrë e vështirë. Pyetja që ngrihet sa i përket politikave është nëse ETIS mund të vijë në ndihmë. Sfidat për të prezantuar ETIS në nivel lokal përfshijnë kapacitetet e kufizuara dhe mungesën e interesit për organizimin e turizmit të qëndrueshëm. Qeverisja lokale (që përfshin bashkëpunimin ndërmjet aktorëve të ndryshëm) në zhvillimin e turizmit - ashtu si në sektorë të tjerë - nuk është një traditë. Kultura në Shqipëri është që qeveria është gjithmonë përgjegjëse për të gjitha problemet kolektive. Siç u përmend më sipër, statistikave lokale dhe rajonale mbi turizmin nuk janë të përshtatshme dhe duhet të zgjidhen shumë çështje të konceptimit të destinacioneve të ndryshme turistike (mënyra se si koncepti i qëndrueshmërisë të bëhet më operacional). Këto sfida e bëjnë kontekstin e zbatimit të ETIS disi të vështirë. Megjithatë, vazhdimësia e situatës aktuale, duke mos bërë (pothuajse) asgjë në lidhje me turizmin e qëndrueshëm, mbetet një opsion i dëmshëm, pasi do të ketë pasoja serioze negative në terma afatmesëm dhe afatgjatë. Për rrjedhojë, cilësia territoriale e destinacioneve turistike do të përkeqësohet dhe konkurrenca mes tyre do të ulët, siç është rasti i Durrësit - destinacioni më i vjetër i turizmit masiv në Shqipëri. Në këto rrethana, e ardhmja e turizmit shqiptar do të ishte një turizëm masiv, i lirë, me cilësi të ulët. Qytetet dhe vendet e tjera në Evropë kanë përjetuar skenarë të ngjashëm, ose kanë identifikuar mundësinë që ky skenar të ndodhë në realitet dhe kanë marrë masat e nevojshme për ta parandaluar atë. Për shembull, rasti i Sllovenisë³ është një ilustrim shumë i mirë në këtë drejtim. Sllovenia arriti të kuptojë se duhej t'i përqasej turizmit të bazuar në burime për të konkurruar në industrinë e turizmit botëror dhe, në të njëjtën kohë, për të mbrojtur mjedisin e saj.

Një nga rekomandimet është që qeverisja

make arrangements as to how they can collaborate, discuss the preliminary tasks ahead, elaborate a (local) tourism profile, and raise awareness of sustainability.

- For the central government, ETIS is a concrete instrument to be suggested to local governments. Depending on their capabilities and resources, local governments should have sufficient discretion to implement ETIS in a responsible manner.

Applying ETIS fosters Europeanization since it aligns with the EU preferred set of indicators. Albania should not use ETIS solely for Europe, but for its own sustainable tourism development.

While the context for ETIS is somewhat arduous, there may be progressive municipalities that are interested in doing a pilot with ETIS. Risi (2017) suggests that the most effective destination management organization (DMO) is neither biased to the private sector (influenced by commercial considerations alone), nor too biased to the public sector (and particularly not influenced by political agendas). Risi (ibid) also concludes that such an undertaking is not feasible at the local level. Indeed, without national government intervention, sustainable tourism destination governance will not receive attention from most municipalities. Central government may instruct municipalities to 'get started' and to follow the guidelines of ETIS. According to the ETIS model, the first step is raising awareness among stakeholders. Most likely, local governments need external assistance during this step to explain the benefits of making tourism sustainable and that collaboration between local stakeholders is beneficial for tourism development. A second step in the ETIS model is to discuss and jointly develop a tourism profile. At this stage, a locally tailored model for a DMO may be developed and a discussion started about the establishment of a representative working group for tourism development.

A final recommendation is for the research and development sector. Donor organizations and knowledge institutions should be very clear about sustainability and put pressure on the government to pay much more attention to sustainability issues in practice. Developing a practice in a municipality with ETIS will help to demonstrate the utility of

qendrore të marrë drejtimin, të udhëzojë dhe të ndihmojë njësitë e qeverisjes lokale t'i kushtojnë vëmendjen e duhur turizmit të qëndrueshëm dhe të përmirësojnë qeverisjen e destinacionit, qoftë përmes të menduarit në mënyrë strategjike, ashtu edhe përmes masave konkrete në terren. Rregulloret e qeverisë janë të nevojshme për turizmin e qëndrueshëm, por kjo nuk është e mjaftueshme; operatorët turistikë dhe komuniteti duhet gjithashtu të përfshihen më shumë për të përmirësuar turizmin e qëndrueshëm dhe qeverisjen e destinacionit.

ETIS mund të vijë shumë në ndihmë dhe të jetë i dobishëm në këtë drejtim. ETIS është, së pari, një paketë instrumentesh për të mbledhur aktorët turistik të një destinacioni. Së dyti, ETIS vepron si një instrument statistikor për të nxitur planifikimin dhe menaxhimin e destinacionit turistik. Rekomandohet që ky sistem të miratohet nga qeveritë.

- Ndër detyrat e para të njësive të qeverisjes lokale, pasi të njihen me ETIS, do të jetë të zhvillojnë marrëdhënie me palët e tjera të interesit dhe të marrin masa për mënyrën se si mund të bashkëpunojnë, të diskutojnë detyrat paraprake, të hartojnë një profil turistik (lokal) dhe të rritin ndërgjegjësimin për qëndrueshmërinë.
- Për qeverinë qendrore, ETIS është një instrument konkret që duhet t'u sugjerohet njësive të qeverisjes lokale. Në varësi të kapaciteteve dhe burimeve të tyre, njësitë e qeverisjes lokale duhet të kenë diskrecion të mjaftueshëm për të zbatuar ETIS në mënyrë të përgjegjshme.

Zbatimi i ETIS nxit procesin e evropianizimit, pasi është në harmoni me grupin e preferuar të treguesve të BE-së. Shqipëria nuk duhet të përdorë ETIS vetëm për Evropën, por mbi të gjitha për zhvillimin e qëndrueshëm të turizmit të saj.

Konteksti për ETIS është disi i vështirë, por numri i bashkive të interesuara për të pilotuar ETIS mund të rritet në mënyrë progresive. Risi (2017) sugjeron që organizata më efektive e menaxhimit të destinacionit (DMO) nuk është e njëanshme ndaj sektorit privat (e ndikuar vetëm nga gjykimet tregtare), dhe as e njëanshme ndaj sektorit publik (dhe as nuk ndikohet veçanërisht

the method and system. Donors currently accept weak destination governance and finance tourism development⁴, which can lead to suboptimal results. Universities and other knowledge institutions should contribute more to policy development by showing the adverse impacts of current practices and provide insight into the economic and social paybacks of sustainable tourism policies.

Notes

1. See: www.gstcouncil.org/gstc-criteria/
2. http://www.iztg.hr/en/odrzivi_razvoj/
3. www.slovenia.info/uploads/dokumenti/zelenaschema/2018_gradiva/kratekpregledmaj18eng.pdf
4. See for example World Bank's project for integrated urban and tourism development, <http://projects.worldbank.org/P155875?lang=en>

nga axhendat politike). Risi (ibid) gjithashtu arrin në përfundimin se një sipërmarrje e tillë nuk është e realizueshme në nivel lokal. Në të vërtetë, pa ndërhyrjen e qeverisë kombëtare, qeverisja e qëndrueshme e destinacioneve turistike nuk do të marrë vëmendjen e duhur nga pjesa më e madhe e bashkive. Qeverisja qendrore mund të instruktojë bashkitë që 'të fillojnë' dhe t'i ndjekin udhëzimet e ETIS. Sipas modelit të ETIS, hapi i parë është ndërgjegjësimi i palëve të interesit. Më shumë gjasa, njësitë e qeverisjes lokale kanë nevojë për asistencë të jashtme gjatë këtij hapi për të shpjeguar përfitimet pse turizmi duhet të jetë i qëndrueshëm dhe se bashkëpunimi ndërmjet aktorëve lokalë është i dobishëm për zhvillimin e turizmit. Një hap i dytë në modelin ETIS është diskutimi dhe zhvillimi i përbashkët i një profili turistik. Në këtë fazë, mund të zhvillohet një model i përshtatur për një DMO në nivel lokal dhe të nisin diskutimet rreth krijimit të një grupi pune përfaqësues për zhvillimin e turizmit.

Një rekomandim përfundimtar është për sektorin e kërkimit dhe zhvillimit. Organizatat donatore dhe institucionet e dijes duhet të jenë shumë të qarta për qëndrueshmërinë dhe të ushtrojnë presion ndaj qeverisë për t'i kushtuar më shumë vëmendje çështjeve të qëndrueshmërisë në praktikë. Zhvillimi i një praktike me aplikimin e ETIS në një bashki do të ndihmonte shumë për të dëshmuar përdorimin e metodës dhe sistemit. Donatorët aktualisht pranojnë një qeverisje të dobët të destinacionit dhe financojnë zhvillimin e turizmit⁴, çka mund të sjellë rezultate jo optimale. Universitetet dhe institucionet e tjera të dijes duhet të kontribuojnë më shumë në zhvillimin e politikave, duke treguar ndikimet negative të praktikave aktuale dhe duke ofruar njohuri mbi përfitimet ekonomike dhe sociale të politikave të qëndrueshme të turizmit.

Shënime

1. Vizitoni: www.gstcouncil.org/gstc-criteria/
2. http://www.iztg.hr/en/odrzivi_razvoj/
3. www.slovenia.info/uploads/dokumenti/zelenaschema/2018_gradiva/kratekpregledmaj18eng.pdf
4. Shihni për shembull projektin e Bankës Botërore për zhvillimin e integruar urban dhe të turizmit, <http://projects.worldbank.org/P155875?lang=en>

References | Referenca

- Cvelbar, L.K., Dwyer, L., Koman, M. & Mihalič, T., 2016. Drivers of Destination Competitiveness in Tourism: A Global Investigation. *Journal of Travel Research*, 55(8), pp.1041-50.
- Delgado, A.T. & Saarinen, J., 2014. Using Indicators to Assess Sustainable Tourism Development: A Review. *Tourism Geographies*, 16(1), 31-47. *Tourism Geographies*, An International Journal of Tourism Space, Place and Environment, 16(1), pp.31- 47.
- EU-CoR, 2012. Sustainable tourism in the Mediterranean. Brussels: European Union - Committee of the Regions.
- European Commission, 2016. The European Tourism Indicator System ETIS, Toolkit for Sustainable Destination Management. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament, 2016. Research for TRAN Committee – From Responsible Best Practices to Sustainable Tourism Development. IP/B/TRAN/FWC/2010-001/Lot5/C1/SC5. Brussels: European Parliament.
- Fernández-Tabales, A., Foronda-Robles, C., Galindo-Pérezde-Azpillaga, L. & García-López, A., 2017. Developing a System of Territorial Governance Indicators for Tourism Destinations. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(9), pp.1275 - 1305.
- Kristjánsdóttir, K.R., Ólafsdóttir, R. & Ragnarsdóttir, K.V., 2017. Reviewing Integrated Sustainability Indicators for Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 26(4), pp.583-99.
- Muçollari, O., 2017. Albanian Regional Development Opportunities and Challenges in the Framework of the EU policy. *Economia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, 6(1), pp.115-26.
- Nientied, P. & Karafilii, E., 2016. Towards a Pragmatic Perspective on Business Innovation in Western Balkan Countries: The Case of Albania. *International Journal of Business and Management*, 11(3), pp.193-202.
- Nientied, P., Portfido, E. & Ciro, A., 2018. Sustainable Tourism Development in Albania in Times of Liquid Modernity. In Adornato et al., eds. *Enhancing Sustainable Tourism in Adriatic-Ionian Region Through Co-creation: the Role of Universities and Public-Private Partnerships*. Macerata: EUM - Edizioni Università di Macerata. pp.69-87.
- Peters, P., 2012. A Clear Path Towards Sustainable Mass Tourism? Rejoinder to the Paper 'Organic, Incremental and Induced Paths to Sustainable Mass Tourism Convergence' by David B. Weaver. *ELSEVIER*, 23(5), pp.1038-41.
- Risi, A., 2017. Scoping of Intervention Opportunities. Final Report. Tiranë: (Unpublished report).
- Shutina, D., Boka, M. & Toto, R., 2016. Towards Regional Operational Programming. Tiranë: Co-PLAN.
- Tudorache, D.M., Simon, T., Frent, C. & Musteata-Pavel, M., 2017. Difficulties and Challenges in Applying the European Tourism Indicators System (ETIS) for Sustainable Tourist Destinations: The Case of Braşov County in the Romanian Carpathians. Bucharest, Romania: National Institute of Research Development in Tourism.
- UNEP; UNWTO, 2005. Making Tourism More Sustainable – A Guide for Policy Makers. New York: UNEP.
- UNWTO, 2017. Tourism and the SDGs. [Online] Available at: <http://lcr.unwto.org/content/tourism-and-sdgs> [Accessed 10 May 2018].
- Weaver, D.B., 2012. Organic, Incremental and Induced Paths to Sustainable Mass Tourism Convergence. *Tourism Management*, 33(5), pp.1030-37.
- Weston, R., Grebenar, & Lawler, M., 2018. European Tourism Labelling. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- WTTC, 2017. Travel & Tourism, Economic Impact 2017 Albania. London: WTTC (World Travel & Tourism Council).

ORCID

Peter Nientied : <https://orcid.org/0000-0002-4067-9826>
 Dritan Shutina: <https://orcid.org/0000-0003-2989-0310>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Governance for Climate Change Resolution | Qeverisja për zgjidhjen e problematikave që lidhen me ndryshimet klimatike

Rodion Gjoka^a, Xhesika Hoxha^b, Kristi Bashmili^c

Summary

A broad assessment of governance and management approaches to the complex and unpredictable context of climate change, as well as the dynamic effects on social, ecological, and atmospheric systems, constitute the core subject matter of this article. In Albania, the impacts of climate change have been felt primarily in the agricultural and energy sector, and are expected to grow in the future (GoA, 2016). Since the ratification of the 2015 Paris Agreement at the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of Parties (COP) 21, most national governments have adopted measures to lower the emission of greenhouse gases (GHGs) into the atmosphere, which has an impact on the industrial patterns of each country.¹ This commitment reflects a new international governance model that seeks to balance ambition, accountability, and transparency with commitments to fairness, equity, justice, and sustainable development goals. Albania has also been attempting to adopt a strategy and legal framework for the past three years, and is in a process of inter-ministerial review of both documents. However, not enough progress has been recorded in terms of implementation and it seems that no dedicated mitigation is taking place.

By addressing policy aspects of governance that relate to climate change, in such sectors as cross-boundary, maritime, forestry, agriculture, rural economy, energy, and others, this article will identify the challenges of climate change mitigation and adaption. It will also propose recommendations regarding climate change risks and effects, particularly at the levels of policymaking and implementation.

Keywords: Climate Change, Governance, Impact, Albania, Resolution

Përmbledhje

Një vlerësim në shkallë të gjerë i qasjes së qeverisjes dhe menaxhimit ndaj kontekstit kompleks dhe të paparashikueshëm të ndryshimeve klimatike, si dhe i efekteve dinamike të këtyre të fundit në sistemet sociale, ekologjike dhe atmosferike përbën thelbin e këtij artikulli. Në Shqipëri, ndikimet e ndryshimeve klimatike janë ndjerë kryesisht në sektorin e bujqësisë dhe energjisë dhe pritet që këto ndikime të

Contact | Kontakt

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

^bxhesika_hoxha@co-plan.org

^ckristi_bashmili@co-plan.org

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

jenë edhe më të mëdha në të ardhmen (Ministria e Mjedisit, 2016). Që nga ratifikimi i Marrëveshjes së Parisit në 2015, në Konferencën e 21- të të Konventës Kuadër të Kombeve të Bashkuara për Ndryshimet Klimatike, shumica e qeverive qendrore në mbarë botën kanë miratuar masa për uljen e shkarkimeve të gazeve të efektit serrë (GES) në atmosferë dhe kjo ka një ndikim në modelet industriale të çdo vendi¹. Ky angazhim reflekton një model të ri të qeverisjes ndërkombëtare që synon të balancojë ambicien, llogaridhënien dhe transparencën në angazhimet e marra në mënyrë të drejtë, të barabartë dhe të saktë, duke pasur si qëllim zhvillimin e qëndrueshëm. Edhe Shqipëria po përpiqet të përshtatë një strategji dhe kornizë ligjore, dhe, që prej 3 vitesh, është në proces të shqyrtimit ndërministror të dokumenteve përkatëse. Megjithatë, ende nuk ka pasur një progres të mjaftueshëm në aspektin e zbatimit dhe nuk duket të ketë ndonjë lëvizje dedikuar zbutjes së ndikimeve të sipërpërmendura.

Përmes trajtimit të aspekteve të ndryshme të qeverisjes që kanë të bëjnë me ndryshimet klimatike, siç janë aspektet ndërkufitare, detare apo ato që kanë të bëjnë me pylltarinë, energjinë, bujqësinë dhe ekonominë rurale, etj., ky artikull do të identifikojë sfidat që lidhen me zbutjen e efekteve të ndryshimeve klimatike dhe me adaptimin ndaj tyre. Artikulli gjithashtu do të japë rekomandime në lidhje me efektet e ndryshimeve klimatike, veçanërisht në nivel hartimi dhe zbatimi të politikave. Një sërë rekomandimesh do të paraqiten si produkt i praktikës kërkimore të kryer për këtë artikull.

Fjalë kyçe: Ndryshimet klimatike, qeverisje, ndikim, Shqipëri, vendim

Introduction

The wide-ranging effects of climate change have been already confirmed in many countries around the world and the scientific evidence for the warming of the climate system is unequivocal (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018). Given the extreme climatic circumstances facing major economies and sectors, many countries have moved beyond mere prevention to include mitigation and adaption in their actions (Leuthard, 2018). Most countries have established financial and legal mechanisms supporting the Rio Convention, Stockholm Convention and the recent Paris Agreement (COP21), indicating a serious global awareness and response to protect the very foundation of life (ibid). The current climate change discourse is mostly about developing and identifying political and legal solutions to address and minimize the problem. Hence, the focus is on further preventing the impacts of climate change, adopting mitigation measures, and ensuring the adaptation of different countries and economy sectors to changes that have already occurred or circumstances that risk becoming worse.

Parathënie

Efektet e ndryshimeve klimatike në drejtime të ndryshme tashmë janë konfirmuar në shumë vende të botës dhe dëshmitë shkencore për ngrohjen e klimës janë mjaft të qarta (Paneli Ndërqeveritar për Ndryshimet Klimatike, 2018). Duke pasur parasysh rrethanat klimatike ekstreme me të cilat përballen ekonomitë dhe sektorët e tjerë të mëdhenj, shumë vende kanë shkuar përtej parandalimit të ndikimit të ndryshimeve klimatike, duke përfshirë në veprimet e tyre edhe masa zbutëse dhe përshtatëse (Leuthard, 2018). Shumica e vendeve kanë krijuar mekanizma financiarë dhe ligjorë që mbështesin zbatimin e Konventës së Rios, Konventës së Stokholmit dhe Marrëveshjes së fundit të Parisit, çka dëshmon për një ndjeshmëri të lartë mbi këtë çështje në nivel global dhe një reagim në mbrojtje të vetë esencës së jetës (ibid). *Diskursi* aktual mbi ndryshimet klimatike sillet kryesisht rreth zhvillimit dhe identifikimit të zgjidhjeve politike dhe ligjore për të adresuar dhe minimizuar problemin. Për këtë arsye, fokusi është vendosur kryesisht në parandalimin e mëtejshëm të ndikimit të ndryshimeve klimatike

The COP21 in 2015 aimed at addressing and preventing the effects of climate change at a global level. The purpose of the Paris Agreement is to strengthen the global response to the threat of climate change, keeping a global temperature rise this century below 2°C above pre-industrial levels, and limiting temperature increase further to 1.5°C until 2020 (United Nations FCCC, 2015). In addition, the agreement aims to strengthen the ability of countries to deal with climate change impacts (ibid).

The Government of Albania has also signed and ratified the Paris Agreement. Though it does not make a significant contribution to global greenhouse gas emissions, Albania expects to be highly affected by the underlying climate change impacts. This is mainly due to its geographical specificities and position on the Mediterranean coast.

Currently, Albania is experiencing and forecasting the impacts of climate change, assessed in three different scenarios, for the periods of 2030, 2050, 2080 and 2100 (Figure 1). This data is presented in communications that Albania has made to the EU on climate change. The anticipated effects include increasing temperatures, reduced rainfall and increased droughts, irregular atmospheric phenomena (such as heavy and unexpected rainfall), and rising sea levels and floods (GoA, 2016).

The assumed reference temperature is the average temperature of 1990 (GoA, 2016). In temperature rise scenarios, by 2050, an average temperature increase of 1.7°C is foreseen based on existing simulation data, and a maximum of 2.2°C is predicted in the worst-case scenario (United Nations FCCC, 2015). By 2080, the temperature may increase by 2.8°C, while the maximum estimated increase is 3.5°C. By 2100, the average annual temperature is projected to increase by 2.4°C, or 4.1°C for the worst scenario.

In addition to high temperatures, the number of uninterrupted days with extreme weather phenomena (temperatures higher than 35°C, or below 0°C) is expected to increase.

Decreasing rainfall (Table 1) and an increasingly scattered, unpredictable distribution of rainfall throughout the year is another crucial effect of

përmes masave zbutëse, duke siguruar, gjithashtu, përshtatjen e vendeve të ndryshme dhe sektorëve përkatës të ekonomisë me ndryshimet që kanë ndodhur, ose ndryshimet efektet e të cilave pritet të përkeqësohen në vazhdim.

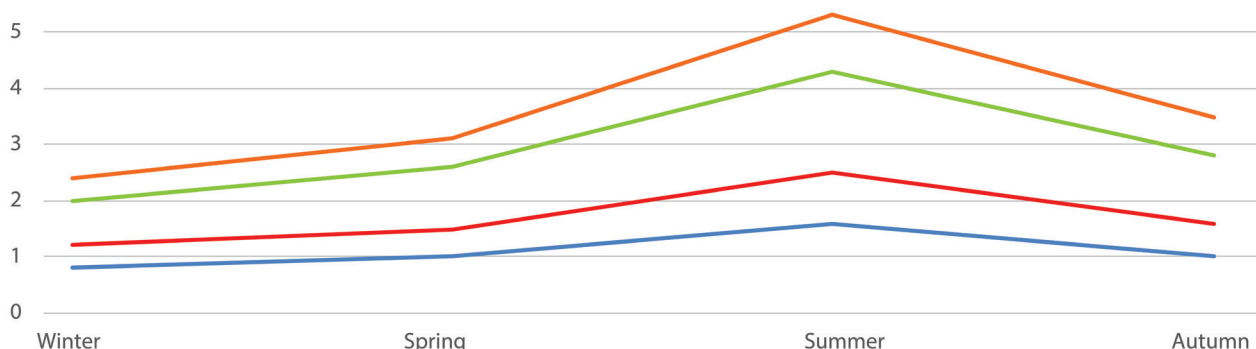
Marrëveshja e Parisit (COP21), e arritur në vitin 2015, ka për qëllim adresimin dhe parandalimin e efekteve të ndryshimeve klimatike në nivel global. Më konkretisht, kjo marrëveshje synon të forcojë reagimin global ndaj kërcënimit të ndryshimeve klimatike me qëllim mbajtjen e rritjes mesatare globale të temperaturës, 2 gradë Celsius nën nivelet paraindustriale, përgjatë gjithë shekullit të XXI-të, duke synuar ndërkohë një reduktim të mëtejshëm të kësaj rritjeje deri në 1,5 gradë Celsius (United Nations FCCC, 2015). Përveç kësaj, Marrëveshja synon të forcojë gjithashtu aftësinë e vendeve për t'u përballur me ndikimet e ndryshimeve klimatike (United Nations FCCC, 2015).

Edhe Qeveria e Shqipërisë e ka nënshkruar dhe ratifikuar Marrëveshjen e Parisit. Megjithatë nuk është një nga kontribuesit e mëdhenj për sa u përket shkarkimeve globale të gazeve serrë, Shqipëria parashikon të jetë shumë e prekur nga ndikimet themelore të ndryshimeve klimatike. Kjo është kryesisht e lidhur me karakteristikat e saj gjeografike dhe me pozitën e saj në detin Mesdhe.

Aktualisht, Shqipëria po percepton një ndikim të ndryshimeve klimatike dhe ka bërë një parashikim të tyre për të ardhmen në tre skenarë të ndryshëm për periudhat 2030, 2050, 2080 dhe 2100 (Figura 1). Të dhënat janë paraqitur në komunikimet që Shqipëria ka bërë me Bashkimin Evropian (BE) për ndryshimet klimatike. Efektet që pritet të kenë këto ndryshime përfshijnë rritjen e temperaturave, reduktimin e reshjeve dhe shtimin e thatësirave, fenomene të çrregullta atmosferike (siç janë reshjet e dendura dhe të papritura) dhe, sigurisht, ngritjen e nivelit të detit dhe përmbytjet (Ministria e Mjedisit, 2016).

Në parashikimet e kryera, është marrë si referencë temperatura mesatare e vitit 1990 (Bruçi, Islami, & Kamberi, 2016). Në skenarët e rritjes së temperaturës, deri në vitin 2050, parashikohet një rritje mesatare e temperaturës prej 1.7°C, duke u bazuar në të dhënat ekzistuese të simulimit, dhe rritja maksimale në rastin e skenarit më

Figure 1 | Figura 1. Forecasts of expected temperature rise until 2100 (°C) | Parashikimet e diferencës së rritjes mesatare të temperaturës deri në 2100 (°C)



Source | Burimi: Ministry of Environment (ME) 2016 | Ministria e Mjedisit (MM), 2016

climate change in Albania. In the coming years, it is expected that the amount of rainfall will decrease by about 14.37% in 2080 and by over 18% in 2100 (United Nations FCCC, 2015). Drought periods will increase dramatically and summer seasons will be over 50% drier. This lack of precipitation will lead to serious problem for the development of the agriculture, energy, and forestry sectors. According to AQUACORP² and CLIRUN³ models, most common cultures such as corn, alfalfa, domestic types of vegetables and fruits will suffer a 20-50% decrease in productivity by 2050 (Sutton, et al., 2013).

The sea level may also rise by between 5 cm and 14 cm by 2030, and by up to 49 cm by 2100 (Frehner, 2011). The Adriatic Sea is significantly affected by global warming, with its level increasing one centimeter per year, and warming by half a degree Celsius per year, since 1970.

negativ parashikohet të jetë prej 2.2°C (United Nations FCCC, 2015). Deri në 2080, temperatura parashikohet të rritet me 2.8°C, ndërkohë që vlera maksimale e parashikuar e rritjes është 3.5°C. Deri në vitin 2100, temperatura mesatare vjetore parashikohet të rritet me 2.4°C ose 4.1°C në rastin e skenarit më negativ.

Përveç temperaturave të larta, parashikohet gjithashtu edhe rritja e numrit të ditëve të pandërprera me fenomene ekstreme të motit (temperatura më të larta se 35°C ose më të ulëta se 0°C).

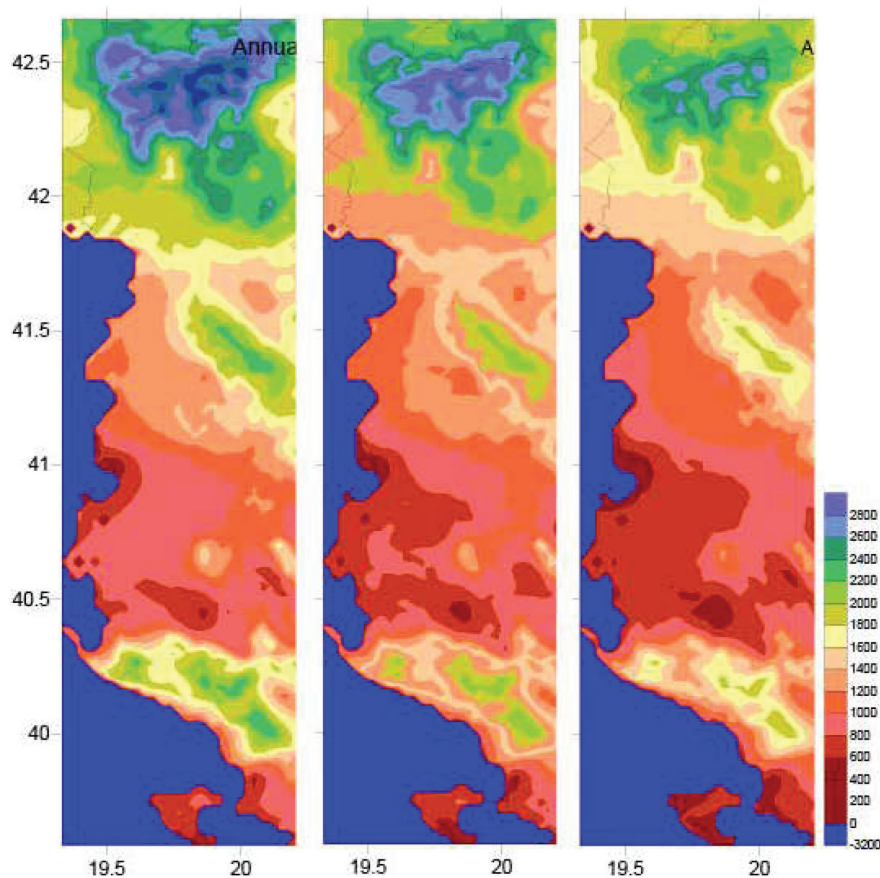
Reduktimi i reshjeve (Tabela 1) dhe shpërndarja e paparashikueshme e reshjeve gjatë gjithë vitit është një tjetër efekt i rëndësishëm i ndryshimeve klimatike në Shqipëri. Për vitet e ardhshme pritet që sasia e reshjeve të ulet deri në 14.37% në vitin 2080, dhe deri në mbi 18% në vitin 2100 (United

Table 1 | Tabela 1. Forecasts of rainfall regime change (in %) for different periods in relation to 1990 | Parashikimet e ndryshimit të regjimit të reshjeve për periudha të ndryshme në raport me vitin 1990 (në %)

Years Vitet	2030	2050	2080	2100
Annual Vjetore	-3.84 (-35.4 to 27.7)	-8.46 (-56.0 to 47.4)	-14.37 (-78.6 to 81.1)	-18.13 (-89.7 to 94.9)
Winter Dimër	-5.96 (-15.9 to 4.0)	-10 (-27.9 to 7.7)	-14.3 (-44.6 to 16.1)	-18.1 (-55.8 to 19.6)
Spring Pranverë	-2.45 (-11.9 to 7.0)	-7.26 (-25.3 to 10.75)	-14.26 (-45.1 to 16.6)	-17.7 (-55.3 to 19.8)
Summer Verë	-10.4 (-12.8 to -7.9)	-19.7 (-24.1 to -15.3)	-41.9 (-49.2 to -34.5)	-50.4 (-59.4 to -41.3)
Autumn Vjeshtë	0.5 (-10.1 to 11.1)	-2.5 (-21.3 to 16.3)	-6.9 (-38.1 to 25.2)	-9.5 (-48.1 to 29.1)

Source | Burimi: ME, 2016 | MM, 2016

Figure 2 | Figura 2. Effects of expected precipitation changes in Albania (baseline, 2050 and 2100) | Efektet e pritshme nga ndryshimi i regjimit të reshjeve (skenari bazë, 2050 dhe 2100)



Source | Burimi: ME, 2016 | MM, 2016

This phenomenon, parallel to certain geological phenomena (tectonic vaults), coastal degradation (disappearing dunes), and a lack of coast accumulation and formation (due to hydropower plants on rivers), is causing major damage to agricultural fields, pine forests, and water springs and leading to land salinity (Municipality of Fier, 2017).

The expected effects of the above-mentioned forecasts (Figure 2) include severe droughts and recurring floods, marine erosion, periods of water scarcity, changes in the seasons of agricultural cultivation, biodiversity loss, and an increasing invasion of foreign species along with the development of unknown infectious diseases.

The social and economic impacts will largely be felt at the societal level. Communities that live with and whose existence and welfare depend directly on ecosystem services will be the ones to experience the most severe effects. Floods and water scarcity

Nations FCCC, 2015). Periodat e thatësirës do të rriten në mënyrë dramatike dhe sezonet e verës do të jenë 50% më të thata. Mungesa e reshjeve do të çojë drejt një problemi serioz për zhvillimin e sektorëve të bujqësisë, energjisë dhe pylltarisë. Sipas modeleve të analizuar AQUACORP² dhe CLIRUN³, kulturat bujqësore si misri, jonxha, si dhe llojet e ndryshme të perimeve dhe frutave do të pësojnë një rënie të produktivitetit nga 20% deri në 50% deri në vitin 2050 (Sutton, et al., 2013).

Në të njëjtën kohë, është parashikuar një rritje e nivelit të detit me 5-14 cm deri në vitin 2030 dhe me 49 cm deri në vitin 2100 (Frehner, 2011). Deti Adriatik është ndikuar ndjeshëm nga ngrohja globale, duke rritur nivelin e tij me një centimetër në vit, ndërkohë që është ngrohur me gjysmë grade Celsius që nga viti 1970.

Ky fenomen, paralel me disa fenomene gjeologjike (thyerjet tektonike), degradimin bregdetar (zhdukjen e dunave) dhe mungesën e akumulimit

will affect not only rural communities, but urban areas as well, where population displacement may be the only solution in a case of crisis (GoA, 2016).

Domestic Policies and Actions for Addressing Climate Change

Albania, as a country with a high degree of expected negative impacts from climate change, is still at an early stage in its adoption of prevention, mitigation, and adaptation measures, both at a legal and political decision-making level.

Climate change has been an important issue in Albania over the past few decades within the framework of environmental protection policies. In 1995, Albania ratified the United Nations Framework Convention on Climate Change. In 1998, the Ministry of Tourism and Environment (MTE) established the Sector for Air and Climate Change to deal with the topic, in coordination with UNDP. After the reorganization of the ministry in 2017, the department within the ministry dedicated to climate change was dissolved, jeopardizing the Convention on Climate Change and credible reporting to it.

In December 2004, the Albanian government ratified the Kyoto Protocol, aimed at reducing GHG emissions in eastern European countries by 24% from the baseline, until 2010. (Heyhoe, et al., 1998). In order to achieve this target, a number of measures were drafted that include: increasing energy efficiency; finding, developing, and using new forms of renewable energy; trading emissions; using carbon dioxide elimination technologies; and innovating in terms of the environment. However, Albania failed to adopt such measures at both the national and local level. Albania declined one of the most important obligations of Kyoto Protocol, which consisted in respecting Article 5, Point 1, reading: *"Each Party included in Annex I shall have in place, no later than one year prior to the start of the first commitment period, a national system for the estimation of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of all greenhouse gases"* (United Nations, 1988).

Nonetheless, Albania's emissions decreased by 34%, from 12.4 MtCO₂^e in 1990 to 5.64 MtCO₂^e in 1998, followed by a period of increase that continued up to 2008 (USAID, 2016). After 2008, a

dhe formimit të bregdetit (për shkak të ndërtimit të hidrocentraleve në lumenj), po shkakton dëme të mëdha në fushat bujqësore, pyjet me pisha dhe burimet ujore si dhe në kripëzimin e tokës (Bashkia Fier, 2017).

Efektet e pritshme të parashikimeve të sipërpërmendura (Figura 2) përfshijnë thatësira dhe përmytje të përsëritura, erozion detar, mungesë të ujit gjatë vitit, ndryshime në sezonin e kultivimit bujqësor, humbje të biodiversitetit dhe rritje të invazionit nga speciet e huaja, së bashku me zhvillimin e sëmundjeve infektive të panjohura.

Ndikimet sociale dhe ekonomike do të ndihen kryesisht në shoqërinë dhe komunitetin që jeton në zonat e prekura, ekzistenca dhe mirëqenia e të cilëve varet drejtpërdrejt nga shërbimet e ekosistemit. Do të jenë ato që do të përjetojnë efektet më të mëdha. Përmytjet dhe mungesa e ujit do të ndikojnë jo vetëm komunitetet në zonat rurale, por edhe zonat urbane, zhvendosja drejt të cilave mund të jetë zgjidhja e vetme e popullsisë në rast krize (Ministria e Mjedisit, 2016).

Politikat dhe veprimet e brendshme për adresimin e ndryshimeve klimatike

Shqipëria, një vend me një shkallë të lartë të ndikimeve negative të pritshme nga ndryshimet klimatike, është ende në fazën e hershme të miratimit të masave parandaluese, lehtësuese dhe adaptuese, si në nivelin ligjor ashtu edhe në atë të vendimmarrjes politike.

Ndryshimi i klimës ka qenë një çështje të cilës i është dhënë rëndësi në Shqipëri gjatë viteve të fundit, në kuadër të politikave të mbrojtjes së mjedisit. Në vitin 1995, Shqipëria ratifikoi Konventën Kuadër të Kombeve të Bashkuara për Ndryshimet Klimatike. Në vitin 1998, Ministria e Mjedisit, përgjegjëse për aspektet klimatike, krijoi Departamentin e Ajrit dhe Ndryshimeve Klimatike për të adresuar problematikën përkatëse, në koordinim me UNDP. Pas riorganizimit të ministrisë në 2017, departamenti i dedikuar çështjes së ndryshimeve klimatike brenda ministrisë u shpërbë, duke vënë në rrezik zbatimin e Konventës mbi ndryshimet klimatike dhe duke ulur besueshmërinë e raportimit lidhur me këtë zbatim.

Në dhjetor të vitit 2004, qeveria ratifikoi Protokollin

decrease in emissions was registered, following the economic crisis (ibid). While the rest of the world increased emissions by 38% from 1900 to 2008, Albania differs due to the de-industrialization of the country by which production and processing industries were closed after 1993. Albania's emissions were estimated at 8 MtCO₂^{e4} in 2011, an increase that may have been caused by the transportation sector. There is great potential to reduce such emissions by 11.5% if appropriate measures are taken to improve the management of land-use and forestry and, most importantly, to integrate energy efficiency and renewable energies in the housing and mobility sectors.

The ministries responsible for the environment have done significant work on the preparation of the three National Communications of the Republic of Albania on Climate Change, sustained by the UNFCCC and Kyoto Protocol. In 2002, the Government of Albania delivered the First National Communication of Albania as a response to the commitments of the UNFCCC. The Second National Communication to the COP was issued in 2009, and the third in 2016. These documents are reports that fulfill the commitment that Albania, as a non-Annex I Party,⁵ has to the UNFCCC.

The government's engagements are clearly set by Article 20 – 'Climate Changes' of the Law no. 10431, date 9.06.2011, 'On Environment Protection'. These engagements include decreasing GHG emissions, capturing and storing carbon, and increasing the efficient use of renewable energies (GoA, 2011). *The National Strategy for Development and Integration 2015-2020* is a document that has included key objectives in the field of climate change, although the primary goal of the strategy is not related to it. The main actions mentioned in the document are: implementation and adaptation measures for most affected sectors, reduction of GHG discharges and the necessity of setting up a monitoring and reporting system for GHG discharge, in line with EU requirements.

Albania ratified the Paris Agreement⁶ in 2016, thereby committing to its objectives of mitigating global temperature increases. Since then, the government has been working on a draft law on climate change which, after being approved, will have as its main goal the fulfilment of the tasks of Albania towards the Paris Agreement.

e Kiotos që synonte reduktimin ose kufizimin e emetimeve të gazrave të efektit serrë (GES) për vendet e Evropës Lindore me 24% nga viti bazë deri në vitin 2010 (Heyhoe, et al., 1998). Për të arritur objektivin e Konventës, u hartuan një sërë masash të cilat kanë të bëjnë me: rritjen e efijencës së energjisë; gjetjen, zhvillimin dhe përdorimin e formave të reja të shfrytëzimit të energjisë së rinovueshme; përdorimin e teknologjive inovative në aspektin mjedisor për eliminimin e dioksidit të karbonit. Megjithatë, Shqipëria nuk arriti të përshtatë dhe adoptojë masa të tilla, qoftë në nivel kombëtar, qoftë në atë vendor. Ajo, gjithashtu, nuk arriti të zbatojë një nga detyrimet më të rëndësishme që rrjedh nga Protokollu i Kiotos, i cili konsistonte në respektimin e nenit 5, pika 1, ku thuhet se *"Secila palë e përfshirë në Shtojcën I duhet të ketë, jo më vonë se një vit përpara fillimit të periudhës së angazhimit të parë, një sistem kombëtar për vlerësimin e burimeve të shkarkimeve me natyrë antropogjene dhe largimin e të gjitha gazeve me efekt serrë"* (United Nations, 1988).

Megjithatë, shkarkimet e gazeve të Shqipërisë u ulën me 34% - nga 12.4 MtCO₂^e në vitin 1990 në 5.64 MtCO₂^e në vitin 1998 - përpara se të pësonin rritje në periudhën e krizës ekonomike të vitit 2008 (USAID, 2016). Ndërkohë që në pjesën tjetër të botës shkarkimet gjatë periudhës 1900-2008 janë rritur me 38%, Shqipëria paraqet një situatë të ndryshme për shkak të procesit të deindustrializimit të vendit pas vitit 1993, kur industritë e prodhimit dhe të përpunimit u mbyllën. Shkarkimet e Shqipërisë u vlerësuan të ishin 8 MtCO₂^{e4} në 2011, një rritje që mund të jetë e ndikuar kryesisht nga sektori i transportit. Ekziston një potencial i madh për të reduktuar shkarkimet e tilla me 11.5% nëse merren masat e duhura për një menaxhim më të mirë të shfrytëzimit të tokës e pylltarisë dhe, më e rëndësishmja, për integrimin e efijencës së energjisë dhe energjisë së rinovueshme në sektorin e transportit dhe banimit.

Ministria përgjegjëse për mjedisin ka bërë punë domethënëse në përgatitjen e tre Komunikimeve Kombëtare të Republikës së Shqipërisë mbi Ndryshimet Klimatike, të mbështetura nga UNFCCC dhe Protokollu i Kiotos. Në vitin 2002, Qeveria Shqiptare realizoi Komunikimin e Parë Kombëtar të Shqipërisë si përgjigje ndaj angazhimeve kundrejt

Currently, the process of consultation among stakeholders and relevant departments within ministries has been prolonged to a point where commitments for 2020 are seriously compromised. Such prolongation could be an indication that this government does not prioritize the climate change agenda. At the same time, the credibility of reported data and information is jeopardized because the Directorate of Climate Change that was established within the ministry responsible for the environment ceased to exist in 2016. Today, different institutions report climate-related data without coordinating and without carrying out the data verification process, which the former directorate used to do. The participation of all actors in this process is crucial to build the foundation to implement the legislation, both in terms of greenhouse gas reduction and adaptation to climate change. Representatives from national, academic and civil society institutions have given their contribution to ensure full compliance of the objectives of the Paris Agreement with the country's development priorities.

Based on these international agreements signed by the Government of Albania, the current policies and strategies relevant to climate change include: the *Albanian Strategy for Health System Adaptation into the Climate Change 2011-2021*; the *Environmental Crosscutting Strategy 2015-2020*; the *General National Plan on Territorial Development 2015-2030* (AKPT, 2015); the *National Integrated Water Resources Management 2018-2027*; and the *Integrated Crosscutting Coastal Plan* (AKPT, 2016). However, Albania still needs to develop and adopt a national strategy on climate change in line with the EU framework (European Commission, 2018). The concrete steps in this regard are still limited, as the government has not yet adopted a law on climate change. In our opinion, the National Strategy on Climate Change Adaptation and Mitigation should have been part of discussions together with the new law on climate change. Given the fact that a strategy should tackle the most important fields such as environment, energy, territorial planning, water, and agriculture, it will require a thorough revision of the existing strategies mentioned above.

At the sectorial level, the government is not coordinating the water resources strategy with the

UNFCCC. Komunikimi i Dytë Kombëtar në COP u realizua në vitin 2009 dhe i treti në vitin 2016. Këto dokumente janë raporte që përmbushin angazhimin që ka Shqipëria ndaj UNFCCC si palë anëtare e jo-Aneksit I⁵.

Angazhimet e qeverisë janë të përcaktuara qartë në Nenin 20 për ndryshimet klimatike të Ligjit nr. 10431, datë 09.06.2011, 'Për Mbrojtjen e Mjedisit'. Këto angazhime janë: ulja e shkarkimeve të GES, kapja dhe ruajtja e karbonit, si dhe rritja e shfrytëzimit të energjive të rinovueshme dhe përdorimi i tyre në mënyrë efikase (GoA, 2011). Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020 është një dokument i cili ka përfshirë objektivat kryesore në lidhje me fushën e ndryshimeve klimatike, edhe pse qëllimi kryesor i strategjisë nuk është i lidhur me ndryshimet klimatike. Disa nga masat kryesore të përmendura në dokument janë: hartimi dhe zbatimi i masave adaptuese për sektorët më të prekur, ulja e shkarkimeve të GES dhe domosdoshmëria e ngritjes së një sistemi monitorimi dhe raportimi për shkarkimin e GES, në përputhje me kërkesat e BE-së.

Në vitin 2016 Shqipëria ratifikoi Marrëveshjen e Parisit⁶, duke marrë përsipër t'u përmbahet objektiveve të saj për të kontribuar në uljen e rritjes së temperaturës globale. Që atëherë, qeveria ende po punon për një projektligj mbi ndryshimet klimatike, i cili, pasi të miratohet, do të ketë si objektiv kryesor përmbushjen e detyrave të Shqipërisë në kuadrin e Marrëveshjes së Parisit. Aktualisht, procesi i konsultimit midis palëve të interesuara dhe departamenteve përkatëse brenda ministrive është zgjatur nga pikëpamja kohore deri në atë pikë sa është vënë në rrezik realizimi i angazhimeve për vitin 2020. Një zgjatje e tillë mund të shihet si tregues i mosprioritarizimit të axhendës për ndryshimet klimatike nga qeveria. Në të njëjtën kohë, është vënë në rrezik edhe besueshmëria e të dhënave dhe informacionit të raportuar për shkak se Drejtoria e Ndryshimeve Klimatike, e themeluar në ministrinë përgjegjëse për mjedisin, ka pushuar së ekzistuari në vitin 2016. Aktualisht, institucione të ndryshme raportojnë të dhëna lidhur me klimën pa u koordinuar fillimisht mes tyre dhe pa kryer procesin e verifikimit të këtyre të dhënave, detyrë të cilën e kryente në të kaluarën drejtoria e shfuqizuar. Pjesëmarrja e të

energy strategy and plan. Climate change will affect water resources, and, therefore, biodiversity, which makes it imperative for the government of Albania to rethink its initiative on hydropower plants (HPP). To date, there are 110 operational plants and of these, 105 are in protected areas (RiverWatch, 2018). The government is planning to approve the construction of around 285 HPPs, which will have a significant impact on the surrounding biodiversity, landscape, ecosystem services, and local economy. Besides HPP dams, there are at least 640 small dams and water reservoirs (constructed between 1960 and 1980) dedicated to agricultural activity with an overall storage capacity of 600 million m³. These should be improved (strategically, physically, and technically) in order to ensure rational water management and storage for the agricultural sector (ESMAP, 2016), while the related costs (new irrigation and drainage infrastructures, and rehabilitation of existing ones) are estimated to be \$ 6.44 per hectare per year (Sutton, et al., 2013). Damming natural flow directly affects the quantity of sediments transported down to the river channel and leads to poor sediment accumulation and coast formation by the sea. Due to this process, the rising sea level, and various tectonic vaults along the coast, seawater is advancing towards settlements that were established on former agricultural land, reclaimed from lagoons and wetlands. While this wetland restoration process may be beneficial to ecosystems and biodiversity, it poses a high flooding risk for certain rural settlements.

To achieve the targets of COP21⁷, Albania plans to reduce its CO₂ emissions by 12% by 2030. It plans to do so by improving forest exploitation technologies and through the forestation of between 500 and 1,000 hectares of land per year (GoA, 2016). These ambitious plans seem far from being accomplished, and, more importantly, are not reflected in forest governance legislation and strategy (Toto, 2017; 2018). The government does not legally recognize, and, therefore, does not support the system of forest commons, which can significantly contribute to the improvement of forests and their role as a sink ecosystem for greenhouse gases (Toto, 2017).

So far, we have elaborated a concurrence of two issues. On the one hand, the Albanian Government

gjithë aktorëve në këtë proces është vendimtare për të ndërtuar bazën për zbatimin e legjislacionit, si në aspektin e reduktimit të gazeve serrë ashtu edhe në aspektin e përshtatjes ndaj ndryshimeve klimatike. Përfaqësues nga institucione kombëtare, academia dhe nga shoqëria civile kanë dhënë kontributin e tyre për të siguruar përputhjen e plotë të objektivave të Marrëveshjes së Parisit me prioritetet e zhvillimit të vendit.

Bazuar në këto marrëveshje ndërkombëtare të nënshkruara nga Qeveria e Shqipërisë, politikat dhe strategjitë aktuale të rëndësishme për ndryshimet klimatike, në vend, janë: *Strategjia Shqiptare për Adaptimin e Sistemit Shëndetësor me Ndryshimet Klimatike 2011-2021*, *Strategjia Ndërsektoriale e Mjedisit 2015-2020*, *Plani Kombëtar për Zhvillimin e Territorit 2015-2030*, (AKPT, 2015) *Strategjia Kombëtare për Menaxhimin e Integruar të Burimeve Ujore 2018-2027 dhe Plani i Integruar Ndërkufitar i Bregdetit* (AKPT, 2016). Megjithatë, Shqipëria ka ende nevojë të zhvillojë dhe miratojë një strategji kombëtare mbi ndryshimet klimatike në përputhje me kuadrin ligjor të BE-së (Komisioni Evropian, 2018). Hapat konkretë në këtë drejtim janë ende të kufizuara dhe njëkohësisht qeveria ende nuk ka përshtatur ligjin mbi ndryshimet klimatike. Një Strategji Kombëtare për Adaptimin dhe Zbutjen e Efekteve të Ndryshimeve Klimatike duhet të ishte pjesë e diskutimit së bashku me ligjin e ri mbi Ndryshimet Klimatike. Duke pasur parasysh faktin se një strategji e tillë duhet të trajtojë një sërë fushash të rëndësishme si mjedisi, energjia, planifikimi territorial, ujërat dhe bujqësia, është i nevojshëm edhe një rishikim specifik i planeve të miratuara ekzistuese të përmendura më lart.

Në nivelin sektorial, qeveria nuk është duke koordinuar strategjinë e burimeve ujore me strategjinë dhe planin e energjisë. Ndryshimi i klimës do të ndikojë në burimet ujore dhe, për pasojë, edhe në biodiversitet, gjë që bën të domosdoshme që qeveria shqiptare të rishikojë nismën e saj në lidhje me hidrocentralet (HEC). Deri më tani, nga viti 2005, janë 110 impiantet operative dhe 105 prej tyre janë në zona të mbrojtura (RiverWatch, 2018). Qeveria po planifikon të miratojë ndërtimin e rreth 285 HEC-eve, të cilat pritet të kenë një ndikim të ndjeshëm në biodiversitet, peizazh, në shërbimet

has recognized climate change as being of a critical importance. On the other hand, however, this recognition has not yet been translated into policies at the national level. In addition, the integration of climate change into various forms of territorial governance is almost non-existent at local levels, giving others the perception that Albania has not made much progress in terms of coping with climate change.

At the local level, 34 out of Albania's 61 municipalities have adopted comprehensive, local territorial plans and 26 are in the final drafting stage. (The Municipality of Kamza is the only municipality that has not initiated the drafting of the General Local Plan (AKPT, 2018)). Most of these plans also contain prerogatives and regulations on how to prevent or mitigate climate change effects. The quantity and quality of the measures proposed in each plan vary based on the anticipated climate change effect for each local area and the ability of local governments to forecast local effects and different stakeholders' roles. To date, these local plans constitute the most concrete step taken in terms of climate change actions in Albania. However, the implementation of such climate change measures is lagging behind and highly dependent on the local administrative capacities and cooperation between local governments and local stakeholders.

On an institutional level, the National Agency of the Environment (NEA) has a department that deals with pollutant emissions and air pollution, including greenhouse gases. This department conducts monitoring and delivers annual environmental reports. Though not clearly defined in the draft law, the structure responsible for the monitoring process (the Directory for Environmental Status and Quality), should equally be charged with implementing the *Nationally Determined Contributions*⁸ and the *Appropriate Mitigation Measures for the Country*⁹.

Besides the NEA, the ministries responsible for energy, infrastructure, agriculture, forests, and rural development are required to provide data on GHG emissions and take prevention/mitigation actions. The ministry responsible for tourism and the environment was reorganized in 2017 and the former directorate for climate change was dissolved in order to allocate resources to the

e ekosistemit dhe në ekonominë lokale.

Përveç digave të HEC-ve, në Shqipëri gjenden të paktën 640 diga të vogla dhe rezervuarë uji dedikuar aktivitetit bujqësor, me kapacitet të përgjithshëm depozitimi prej 600 milionë m³, të ndërtuara ndërmjet viteve 1960-1980. Në mënyrë strategjike, këto mund të nënshtrohen një përmirësimi fizik dhe teknik për të siguruar në mënyrë të arsyeshme konservimin dhe menaxhimin e ujit për sektorin bujqësor (ESMAP, 2016). Përmes një analize të kostove për përmirësimin e infrastrukturës bujqësore në vend (shtimin e infrastrukturës vaditëse dhe kulluese dhe rehabilitimin e asaj ekzistuese) është vlerësuar që këto të jenë në total 6.44\$ për hektar në vit (Sutton, et al., 2013).

Dëmtimi i rrjedhës natyrore të lumenjve (nga hidrocentralet) ndikon drejtpërdrejt në sasinë e sedimenteve të transportuara në rrjedhën e poshtme të lumit duke shkaktuar një akumulim të ulët të sedimenteve dhe mungesë të formimit të bregut të detit. Për shkak të këtij procesi si dhe rritjes së nivelit të detit dhe llojeve të ndryshme tektonike përgjatë bregdetit, uji i detit po përparon drejt vendbanimeve të vendosura në tokën e mëparshme bujqësore të bonifikuar nga lagunat dhe ligatinat. Ndërkohë që nga njëra anë ky proces mund të rezultojë në një restaurim të ligatinave duke qenë kështu i dobishëm për ekosistemet dhe biodiversitetin, nga ana tjetër ai përbën një rrezik të lartë përmbajtjes për vendbanimet e krijuara në tokë bujqësore.

Për të arritur objektivat e COP 21⁷, Shqipëria planifikon të reduktojë shkarkimet e CO₂ me 12% deri në vitin 2030. Ajo planifikon ta bëjë këtë përmes përmirësimit të teknologjive të shfrytëzimit pyjor dhe përmes pyllëzimit me 500-1000 ha në vit (Ministria e Mjedisit, 2016). Këto janë plane ambicioze dhe jo lehtësisht të realizueshme, dhe, çështje më e rëndësishmja, nuk janë ende të reflektuara në legjislacionin dhe strategjinë e qeverisjes së pyjeve (Toto, 2017; 2018). Qeveria nuk e njeh ligjërisht dhe për këtë arsye nuk e mbështet formalisht sistemin e pyjeve të përbashkëta, një formë menaxhimi që mund të kontribuojë ndjeshëm në përmirësimin e pyjeve dhe në rolin e tyre si ekosistem i depozitimit të gazeve serrë (Toto, 2017).

ministry responsible for energy and infrastructure. This has jeopardized the implementation of the Paris Agreement, for which Albania has achieved some level of preparation, but with very limited alignment (European Commission, 2018).

The Albanian government has been keen to be recognized as a European country. Albania aspires to become a member of the European Union and governments at all levels have worked hard to fulfil requirements. Actual changes, however, appear to be effective only on paper and fail to reorient the existing context.

The development agenda of the Albanian government is very ambitious. In all policy sectors, both the Albanian public and external partners have serious demands. These demands may be legitimate, but taken together are far beyond what the Albanian government can reasonably deliver.

Lastly, the competences and the culture of the public sector are not attuned to responding to, let alone pro-actively working on, complex issues like climate change. The nature of the Albanian government and public sector is hierarchical and bureaucratic, performing better when reacting to single issues (i.e. a permit), rather than actively developing climate change policies that require multi-disciplinary efforts. The competences of both national and local government institutions to comprehend and mitigate climate change, and to develop a vision with subsequently policies and measures, remain very limited.

Conclusions and Recommendation

One of the most important requirements of the UNFCCC for Albania is the necessity to develop and implement policies that have a significant impact on climate change. The climate change framework is not yet established and still requires multi-disciplinary and cross-sectorial efforts in order for it to be drafted and legally translated. The adoption of the Climate Change Strategy and Law is the first step for the government to take, and should be achieved within the first half of 2019. "Parallel efforts should be addressed regarding strengthening of administrative capacity and a sustainable financing of the sector" (European Commission, 2018, pp. 86-87).

Deri tani, nuk është parë ndonjë përputhje ndërmjet dy fakteve: nga njëra anë qeveria shqiptare ka njohur ndryshimin e klimës si një çështje me rëndësi të lartë, nga ana tjetër kjo njohje ende nuk është përkthyer në politika të mirëfillta e të zbatueshme në nivel kombëtar. Për më tepër, integrimi i ndryshimeve klimatike në forma të ndryshme të qeverisjes territoriale thuajse nuk ekziston në nivelin lokal, duke dhënë përshtypjen që Shqipëria nuk ka bërë përparimet e duhura në drejtim të përballimit të ndikimeve të ndryshimeve klimatike.

Në nivel lokal, 34 nga 61 bashkitë e Shqipërisë kanë miratuar plane territoriale gjithëpërfshirëse lokale dhe 26 të tjera janë në fazat përfundimtare të këtij procesi (Bashkia e Kamzës është e vetmja bashki që nuk ka filluar ende hartimin e Planit të Përgjithshëm Lokal, sipas (AKPT, 2018)). Shumica e planeve në fjalë përmbajnë rregulla për mënyrën e parandalimit ose zbutjes së efekteve të ndryshimeve klimatike. Megjithatë, sasia dhe cilësia e masave të propozuara në çdo plan ndryshon sipas efekteve të pritshme të parashikuara për secilën zonë dhe sipas aftësisë së qeverisjes lokale për të parashikuar këto efekte dhe rolet e ndryshme të grupeve të interesit. Sidoqoftë, deri më sot, këto plane lokale janë ndoshta hapi më konkret i ndërmarrë në drejtim të veprimeve në lidhje me ndryshimet e klimës në Shqipëri. Nga ana tjetër, zbatimi i këtyre veprimeve është duke mbetur prapa dhe është shumë i kushtëzuar nga kapacitetet administrative lokale dhe bashkëpunimi i qeverive lokale me palët e interesuara lokale.

Në nivel institucional, Agjencia Kombëtare e Mjedisit (AKM) ka në varësinë e saj një departament që merret me shkarkimet e ndotësve në ajër, duke përfshirë edhe gazet me efekt serrë. Ky departament kryen monitorimin dhe dorëzon raporte mjedisore vjetore. Megjithëse nuk është përcaktuar qartë në projektligj, struktura institucionale përgjegjëse për procesin e monitorimit (Drejtoria e Gjendjes dhe Cilësisë së Mjedisit) duhet, në mënyrë të njëjtë, të ngarkohet me hartimin e dokumenteve të *Kontributit Kombëtar të Përcaktuar*⁸ dhe të *Masave Zbutëse të Përshtatshme për Vendin*⁹.

Përveç AKM-së, ministritë përgjegjëse për energjinë, infrastrukturën, bujqësinë, pyjet dhe

The Paris Agreement recognizes that local and regional governments have a decisive role to play in climate action. It is time to take this recognition a step further. Subnational governments can assist in drafting and implementing climate strategies in the most effective ways possible, as the implementation of most projects will happen locally and be monitored by local governments. This requires national institutions to cooperate closely with local governments and invest in local knowledge creation and capacity building as a precondition for proper implementation of climate related projects.

Vulnerable sectors (agriculture, energy, and environment) are primarily impacted by changes in the surface water regime, while the surface water regime itself is affected by changes in precipitation. It is crucial, therefore, that Albania improves water resources management. Firstly, all dams and water reservoirs (both for hydropower and agricultural activity) should undergo a physical and technical improvement in order to ensure rational water management and storage for the sector (ESMAP, 2016). A sustainable approach toward surface water management and conservation can only be implemented by combining these infrastructural elements used for agricultural purposes, with privately owned HPP-dams as the main regulator of the surface water regime. Still, the government should discontinue granting permissions to new private HPPs, in order to stop the exploitation of water sources. The contribution of these HPPs to the national energy grid is low and insignificant compared to the damage and negative effects they have on biodiversity, water regimes, and on climate change impacts (Hoda, et al., 2016).

The Ministry of Tourism and Environment and other ministries with responsibilities in areas that influence mitigation and adaptation measures should integrate policies and instruments that address climate change within their sectorial policies and operational programs. This is particularly necessary for the ministries responsible for water resources, energy, forest management, agriculture, rural development, and infrastructures. However, for all of them to achieve their targets, it is strongly recommended that human resources and capacity building become focal points of the government agenda.

zhvillimin rural janë gjithashtu të detyruara të sigurojnë të dhëna për shkarkimet e GES-ve dhe të ndërmarrin veprime parandaluese/lehtësuese. Ministria përgjegjëse për turizmin dhe mjedisin u riorganizua gjatë vitit 2017, dhe drejtoria për ndryshimet klimatike u shpërbë me qëllim zhvendosjen e këtij departamenti në ministrinë përgjegjëse për energjinë dhe infrastrukturën. Kjo ka vënë në rrezik zbatimin e Marrëveshjes së Parisit, lidhur me të cilën Shqipëria ka arritur një nivel të kënaqshëm përgatitjeje por me shtrirje shumë të kufizuar (Komisioni Evropian, 2018).

Qeveritë shqiptare ndër vite kanë pasur si objektiv njohjen e Shqipërisë si vend evropian. Shqipëria aspron të bëhet anëtare e Bashkimit Evropian dhe qeveritë e të gjitha niveleve kanë punuar shumë për të përmbushur kërkesat për anëtarësim, përfshirë këtu parashikimin e axhendave ambicioze për ndryshimet klimatike. Fatkeqësisht, përshtatjet e kryera duket se janë efektive kryesisht në letër dhe nuk kanë gjetur ende rrugën e zbatimit. Institucionet kanë reaguar kryesisht ndaj çështjeve të veçanta (për shembull lejet specifike, etj.), por nuk kanë zhvilluar e zbatuar aktivisht politika të zbutjes e adaptimit ndaj ndryshimeve klimatike, të cilat në vetvete kanë nevojë për përpjekje shumëdisiplinore. Kapacitetet dhe kompetencat e institucioneve të qeverisjes qendrore e lokale për të njohur dhe zbutur ndryshimet klimatike dhe për të zhvilluar vizione të realizueshme me politikatat dhe masat që pasojnë janë ende të kufizuara.

Konkluzione dhe rekomandime

Një nga kërkesat më të rëndësishme të UNFCCC-së për Shqipërinë është zhvillimi dhe zbatimi i politikave që kanë një ndikim të prekshëm në ndryshimin e klimës dhe efektet e tij. Kuadri ligjor i ndryshimeve klimatike nuk është ngritur ende dhe ka nevojë për përpjekje shumëdisiplinore dhe ndërsektoriale për t'u hartuar. Miratimi i Strategjisë dhe Ligjit për Ndryshimet Klimatike është hapi i parë që qeveria duhet të ndërmarrë dhe të arrijë brenda gjysmës së parë të vitit 2019. "Përpjekjet paralele duhet të adresohen të forcimi i kapaciteteve administrative dhe një financim i qëndrueshëm i sektorit" (Komisioni Evropian, 2018, pp. 86-87).

Marrëveshja e Parisit ka si qëllim të forcojë rolin e qeverisjes lokale dhe rajonale në çështjet që kanë

The need for funding for implementation is indispensable. In order to achieve policy implementation, more funds and financial support should be dedicated to the sector of climate change. In 2008, Albania approved a carbon tax on fossil fuels, a tax that should be allocated in accordance with the establishment of respective bodies that ensure the implementation of commitments on carbon emissions and GHG monitoring. So far, this tax is collected through payments for fuel and enters the state budget, but is not dedicated to climate adaptation actions.

The issue of climate change is as important as it is complex. Besides the abovementioned actions that need to be taken, all stakeholders should be made aware of the risks of climate change and contribute to the processes of prevention, mitigation, and adaptation, by engaging as follows:

- All decision makers, including national bodies, local agencies and institutions, the private sector, and non-governmental organizations, should participate in the identification of vulnerable areas with regards to climate change impacts, concluding with short and long term adaptation options for increased resilience. It is through this cooperation that a common vision that adequately addresses all current and future vulnerabilities can be drafted.
- Climate change should be a fundamental pillar on the governing agenda for all levels of policymakers and institutions. A national strategy on climate change should be delivered based on principles of inclusiveness and coherence to climate change impacts, followed by well-defined national and local action plans supported by a dedicated law on climate change.
- Given the fact that Albania is one of the countries of Western Europe most vulnerable to climate change, each municipality should strategically and operationally develop practices that ensure disaster risk reduction and climate change management, as core elements of adaptation. Several actions that could be taken locally are relatively low cost or consist mainly of behaviour change rather than costly investments. These include: restoration

të bëjnë me ndryshimet klimatike. Qeveritë lokale mund të ndihmojnë në hartimin dhe zbatimin e strategjive të klimës në mënyrë efektive sepse zbatimi i shumicës së projekteve do të ndodhë në nivel lokal dhe nën monitorimin e bashkive. Kjo kërkon që institucionet kombëtare të bashkëpunojnë ngushtë me qeveritë lokale dhe të investojnë në krijimin e ngritjen e kapaciteteve lokale, si parakusht për zbatimin e duhur të projekteve të lidhura me klimën.

Sektorët më të ndjeshëm (bujqësia, energjia dhe mjedisi) ndikohen kryesisht nga ndryshimet e regjimit të ujërave sipërfaqësore, ndërsa vetë ky regjim ndikohet nga ndryshimet në intensitetin e reshjeve. Për këtë është thelbësore që Shqipëria të përmirësojë menaxhimin e burimeve ujore. Si fillim, të gjitha digat dhe rezervuarët e ujit (si për HEC-et ashtu dhe për aktivitetin bujqësor) duhet të kalojnë në procesin e përmirësimit fizik dhe teknik në mënyrë që të sigurohet një menaxhim dhe magazinim i arsyeshëm i ujit për sektorin (ESMAP, 2016). Një qasje e qëndrueshme drejt menaxhimit dhe mbrojtjes së ujërave sipërfaqësore mund të zbatohet duke kombinuar elementet infrastrukturore të përdorura për qëllime bujqësore me hidrocentralet në pronësi private si rregullatorë të regjimit të ujërave sipërfaqësore. Gjithsesi, qeveria duhet të ndërpresë dhënien e lejeve për HEC-e të reja private, me qëllim që të ndalojë shfrytëzimin e burimeve ujore. Kontributi i këtyre HEC-eve në rrjetin energjetik kombëtar është i ulët dhe i parëndësishëm në krahasim me dëmet dhe efektet negative të HEC-eve në biodiversitet, në regjimet e ujit dhe në ndikimet e ndryshimeve klimatike (Hoda, et al., 2016).

MTM dhe ministritë e tjera që kanë përgjegjësi në fushat që ndikojnë në masat për zbutjen dhe përshtatjen ndaj ndryshimeve klimatike duhet të integrojnë politikat dhe instrumentet që adresojnë ndryshimet klimatike në politikat e tyre sektoriale dhe programet operationale. Kjo është veçanërisht e domosdoshme për ministritë përgjegjëse për burimet ujore, energjinë, menaxhimin e pyjeve, bujqësinë e zhvillimin rural dhe infrastrukturën. Megjithatë, që të gjithë ato të arrijnë objektivat e tyre, rekomandohet që burimet njerëzore dhe ndërtimi i kapaciteteve të bëhet një pikë qendrore e axhendës së qeverisë.

Financimi në kuadër të zbatimit të masave është

of small riparian areas close to cities and agriculture lands, forestation in erosion prone areas, stopping construction on the coast, and the prevention of deforestation, among others.

- Finally, the government should embrace and support a more scientific approach to local climate change impacts. Thus, a national program is needed to support capacity building on an institutional level, as well as awareness rising for communities and the private sector. Scientific research from state and non-governmental institutions should be financially supported, and access to information should be open for all stakeholders.

Notes

1. While there are very good examples of new recycling industries for producing clean energy, there are also cases of 'problem transfer'. In this case, the effect of reshaping industries is felt on both, the countries that modernize/modify their industrial sectors in order to release less green house gases, and the countries where the older technologies are being transferred. For instance, a number of countries are transferring coal/lignite technologies and are replacing them with hydropower and larger dams that on their turn affect negatively biodiversity and water resources (Hsu, 2018). The effects of water scarcity due to constructing dams are felt not only locally and nationally, but also regionally at a cross-border level (Gulf News Iraq, 2018).
2. AquaCrop is a program that provides predictions in the form of model that assesses the impact of climate change on the implementation of crop adaptation strategies. Also, the model has the ability to assess the effects of water use and water demand for agricultural crops.
3. CLIRUN is a program that is used for the establishment of hydrological models to assess the impact that climate change will have on the flow of a watershed.
4. Million Metric Tons of Carbon Dioxide equivalent.
5. Parties are mostly developing countries. Certain groups of developing countries

i domosdoshëm. Për të arritur zbatimin e duhur të politikave duhet të ketë më shumë mbështetje financiare për sektorin e ndryshimeve klimatike. Në vitin 2008, Shqipëria ka miratuar taksën e karbonit për lëndët djegëse fosile, e cila duhet të ndahet në përputhje me krijimin e organeve përkatëse që sigurojnë zbatimin e angazhimeve për emetimet e karbonit dhe monitorimin e shkarkimeve të gazeve serrë. Deri më tani, kjo taksë është mbledhur përmes pagesave për karburant dhe hyn në buxhetin e shtetit, por nuk është dedikuar për veprime për përshtatjen e klimës.

Çështja e ndryshimeve klimatike është aq e rëndësishme sa edhe komplekse. Përveç veprimeve specifike të mësipërme që duhet të merren, të gjithë pjesëmarrësit e interesuar duhet të bëhen të vetëdijshëm për rrezikun dhe të kontribuojnë në proceset e parandalimit, zbutjes dhe përshtatjes duke u angazhuar si më poshtë:

- Të gjithë vendimmarrësit, duke përfshirë nivelin kombëtar, agjencitë dhe institucionet vendore, sektorin privat dhe organizatat joqeveritare, duhet të marrin pjesë në identifikimin e zonave më të prekshme nga ndikimet e ndryshimeve klimatike dhe të vlerësojnë mundësitë e përshtatjes afatshkurtër dhe afatgjatë për rritjen e qëndrueshmërisë. Nëpërmjet këtij bashkëpunimi mund të hartohet një vizion i përbashkët që përfshin dhe adreson në mënyrë adekuate të gjitha dobësitë aktuale dhe të ardhshme.
- Ndryshimi i klimës duhet të jetë një shtyllë themelore në axhendën qeverisëse për të gjitha nivelet e politikëbërësve dhe institucioneve. Është e nevojshme të hartohet një strategji kombëtare për ndryshimet klimatike, e cila të bazohet në parimet e përfshirjes dhe koherencës kundrejt ndikimeve të ndryshimeve klimatike dhe të pasohet nga plane veprimi kombëtare dhe lokale, të përcaktuara mirë përmes një ligji të dedikuar për ndryshimet klimatike.
- Duke pasur parasysh faktin se Shqipëria është një nga vendet më të prekura të Evropës nga ndikimet e ndryshimeve klimatike, çdo bashki duhet të zhvillojë në mënyrë strategjike dhe fizike praktikën që sigurojnë reduktimin e rrezikut nga fatkeqësitë dhe menaxhimin

are recognized by the Convention as being especially vulnerable to the adverse impacts of climate change, including countries with low-lying coastal areas and those prone to desertification and drought. Others (such as countries that rely heavily on income from fossil fuel production and commerce) feel more vulnerable to the potential economic impacts of climate change response measures. The Convention emphasizes activities that promise to answer the special needs and concerns of these vulnerable countries, such as investment, insurance and technology transfer.

6. The targets of the Paris Agreement are: increasing the global average temperature below 2°C above pre-industrial levels, and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, increasing the ability to adapt the impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions, and financing in order to achieve greenhouse gas emission reductions.
7. COP 21- Conference of the Parties is held annually in order to review the implementation of the United Nation Convention. COP 21 is known as The Paris Climate Conference which, after 20 years of UN negotiations, aims to reach a binding and universal climate agreement, with a view to maintaining global warming below 2 ° C.
8. Nationally Determined Contributions (NDC) – a document that indicates the level of effort to integrate national policies for contributing to global stabilization of climate change.
9. Draft-law 'On Climate Change', 2017; Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMA) are the mitigation instruments of Low Carbon Development Strategies (LCDS). These instruments are implemented to mitigate climate change in the framework of national action for sustainable development.

e ndryshimeve klimatike, si elemente bazë të adaptimit. Ka disa veprime që mund të ndërmerren në nivel lokal të cilat kanë kosto relativisht të ulët, ose konsistojnë më tepër në sjelljen dhe mënyrën e bërjes së gjërave sesa në investime të kushtueshme. Të tilla përfshijnë: restaurimin e zonave të vogla bregdetare afër qyteteve dhe tokave bujqësore, pyllëzimin në zonat e eroduara, ndalimin e ndërtimit në bregdet dhe parandalimin e shpyllëzimit, ndër të tjera.

- Së fundmi, qeveria duhet të përqafojë dhe mbështesë një qasje më shkencore në lidhje me ndikimet lokale të ndryshimeve klimatike. Kështu, nevojitet një program kombëtar për të mbështetur ngritjen e kapaciteteve në nivel institucional dhe gjithashtu duhet të rritet vetëdijesimi nëpërmjet një programi të përbashkët për komunitetet dhe sektorin privat. Hulumtimi shkencor nga institucionet shtetërore dhe joqeveritare duhet të mbështetet financiarisht, dhe aksesimi në informacione kontekstuale duhet të jetë i hapur për të gjithë aktorët.

Shënime

1. Ndërsa ekzistojnë shembuj shumë të mirë të industrive të reja të riciklimit për prodhimin e energjisë së pastër, ka edhe raste të 'transferimit të problemeve'. Në këtë rast, ndikimi i industrive të riformimit ndihet në të dy vendet e përfshira: vendin që modernizon/modifikon sektorët e tij industrialë në mënyrë që të lëshojnë më pak gazra serrë dhe vendin ku teknologjitë e vjetra transferohen. Për shembull, një sërë vendesh po transferojnë teknologjitë e thyngjillit/linjtit dhe po i zëvendësojnë ato me hidrocentrale dhe diga më të mëdha të cilat, nga ana e tyre, ndikojnë negativisht te biodiversiteti dhe burimet ujore (Hsu, 2018). Ndikimet e mungesës së ujit për shkak të ndërtimit të digave ndihen jo vetëm në nivel lokal dhe kombëtar, por edhe në nivel ndërkufitar rajonal (Gulf News Iraq, 2018).
2. AquaCrop është një program i cili jep parashikime në formën e modeleve dhe vlerëson ndikimin e ndryshimeve klimatike në zbatimin e strategjive të përshtatjes për të mbjellat. Gjithashtu, modeli ka aftësinë për

të vlerësuar efektet e përdorimit të ujit dhe kërkesën për ujë të kulturave bujqësore.

3. CLIRUN është një program i cili përdoret për ndërtimin e modeleve hidrologjike për të vlerësuar ndikimin që do të kenë ndryshimet klimatike në prurjet në një pellg ujëmbledhës.
4. Million Metric Tons of Carbon Dioxide.
5. Palët anëtare të jo-Aneks I janë kryesisht vendet në zhvillim. Grupe të caktuara të vendeve në zhvillim, ku përfshihen vende me zona të ulëta bregdetare dhe vende të prirura për shkretëtirëzim dhe thatësi, njihen nga Konventa si të prekura veçanërisht nga ndikimet negative të ndryshimeve klimatike. Vende të tjera, siç janë vendet që mbështeten shumë në të ardhurat nga prodhimi dhe tregtia e hidrokarbureve, ndihen më të prekura nga ndikimet e mundshme ekonomike të masave të reagimit ndaj ndryshimeve klimatike. Konventa rendit një sërë aktiviteteve të cilat premtojnë t'u përgjigjen nevojave dhe shqetësimeve të veçanta të këtyre vendeve, siç janë investimi, sigurimi dhe transferimi i teknologjisë.
6. Objektivat e Marrëveshjes së Parisit janë: rritja e temperaturës mesatare globale me nën 2°C mbi nivelet para-industriale dhe përpjekjet për ta kufizuar këtë rritje në 1.5°C; rritja e aftësisë për t'u përshtatur me ndryshimet klimatike; ulja e shkarkimeve të gazeve serrë dhe financimi për ta arritur këtë ulje.
7. COP 21 - Konferenca e Palëve mbahet çdo vit për të shqyrtuar zbatimin e Konventës së Kombeve të Bashkuara. COP 21 njihet si Konferenca e Klimës e Parisit, e cila, pas 20 vjetësh negociatash të OKB-së, arriti të hartonte një marrëveshje klime të detyrueshme dhe universale me qëllim mbajtjen e ngrohjes globale nën 2°C.
8. Dokumenti i 'Kontributit Kombëtar të Përcaktuar' (NDC) të vendit është dokumenti i cili tregon nivelin e përpjekjeve të një vendi për të integruar politikat e tij kombëtare me qëllimin për të dhënë kontributin e vet për stabilizimin global të ndryshimeve klimatike.
9. Referuar projekt-ligjit të vitit 2017 'Për Ndryshimet Klimatike', Masat Zbutëse të Përshtatshme për Vendin (NAMA) janë instrumente zbutëse të Strategjive të Zhvillimit me Pak Karbon (LCDS). Këto masa për zbutjen

e ndryshimeve klimatike merren në kuadër të veprimeve kombëtare për një zhvillim të qëndrueshëm.

References | Referenca

- Afërdita Laska Merkoci, B.I.M.D., 2014. Vulnerability of Agriculture Sector in Albania from Climate Change. Nr.3, pp.35-46. Available at: http://mmm-gi.geo-see.org/wp-content/uploads/MMM-GI_3/LaskaMerkoci_A-Ildrizi_B-Dvorani_M.pdf [Accessed 17 August 2018].
- AKPT, 2015. *Plani Përgjithshëm Kombëtar 2015 - 2030 (General National Territory Plan 2015-2030)*. Tiranë: Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit.
- AKPT, 2016. *Plani Integruar Ndërsektorial për Bregdetin (Integrated Cross-sectorial Coastal Plan)*. Sectorial Plan. Tiranë: Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit Ministria Infrastrukturës dhe Energjisë.
- AKPT, 2018. *Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit*. [Online] Available at: http://planifikimi.gov.al/index.php?id=akpt_about.
- ESMAP, 2016. *Vulnerability Evaluation from Climate Change Effects*. report. New York: WB World Bank.
- European Commission, 2018. *Communication on EU Enlargement Policy*. Brussels: European Commission.
- Frehner, W., 2011. *Raport i Fondacionit 'Konrad Adenauer' mbi Klimën në Shqipëri [Report of the "Konrad Adenauer" Foundation on Climate in Albania]*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- GoA, 2011. *Law No. 10431 'On Environmental Protection'*. Tiranë: Government of Albania.
- GoA, 2016. *Third National Communication of Albania to UNFCCC*. Communication Report. Tiranë: QPZ Ministry of Tourism and Environment.
- Gulf News Iraq, 2018. *Gulf News*. [Online]

- Available at: <https://gulfnews.com/news/mena/iraq/iran-turkey-dam-projects-drying-up-iraq-s-water-1.2198616>.
- Heyhoe, E. et al., Oct. 1998. *Emissions Trading and the Kyoto Protocol*. Conference Paper. Okinawa: ABARE Energy Business Forum. Harmonization of Energy and Environment.
 - Hoda, P. et al., 2016. *Independent analysis of the existing Environmental Impact Assessment for planned HPP in Drini Cascade*. [Online] Tiranë: Researchgate Available at: https://www.researchgate.net/publication/301765216_Veshtrim_i_pavarur_lidhur_me_ndertimin_e_HEC-eve_ne_Luginen_e_Valbones/download [Accessed 3 Oct 2018].
 - Hsu, A., 2018. *How China is (and isn't) Fighting Pollution and Climate Change*. [Online] Vancouver, Canada Available at: https://www.ted.com/talks/angel_hsu_how_china_is_and_isn_t_fighting_pollution_and_climate_change [Accessed 11 September 2018].
 - Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018. *Global Climate Change*. [Online] Available at: <https://climate.nasa.gov/evidence/> [Accessed 11 September 2018].
 - Leuthard, D., 2018. Global Challenges. *Our Planet - UN Environment*, Available at: <http://web.unep.org/ourplanet/october-2017/articles/global-challenges> [Accessed 17 August 2018].
 - Ministry of Tourism and Environment, June 2016. *Third National Communication of the Republic of Albania under the United*. Communication Report. Tiranë: Ministry of Tourism and Environment.
 - Municipality of Fier, 2017. *General Local Plan*. Tiranë: USAID and AKPT.
 - RiverWatch, March, 2018. *Financing for Hydropower in Protected Areas in Southeast Europe: 2018 UPDATE*. RiverWatch.
 - Sutton, W.R., Srivastava, J.P., Neuman, J.E. & Dogers, P., 2013. *Reducing the Vulnerability of Albania's Agricultural Systems to Climate Change*. Assessment Report. Washington DC: World Bank.
 - Sutton, W.R. et al., 2013. *Reducing the Vulnerability of Albania's Agriculture Systems to Climate Change*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
 - Toto, R., 2017. *Commons in Action: River Basin as a Viable Space for Natural Common-Pool Resource Governance – The Case of Forests Commons in Albania*. [Online] IASC Available at: <http://www.iasc-commons.org/impact-stories/forests-albania> [Accessed 7 November 2017].
 - Toto, R., 2018. *Ecosystem-Based Governance of Forest Commons - the Case of Shkumbini River Basin, Albania*. Thesis. Tiranë: IDAUP Ferrara University, POLIS University DAUP Ferrara University, POLIS University.
 - United Nations FCCC, 2015. *www.unfccc.int*. [Online] Tiranë: Ministry of Tourism and Environment Available at: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> [Accessed 16 August 2018].
 - United Nations, 1988. *UNFCCC*. [Online] Available at: <https://unfccc.int/sites/default/files/kpeng.pdf> [Accessed 11 September 2018].
 - USAID, 2016. *Climatelinks*. [Online] USAID Available at: https://www.climatelinks.org/sites/default/files/asset/document/GHG%20Emissions%20Factsheet%20Albania_4-28-16_edited_rev08-18-2016.pdf [Accessed 11 September 2018].

ORCID

Rodion Gjoka: <https://orcid.org/0000-0003-2705-5899>
 Xhesika Hoxha: <https://orcid.org/0000-0002-2331-143X>
 Kristi Bashmili: <https://orcid.org/0000-0001-5888-9736>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Energy Sector Towards the Renewable Potential in the Albanian Context | Sektori i energjisë dhe BRE në kontekstin shqiptar

Rodion Gjoka^a

Summary

The energy sector in Albania today is a driving force toward major changes. Shifting from fossil fuels and atomic based energy sources with enormous impacts on the environment to harvesting energy from renewable resources is shaping countries and economies worldwide. But the energy sector remains historically vulnerable, dependent on yearly precipitation and the hydrographic regime of rivers. During the last decade, Albania has been a net importer of energy, especially during the summer time, indicating that hydro-dependence is not sustainable. The energy supply sector has the potential to collapse when combined with massive losses in transmission and irresponsible consumption behaviour. Furthermore, climate change effects have directly impacted the sector. For instance, in 2017, drought and reduced precipitation contributed to lower HPP basin levels, forcing OSHEE and KESH to import around 120 million EUR worth of electric energy. To date there are around 500 hydropower plants in Albania that are either operative, under construction, or planned. Of these, 105 are located in protected areas. Such power plants have had a significant impact on local biodiversity. Besides problems with production and supply, Albania has significant consumption problems as well. Public institutions and public lighting are major consumers, but are often unable to pay their bills. The Albanian housing sector is responsible for consuming at least 47% of the total amount of electric energy produced on a yearly basis.

This paper provides a description and analysis of Albania's energy situation with an emphasis on sustainability. It deals with production, consumption behaviour, efficiency, renewables, strategic orientation, and fostering an environmental and economic resilience of the sector. It concludes with policy recommendations regarding renewable energy potential in Albania.

Keywords: Renewable Energy, Sustainable Development, Climate Change, Hydropower, Innovation, Environment

Përmbledhje

Sektori i energjisë sot prezantohet si një forcë orientuese ndaj ndryshimeve rrënjësore që po ndodhin në Shqipëri. Kalimi prej burimeve energjetike me bazë fosile dhe atomike, me ndikim të theksuar në mjedis, drejt prodhimit të energjisë së rinovueshme po rijetëzon ekonomi dhe shtete në shkallë globale.

Contact | Kontakt

^arodion_gjoka@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

Ndërkohë, në kontekstin tonë, ky sektor ka mbetur historikisht si një variabël e prurjeve atmosferike dhe regjimit hidrografik të lumenjve e burimeve. Gjatë dekadës së fundit, çdo vit, Shqipëria është paraqitur si një importues neto i energjisë elektrike, kryesisht gjatë periudhës së verës, duke dëshmuar qartësisht për varësinë e sistemit nga një regjim i paqëndrueshëm hidrologjik. Kjo situatë bart një rrezik potencial dështimi në rast se kombinohet me humbje të mëdha dhe sjellje të papërgjegjshme ndaj konsumit të energjisë. Për më tepër, efektet nga ndryshimet klimatike (NK) kanë prekur drejtpërdrejt këtë sektor. Për shembull, thatësira dhe reshjet e reduktuara gjatë vitit 2017 kontribuan në uljen e baseneve ujëmbledhëse të hidrocentraleve, duke detyruar në këtë mënyrë OSSHEE dhe KESH të importojnë rreth 120 milionë euro energji elektrike. Aktualisht në Shqipëri regjistrohen rreth 500 hidrocentrale, operative/në ndërtim ose të planifikuara prej vitit 2005. Nga këto, 105 janë të pozicionuar në zona të mbrojtura. Këto vepra inxhinierike kanë pasur një impakt të qenësishëm në mjedisin dhe biodiversitetin lokal. Përpos problematikave në prodhim dhe transmetim, Shqipëria ka një problem edhe më të madh i cili lidhet me konsumin, kryesisht nga ana e infrastrukturave publike, të cilat jo vetëm rezultojnë si konsumatorët më të papërgjegjshëm, por kanë edhe aftësi të ulët për të mbuluar faturën e energjisë. Nga ana tjetër, sektori banimit është përgjegjës për konsumin e të paktën 47% të sasisë totale të energjisë së prodhuar në një vit.

Ky artikull prezanton përfundimet e një procesi kërkimor mbi situatën energjetike shqiptare në këndvështrimin e qëndrueshmërisë. Do të trajtohen prodhimi, konsumi, eficientia, burimet e rinovueshme të energjisë (BRE), orientimi strategjik dhe nxitja e qëndrueshmërisë mjedisore dhe ekonomike të këtij sektori.

Fjalë kyçe: Energji të rinovueshme, zhvillim i qëndrueshëm, ndryshimet klimatike, hidrocentrale, inovacion, mjedis

Introduction

Forecasts declare that by 2050, 70% of the world's population will be concentrated in major cities, covering less than 2% of earth's surface. Pollution, access to infrastructure, traffic congestion and mobility, and safety and public health challenges will be the defining factors of future urban development and lifestyle (United Nations, 2014). One of the main problems for cities in the near future is meeting the increasing demand for energy. As the energy sector is mainly based on fossil fuels and other unsustainable sources, the volatility of market prices has become a permanent issue. It is expected that the energy sector will further increase pressure on the environment, resulting in the continued depletion of resources and environmental degradation. "Energy production and consumption is the single largest source of greenhouse gas (GHG) emissions, representing almost 70% of global emissions. States and markets have been slow to change, and

Hyrje

Parashikimet deklarojnë se, deri në vitin 2050, rreth 70% e popullsisë botërore do të përqendrohet në qytetet e mëdha, të cilat nuk përbëjnë më tepër se 2% të sipërfaqes së tokës. Ndotja, aksesit në infrastrukturë, trafiku i ngarkuar, transporti, siguria dhe shëndeti publik do të jenë sfidat kryesore të cilat do t'u japin formë zhvillimeve urbane dhe mënyrës së jetesës në të ardhmen (United Nations, 2014). Një nga problematikat kryesore për qytetet në të ardhmen e afërt do të konsistojë në sigurimin dhe mbulimin e nevojave në rritje për energji. Duke qenë se sektori energjetik është kryesisht i furnizuar nga burime të paripërtërishme dhe fosile, ndryshueshmëria e çmimit është tashmë një problem permanent. Ndërkohë pritet që ky sektor të shtojë edhe më tepër presionin mbi mjedisin duke varfëruar burimet natyrore dhe duke degraduar mjedisin në tërësi. "Prodhimi dhe konsumi i energjisë është burimi emetues më i madh i gazeve të efektit serë (GES), përgjegjës

world carbon emissions continue to rise" (Van de Graaf & Colgan, 2016, p. 2).

Major cities in Albania such as Tiranë, Durrës and Vlorë are feeling enormous pressure from air pollution and extreme heat, experiencing psychological effects on the population and permanent disturbance from noise pollution, and suffering from the effects of infections deriving from polluted drinking and surface waters (Instituti i Shëndetit Publik, 2014). While daily energy consumption sets records year after year, due to several physical and planning factors as well as increased incomes among the population, an important sectorial reorientation is needed that takes into consideration financial and environmental impacts on an individual and community level. Since the development transition initiated in the early 1990s, the Albanian energy sector has faced numerous challenges, including an ageing electricity generation and transmission system and a management struggle from state ownership to the private sector and back again. These challenges are cross-sectorial – as will be illustrated below, with energy efficiency (EE) and consumption behaviour as some of the most significant obstacles to overcome (REC, 2015).

Energy as a driving force for both economic and social development in Albania received particular attention after the energy crisis of the late 1990s, when the system could not support public supply without interruptions (UNDP & AIIS, 2004).

Albania's geographic position along the Mediterranean basin (coastline of 476km) gives it a climate characterized by wet and mild winters and warm and dry summers. Proximity to the sea and a diverse topography are the main factors influencing the climate (IGJEU, 2017). Key meteorological figures for Albania¹ indicate an average annual temperature of 8-9°C in mountainous areas and 17°C in coastal areas (IGJEU, 2017). The daily average solar radiation varies from 3.2 kWh/m² in the northeast, to up to 4.6 kWh/m² in the south-western part of the country. Albania registers 2,400 hours of sunshine per year with an average of 240-300 solar days (AKBN & PNUD, 2016). These figures indicate a significant potential to integrate solar systems (photovoltaic) for domestic and industrial production of electric energy (Co-PLAN, 2007).

për të paktën 70% të emetimeve të këtij gazi në rang global. Shtetet dhe tregjet kanë qenë të ngadaltë ndaj ndryshimit apo qasjeve të reja dhe rrjedhimisht emetimet e karbonit vijnë të rriten" (Van de Graaf & Colgan, 2016, p. 2).

Problematikat e sipërpërmendura, ndonëse në një shkallë më të vogël, janë aktualisht të pranishme dhe kanë impakt në shoqërinë shqiptare. Qytete kryesore si Tirana, Durrësi dhe Vlora tanimë ndjejnë presionin dhe shqetësimet nga ndotja e ajrit urban dhe nga valët e të nxehtit ekstrem dhe thatësirës së tejzgjatur, efektet psikologjike dhe shqetësimin konstant nga zhurmat në mjedis si dhe preken nga infeksione të cilat vijnë si pasojë e përdorimit të ujit të pijshëm dhe ujërave sipërfaqësore (Instituti i Shëndetit Publik, 2014).

Në një kohë kur konsumi i energjisë elektrike thyen vit pas viti rekordet si pasojë e faktorëve fizikë dhe planifikues si edhe e rritjes së të ardhurave, lind nevoja që të kryhet një riorientim i sektorit duke marrë në konsideratë implikimet financiare dhe mjedisore në nivel individit dhe komunitetesh. Sektori energjetik në Shqipëri, që prej fillimit të tranzicionit dhe zhvillimeve të viteve '90, është përballur me një larmi problematikash, ndër të cilat më kryesoret kanë qenë trashëgimi i një sistemi në vjetrim të vazhdueshëm, kalimi nga operatori shtetëror tek ai privat dhe rishtetëzimi i kohëve të fundit. Sfidat që na paraqiten janë ndërsektoriale, siç edhe do të vërehet më poshtë, dhe përmirësimi i eficiencës energjetike dhe ndryshimi i sjelljes së konsumatorit janë ato më të vështirat për t'u kapërcyer (REC, 2015).

Energjia si një motor shtytës për ekonominë dhe zhvillimin social në Shqipëri ka marrë një vëmendje të veçantë, sidomos pas krizës energjetike të fundviteve '90 kur sistemi nuk ishte në gjendje të përballonte kërkesën e tregut për furnizim me energji pa intervale të gjata ndërprerjesh gjatë ditës dhe vitit (UNDP & AIIS, 2004). Pozicioni gjeografik i Shqipërisë përgjatë bregdetit Mesdhetar (476 km shtrirje bregdetare) karakterizohet nga një klimë me dimër të lagësht e të butë dhe verë të thatë e të nxehtë. Afërsia me detin por, edhe përbërja topografike e larmishme janë faktorët kryesorë që ndikojnë në klimën e vendit tonë (IGJEU, 2017). Të dhënat kryesore meteorologjike për Shqipërinë¹ paraqesin një mesatare vjetore të temperaturës nga 8-9°C për

Production

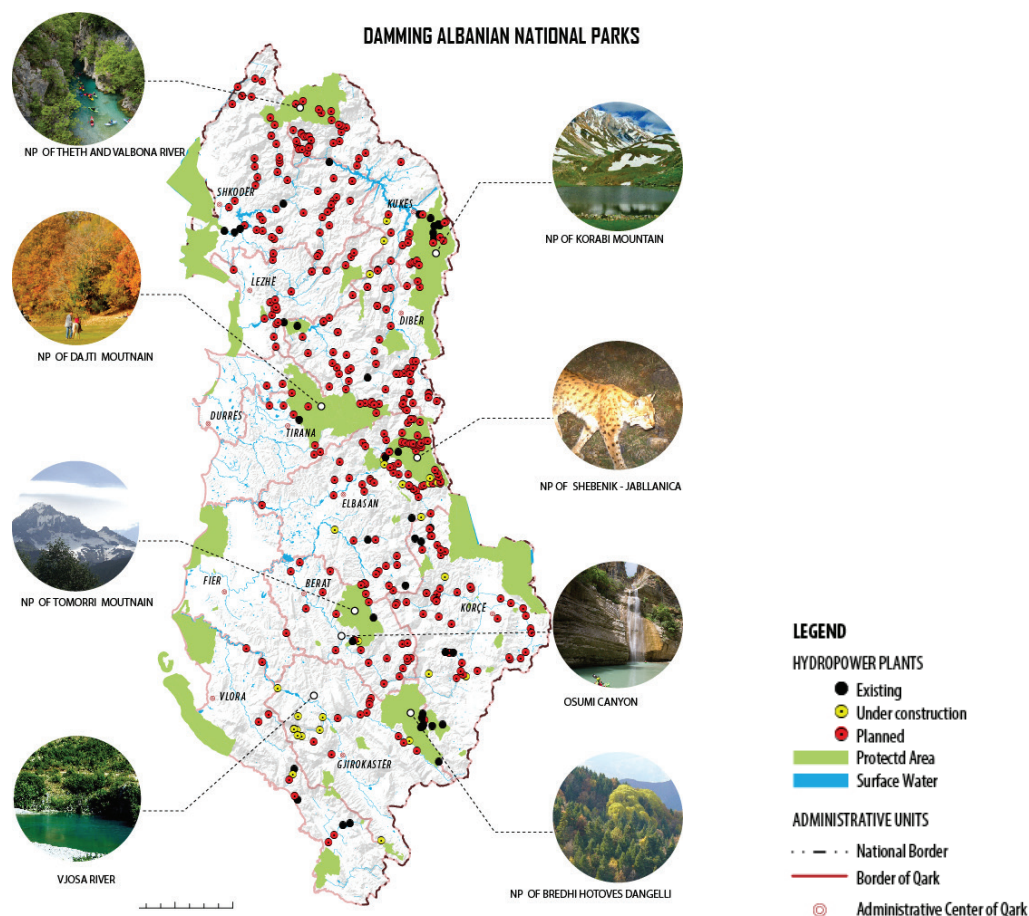
In 2006, the government made a 'premature' intervention by approving Law no. 9663, date 18.12.2006, 'On Concessions' that granted water resource management rights for energy production purposes to the private sector (AKBN, 2006). The government also launched a campaign that raised awareness about the fact that at least two-thirds of Albania's hydro potential is unexploited. As a result, several applications for concessions by private companies followed. To date, there are at least 496 hydropower plants (HPPs) in Albania that are either operative, under construction, or have been planned since 2005. Of these, 105 are located in protected areas. At least 110 plants have been constructed and became operational since 2005. The peak year for hydropower plans was 2016, when 25 plants became operational (River Watch Balkan, 2018). There are another 285 projected and planned plants waiting for permissions and contractual engagements between parties, 55 of which are planned to be in protected areas (ibid.). Negative environmental impacts such as reduction of protected areas, fragmentation of natural landscapes, and losses of biodiversity have been identified (Hoxha, 2018). For instance, in cases of HPPs using a system of water basins and dams, the water in the reservoir is usually stagnant and flows slower compared to natural river streams. As a result, by having lower oxygenation levels, the amount of sediments and nutrients that are needed to cultivate an excess of algae and other aquatic weeds is considerably higher. This has a direct impact on the existing aquatic ecosystem, which cannot adapt to such sudden changes. This occurs more aggressively at the reservoir base where the temperature is lower and dissolved oxygen reaches its minimum compared to a normal river flow. As for the HPPs that deviate watercourses and streams by channelling most of the surface flow into a pipe (often from source to turbine), there are varying degrees of impact on terrestrial and aquatic species and on riparian belts (Arthington, 2002). Besides affecting biodiversity, water management for energy production purposes leads to droughts, reduced water quantities, and, in the case of Albania, limited access for local residents and rural economies to water resources, and a reduced

zonat malore dhe 17°C për zonat fushore dhe bregdetare (ibid). Rrezatimi ditor mesatar varion nga 3.2 kWh/m² në zonat verilindore të vendit deri në 4.6 kWh/m² në jugperëndim. Shqipëria regjistron rreth 2400 orë me diell në vit dhe në total nga 240 - 300 ditë me diell (AKBN & PNUD, 2016). Këto të dhëna pasqyrojnë një potencial të qenësishëm për sa i përket integritetit të sistemeve diellore (fotovoltaike) për prodhim individual por edhe në shkallë të gjerë (Co-PLAN, 2007).

Prodhimi

Në 2006, qeveria ndërmori një iniciativë të 'pamaturuar' duke aprovuar ligjin mbi koncesionet – Ligji nr. 9663, datë, 18.12.2006, 'Për Koncesionet' (AKBN, 2006), përmes të cilit i delegohej privatit e drejta për menaxhimin e burimeve ujore me qëllim prodhimin e energjisë. Një fushatë e gjerë tërhoqi vëmendjen e publikut dhe biznesit duke nënvizuar faktin se të paktën 2/3 e potencialit hidrik ishte e pashfrytëzuar. Si rezultat, fushata pasardhëse konsistoi në një seri intensive aplikimesh për koncesione nga kompanitë private. Deri më sot, numërohen të paktën 496+ hidrocentrale, operative/në ndërtim ose të planifikuara apo të miratuara që prej 2006. Prej këtyre, 105 janë të pozicionuara në brendësi të zonave të mbrojtura. Të paktën 110 hidrocentrale janë operative prej vitit 2005: 46 prej tyre filluan prodhimin gjatë viteve 2015-2017 dhe piku u arrit në vitin 2016 gjatë të cilit 25 hidrocentrale përfunduan dhe nisën menjëherë prodhimin (River Watch Balkan, 2018). Situata bëhet më komplekse në momentin kur prezantohen rreth 285 projekte dhe plane për hidrocentrale të cilat janë në procesin e aplikimit për leje nga institucionet qendrore dhe 55 prej të cilave janë në brendësi të zonave të mbrojtura (ibid). Janë identifikuar dhe regjistruar impakte të ndryshme negative të këtij fenomeni në mjedis (Hoxha, 2018), ndër të cilat ato më kryesoret kanë të bëjnë me zvogëlimin e shtrirjes së zonës së mbrojtur, tjetërsimin dhe copëzimin e peizazhit natyror, humbjen e biodiversitetit, etj. Për shembull, në HEC-et që përdorin teknikën e kontrollit të rrjetit hidrografik nëpërmjet baseneve me digë, uji, tanimë pjesë e rezervuarëve, në të shumtën e rasteve paraqitet më i ndenjur dhe regjimi i rrjedhjeve gravitacionale është më i ulët se ai i lumenjve natyralë. Si rezultat, duke

Figure 1 | Figura 1. Highlighted HPP projects within National Parks and Protected Areas in Albania | Pozicionimet e projekteve të HEC² në brendësi të zonave të mbrojtura dhe parqeve kombëtare në Shqipëri



Source | Burimi: Co-PLAN on behalf of ENV.NET² Project based on RiverWatch data, 2018 | Co-PLAN në kuadër të projektit ENV.NET³/referuar të dhënave nga RiverWatch, 2018

amount of sediment reaching the seashore, which itself suffers from rising sea levels.

During 2017, climate and meteorological conditions in the Balkans were marked by extreme heat and prolonged droughts during summer and fall, combined with heavy and concentrated precipitation during a two-week period in the wintertime, which had a direct effect on the region's hydro-regime, including in Albania. In this context, the small scale HPPs were faced with new climate conditions for the region, which reduced water quantities and constrained them to produce even less than the minimum projected and declared by their installed capacity (ERE, 2016).

During 2016, the net generation of electric energy provided 100% by HPPs was 7,136,353 MWh - 5,091,616 MWh from public HPPs and 2,044,737 MWh from privately owned HPPs (ERE,

pasur nivele më të ulëta të oksigjenit të tretur dhe ndryshim të teksturës sipërfaqësore ku rryma lumore çliron energjinë kinetike, sasia e sedimenteve dhe ushqyesve të cilët nevojiten për të kultivuar një spektër të caktuar algash dhe vegjetacioni është tepër e lartë. Këta faktorë kanë impakt të drejtpërdrejtë mbi ekosistemin ujor, i cili, në mungesë të faktorit kohë, nuk mund të zhvillojë mutacionet e nevojshme për t'u përshtatur me këto ndryshime. Pra, impaktet agresive janë regjistruar në ato rezervuare ku temperaturat janë më të ulëta si pasojë e thellësisë artificiale dhe oksigjeni i tretur ka vlera minimale krahasuar me ujërat të cilat ndjekin rrjedhën natyrale. Ndërkohë, HEC-et të cilat përdorin teknikën e devijimit të rrjedhës lumore dhe përrrenjve nëpërmjet kanalizimit thuajse të të gjithë prurjes natyrale në tubacione, në shumicën e rasteve nga burimi ujor deri në turbinën elektrike, kanë një amplitudë të

2016). Albania's average demand for energy is set between 6.5-7.5 GWh/year and is not covered by the existing installed capacity due to a lack of compliance between the consumption sector and production policies, as well as network losses³. Overall, since 2003, there have been at least 2 GWh/year net losses, resulting in a dependency on imports. About 3 GWh per year are imported from regional producers (ERE, 2016). Energy sector development during the last decade oriented investments towards HPPs and created a national market that is strongly connected with weather conditions and climate change (CC) effects. It can be seen as a clean, but unsustainable system. Instead of constricting end-users with unfair energy policies and respecting concession contracts with small HPPs, a new energy market should offer everybody the opportunity to produce energy and share it with others in the system, reducing the costs of energy consumption, transmission losses, and energy production.

The above context indicates that focusing on hydropower systems of energy production is not a sustainable solution for many reasons:

- The existing systems are compromised, inefficient, and experience a loss of energy;
- The use of water as a source of energy is clean, but the effects of the related infrastructure on the river and adjacent ecosystems is negative, with costs exceeding benefits especially in a climate high-risk context; and
- Private HPPs have little to no concern for the ecosystem in which they operate. Furthermore, the number of private plants is high and they are located or are planned to be located in every river and stream in Albania. Energy production as a profitable business is the driving force behind private HPPs. Though the government has adopted an updated national energy plan, the latter does not embrace an integrated approach that: covers all types of sources; considers cross-sectorial, territorial, and environmental effects; and takes into account the cross-border impacts.

In these circumstances, two challenges remain to be faced by the government and society in terms of the energy sector: 1) the decreasing quantity of energy supplied by the current system

gjere impaktesh në speciet tokësore dhe ujore si dhe në brezin riparian (Arthington, 2002). Përpos ndikimeve në biodiversitet, menaxhimi i ujërave për qëllime të gjenerimit të energjisë në shumë raste sjell si pasojë thatësira, kufizim të aksesit natyror në ujërat e ëmbla për banorët e zonës dhe ekonomitë rurale e, për më tepër, sasia e sedimenteve që duhet të shpërndahej përgjatë basenit, më pas në deltë dhe së fundmi në bregdet ulet ndjeshëm, në një moment në të cilin rritja e nivelit të detit për shkak të NK ka çuar në rritjen e sjelljes agresive ndaj vijës bregdetare.

Gjatë vitit 2017, situata klimatike dhe meteorologjike në rajonin e Ballkanit u karakterizua nga valë të gjata të nxehti si dhe nga një thatësi e tejzgatur për periudhën e verës e vjeshtës, kombinuar kjo me reshje të dendura, të përqendruara në kohë përgjatë një periudhe 2-javore gjatë dimrit. E gjithë kjo pati një efekt të drejtpërdrejtë në regjimin hidrik të rajonit, përfshirë edhe Shqipërinë. Në këtë kontekst, HEC-et me kapacitet të instaluar të vogël u përballën me vështirësitë e këtij regjimi të ri klimatik, i cili i detyroi ato të prodhojnë më pak energji sesa minimumi i kapacitetit të tyre të deklaruar (ERE, 2016).

Ndërkohë, të dhënat përmbledhëse të sektorit për vitin 2016 vërtetojnë se energjia elektrike u gjenerua 100% nga burimet hidrike, pra nga HEC-et, për një total prej 7,136,353MWh, prej të cilave 5,091,616MWh nga HEC-et shtetërore dhe 2,044,737MWh nga HEC-et private (ERE, 2016). Kërkesa mesatare vjetore për energji në Shqipëri varion ndërmjet 6.5-7.5GWh/vit. Kjo kërkesë nuk arrin të plotësohet nga kapaciteti ekzistues i instaluar si pasojë e mungesës së përputhshmërisë midis sektorit konsumator dhe politikave të gjenerimit dhe sigurisht edhe si pasojë e humbjeve në sistemin e transmetimit⁴. Përgjithësisht, prej vitit 2003, janë regjistruar të paktën 2GWh humbje në vit, gjë që shpjegon varësinë e sistemit tonë energjetik nga importi. Mesatarisht, Shqipëria importon çdo vit rreth 3GWh energji elektrike nga prodhues rajonalë (ERE, 2016).

Zhvillimet kryesore të sektorit energjetik në vend, të paktën në dekadat e fundit, kanë orientuar investimet drejt HEC-eve dhe kanë krijuar një treg të brendshëm i cili shfaqet ngushtësisht i lidhur me kushtet atmosferike dhe efektet e NK.

(water based); 2) the gap between demand and supply due to not using alternative energy sources to date. The following sections deal with this second challenge in particular. They focus on the related policy framework and provide policy recommendations on how to tackle near-future energy shortages through investing on a diversified energy system.

Consumption

The housing sector is responsible for at least 47% of total electric energy consumption in Albania (IFC & AKBN, 2010). The housing sector contributes 96,000 tons/year of CO₂ emissions into the atmosphere, leading to increasing global warming.

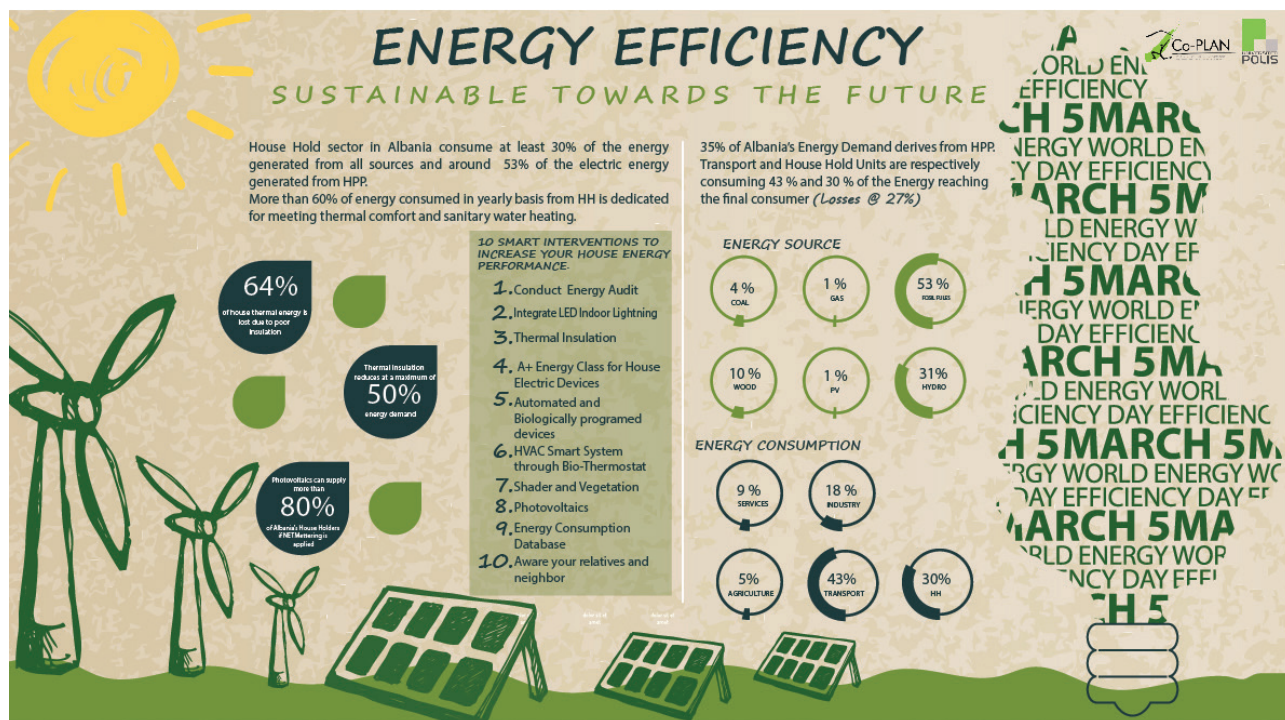
These figures also take into consideration the average losses due to the low efficiency of electrical appliances, as well as the low thermal insulation properties of Albanian housing. Preliminary indications⁴ show that at least 29% of the annual energy consumption of a typical 75-80 m² apartment is lost energy. This results in 28,800

Ky sektor mund të vlerësohet si një sektor i pastër (pa emetime), por thellësisht i paqëndrueshëm. Në vend që të ngarkohen konsumatorët fundorë me politika të papërshtatshme energjetike, kjo për të respektuar marrëdhënien kontraktuale (koncesionare) me HEC-et e vogla, do të ishte e nevojshme të prezantohej një treg i ri energjetik, i cili të krijojë mundësi teknike dhe politike për të prodhuar energjinë në mënyrë individuale dhe për ta ndarë atë me palë të treta nëpërmjet sistemit ekzistues, duke reduktuar kështu njëherazi koston e prodhimit të energjisë për njësi, konsumin final të energjisë, humbjet në transmetim dhe duke u ofruar HEC-ve mundësinë për një prodhim të planifikuar e të qëndrueshëm.

Tematika e sektorit, e trajtuar në kontekstin e mësipërm, tregon se përqendrimi në sistemet hidroenergjetike për prodhimin e energjisë elektrike nuk është një zgjidhje e qëndrueshme për shumë arsye:

- Sistemet ekzistuese paraqiten të komprometuara dhe inefficente si dhe

Figure 2 | Figura 2. Key energy consumption figures, recommendations to increase household energy performance | Të dhëna kryesore mbi energjinë e konsumuar dhe këshilla mbi si mund të rritet performanca energjetike në sektorin e banimit.



Source | Burimi: Co-PLAN (2018) (data obtained from Yearly National Energy Report – ERE) | Co-PLAN (2018) me të dhëna të marra nga Raporti Kombëtar Vjetor i ERE për Energjinë

tons of CO₂ emitted into the atmosphere because of the poor performance of old and outdated appliances and insulation (REC, 2015). Public infrastructure also shows irresponsible behaviour regarding energy consumption and emission of CO₂.

Such behaviour has persisted since 1991, because energy costs were either accumulated as an entity's public debt, or reflected in the tariff of the respective service. Even nowadays, whenever operational costs exceed income from current taxation, the respective energy tariff is often revised and raised accordingly.

Furthermore, there is lack of maintenance and inefficient investments in public lighting. For instance, old technology is often replaced manually without implementing any innovative practices and projects such as bio-regime LED lighting for urban areas (EkoLëvizja, 2014).

Tackling a major problem such as energy demand, use, and its impacts on the environment requires a major behavioural shift at all levels – from the individual as the end-consumer, to the national energy governance system. The main reasons for a renewed interest in energy in Albania are currently related to awareness of the effects of CC, the increasing volatility of oil and gas markets, and an unstable economic forecast for the country if it continues to rely on fossil fuels and hydropower. For instance, Albania imported 47% of its total consumed energy throughout 2017, indicating serious supply problems that require immediate solutions, including, as abovementioned, diversification of the sector with renewables as key. Regarding fuel, the government has imposed one of the most aggressive taxes, whereby 63% of the final price of fuel is comprised of taxes and the price per litre is one of the most expensive in the region, despite Albania being one of the largest producers in the region.

Another driving force mainstreaming the topic of energy in the country is the private interests and investments in HPPs and the interest to invest in Photovoltaics (PVs) and Eolic systems, mainly seen from a business profitability perspective.

Albania has good potential for producing energy from renewable sources, as meteorological stations register 2,400 hours of sunshine per year

përjetojnë humbje të larta energjetike.

- Përdorimi i ujërave si gjenerues të pastër të energjisë elektrike sjell impakte negative të infrastrukturës përkatëse, e cila i mbivendoset regjimit natyror të ujërave dhe ekosistemeve dhe kostoja e të cilës i tejkalon përfitimet, sidomos në një kontekst ku rreziku klimatik është i lartë.
- HEC-eve private u interesojnë pak, për të mos thënë aspak, ekosistemet në të cilat veprojnë. Për më tepër, numri i HEC-eve të vegjël është tejet i lartë dhe gjeografikisht ata janë të pozicionuar apo të planifikuar në thuajse çdo lumë e përrua të Shqipërisë. Gjenerimi i energjisë dhe tregtimi i saj është biznes fitimprurës, i cili shtyn investimet private në ndërtimin e HEC-eve. Megjithatë, qeveria ka të adoptuar një plan kombëtar për të gjithë spektrin energjetik të vendit si edhe dedikuar BRE në veçanti. Problemi është që sa më vonë ajo të integrojë dhe të nisë të trajtojë çështjet e diversifikimit të sektorit, mbulimit të të gjitha burimeve të disponueshme, marrëdhënieve ndërsektoriale dhe territoriale, efekteve mjedisore dhe marrëdhënieve e implikimeve ndërkufitare, aq më tepër do të cenohet ky sistem energjetik i paqëndrueshëm.

Në këto rrethana, dy janë sfidat kryesore të cilat mbeten për t'u ballafaquar nga përfaqësia politike dhe teknike e qeverisë qendrore si edhe nga shoqëria civile: 1) sasia në rënie e energjisë së siguar nga sistemi ekzistues (hidrocentralet); dhe 2) mospërputhja ndërmjet konsumit dhe furnizimit si pasojë e mosaktivizimit të gjenerimit të energjisë nga burime alternative deri më sot. Pjesët e mëposhtme të këtij artikulli trajtojnë më në detaj këtë sfidë. Ato fokusohen tek korniza ligjore dhe politike si dhe rekomandojnë politika mbi mënyrën se si mund të adresohet në terma afatshkurtër problematika e mungesës së energjisë elektrike nëpërmjet investimeve në diversifikimin e sektorit elektroenergjetik.

Konsumi

Sektori i banimit është përgjegjës për të paktën 47% të konsumit total të energjisë elektrike në Shqipëri (IFC & AKBN, 2010). Po ky sektor vlerësohet të kontribuojë me rreth 96,000 ton/vit

with an average of 240-300 solar days (AKBN & UNDP, 2016). These figures indicate a significant potential for the integration of solar systems (PVs) for domestic and industrial production of electric energy (Co-PLAN, 2007). However, such potential, including wind and geothermal energy, is minimally exploited currently in Albania.

Potential of Renewable Energy Sources and Energy Efficiency in Albania

As Albania is undertaking legal and institutional reforms on behalf of the European Integration process, the Ministry of Infrastructure and Energy (MIE) established the Energy Efficiency Agency (EEA) and the Directorate of Renewable Energies in 2016 to ensure the transposition and implementation of legislation. These new entities should make sure that the government's commitments regarding energy source diversification, EE, renewable energy and market liberalization are achieved (Energy Community Secretariat, 2017).

For instance, Law no. 124/2015 'On Energy Efficiency' assigns the EEA with responsibilities to ensure that objectives deriving from the National Energy Action Plan (NEAP) are met and implemented accordingly. This law also defines means for implementation, such as review of the construction code to enable an energy audit and classification system by 2018, as an official process that identifies and classifies the existing consumer stock in Albania. These processes are crucial for meeting the 6.8% overall energy savings goal for all sectors, though in reality central government and the MIE are not supporting the agency to implement them.

The Europeanization process and progress in the energy sector for Albania can only be tracked with regard to legal adaptation to the EU *acquis*, while implementation and actual public investments do not reflect an increase in consumption efficiency, or in the diversification of production sources. However, advancements have been made in terms of the legislation approximation process. The government has transposed the Energy Community Treaty and Climate Mitigation obligation from the Paris Agreement into Law no. 7/2017 'Incentive for Energy Production and Usage

emetime të CO₂ në atmosferë, duke qenë kështu një kontribues, sado i vogël, në ngrohjen globale.

Këto të dhëna, duke marrë në konsideratë gjithashtu edhe humbjet mesatare vjetore si pasojë e konsumit joeficient të pajisjeve elektroshtëpiake si edhe termoizolimim në banesat shqiptare, tregojnë paraprakisht se të paktën 29% e totalit të energjisë së konsumuar nga një apartament tipik prej 75-85m² humbet⁵. Kështu, sasia prej 28,800 ton e CO₂ e emetuar në atmosferë mban firmën e performancës së ulët termike të banesave dhe performancës së ulët energjetike të elektroshtëpiakeve (REC, 2015). Përpos të tjerave, infrastruktura dhe shërbimet publike japin një model të papërgjegjshëm për sa i përket konsumit energjetik dhe emetimeve të CO₂ dhe të ndotësve të tjerë në atmosferë. Kjo sjellje është trashëguar prej vitit 1991, kur kostot e sasisë së energjisë së konsumuar akumuloheshin në formën e borxhit publik ose reflekttoheshin tek tarifa e shërbimit që mbulohej nga individ. Madje, edhe në ditët e sotme, thuajse në të gjitha rastet në të cilat kostot operacionale tejkalojnë të ardhurat nga skema ekzistuese e taksimit, tarifa përkatëse e energjisë elektrike rishikohet me tendencën për të reflektuar shtesat e nevojshme.

Për më tepër, ekziston një mungesë angazhimi në mirëmbajtje si dhe investime strategjike joeficiente në sektorin e ndriçimit publik (EkoLevizja, 2014). Për shembull, teknologjitë e vjetra zakonisht zëvendësohen manualisht, pa marrë në konsideratë integrimin e praktikave inovative dhe prezantimin e projekteve ku ndriçimi urban realizohet nëpërmjet teknologjisë LED me regjim biologjik.

Ballafaqimi me problematikat kryesore si kërkesa për energji, përdorimi dhe impaktet mjedisore të sektorit kërkon një riorientim të sjelljes në të gjitha nivelet, prej individëve si konsumatorë fundorë tek sistemi qendror planifikues dhe menaxhues i sektorit energjetik. Arsyt kryesore të cilat risollën vëmendjen në sektorin energjetik në Shqipëri aktualisht janë të lidhura me ndjeshmërinë ndaj efekteve si pasojë e NK, paqëndrueshmërinë e çmimit në tregjet e naftës dhe gazit, si dhe skenarët ekonomikisht të paqartë që lidhen me vijimin, ose jo, të varësisë së vendit nga burimet fosile dhe hidrologjike për sigurimin e energjisë bazë. Si shembull konkret, Shqipëria importoi 47%

from Renewable Sources'. Moreover, the 'National Action Plan on Renewable Energy Sources 2018-2020' was revised, taking into consideration obligations deriving from commitments undertaken since the Paris Agreement. Nevertheless, related implementation measures are missing or are slow to be realized. Most market liberalization efforts so far have been oriented at facilitating private operators' ability to directly trade their energy to end-users in the domain of water-based energy. Hence, until recently the government had followed a uni-directional approach in liberalizing the market.

Introducing alternative forms of energy production and energy exchange in the network between individual producers and OSHEE will most probably affect the current HPP system, energy prices at large, and competition. A lack of prior studies to assess the shift from a purely hydropower energy system to a diversified system impedes the government and interested stakeholders from taking rational and timely decisions, therefore leading to a stalled situation with regards to the implementation of the above laws.

In this context, the implementation of Law no. 7/2017 'On Incentive for Energy Production and Usage from Renewable Sources', which supports the integration of renewable energies in Albania, is faced with two challenges.

- First, during 2017 and 2018, a wide interest was expressed by the private sector to apply for licenses and permits to construct PV centrals with a maximal installed capacity of 2 MW and energy trade of 100 EUR per MW. There were at least 50 applications declared by the MIE as of May 2018, but so far no construction has started and bureaucracy has delayed the process by more than eight months. Regarding smaller installations (up to 500 kWp⁵) there are no legal restrictions though there is a major gap in terms of financial feasibility and regulated relationship between private producers and transmission operators. The absence of a net-metering system, subsidies, and a joint agreement with OSHEE and Transmission System Operator as the operators in charge of regulating energy consumption and production with small scale

të totalit të energjisë së konsumuar gjatë vitit 2017, çka përbën një indikator serioz për sa i përket problemit të sigurimit dhe mbulimit të nevojës së brendshme për energji, i cili kërkon një zgjidhje strategjike dhe sa më të shpejtë. Lidhur me këtë, siç është theksuar, diversifikimi i burimeve gjeneruese është një nga zgjidhjet më të përshtatshme. Për sa i përket lëndës djegëse (naftë, benzinë dhe nënprodukte), qeveritë kanë aplikuar një nga praktikatat më agresive të taksimit, ku 63% e çmimit final të këtij produkti përbëhet nga taksat duke e pozicionuar lëndën djegëse ndër më të shtrenjtat në rajon, pavarësisht faktit se Shqipëria është një nga prodhuesit më të mëdhenj, jo vetëm në rajon.

Një tjetër forcë kryesore me impakt në temën e energjisë në nivel vendi janë edhe interesat private dhe investimet fizike në HEC-e si dhe interesat për të investuar në sistemet fotovoltaike dhe eolike. Këtu kryesisht nënkuptojmë pikëpamjen e një biznesi me perspektivë fitimprurëse.

Shqipëria zotëron në vetvete një potencial të kënaqshëm në prodhimin energjetik nga burime të rinovueshme. Regjistrimet e 7 dekadave të fundit në stacionet tona meteorologjike paraqesin një mesatare vjetore prej 2,400 orësh efektive me diell dhe rreth 230-240 ditë me diell (AKBN & UNDP, 2016). Janë pikërisht këto të dhëna (*ku normalisht ndryshimet e regjimit klimatik kanë ndryshuar dhe intensitete rrezatimi që më parë regjistroheshin gjatë verës tani janë të shtrira deri në nëntor*) që tregojnë qartësisht potencialin për të integruar në spektrin e përdorimit energjetik individual/lokal dhe industrial mbi të gjitha sisteme diellore (fotovoltaike) (Co-PLAN, 2007). Ndërkohë, një potencial i tillë, përfshirë potencialin eolik dhe atë gjeotermal, në vendin tonë është i shfrytëzuar në nivel minimal.

Potenciali i BRE dhe EE në Shqipëri

Duke qenë se Shqipëria po ndërmerr reforma ligjore dhe administrative në funksion të procesit të përafrimit dhe integritimit evropian, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë (MIE) themelon Agjencinë e Eficiencës së Energjisë (AEE) dhe më herët, në 2016, Drejtorinë e Politikave të Burimeve Alternative. Këto janë dy entitetet kyç nëpërmjet të cilave qeveria e Shqipërisë siguron se të gjitha angazhimet e marra për diversifikimin e burimeve

producers and individuals are the main factors why PV has not yet become mainstream in Albania, even though the potential is there. Still, this has not stopped private initiatives to make use of PV systems, primarily among businesses that have a high rate of energy consumption during the summer season (such as hotels and resorts).

- Second, at the local level, energy consumption remains high as public services such as street and road lighting, water supply pumps, and public dwelling stock have not undergone any intervention to integrate energy efficiency measures.

On the other hand, the EE law does not appear to be fully aligned with the *acquis*, since there is no fund allocated for the implementation of the measures deriving from this law (for instance, the establishment of administrative capacities) other than support schemes from donors. Even donor support is not well addressed and often the grid is not enabled and managed, as in the case of KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) financial support (SCAN, 2018), where the Government of Albania (GoA) would have supported small and medium enterprises (SMEs) by providing a credit of 12 million EUR without interest. In addition, the secondary legislation regarding energy performance in buildings is lagging behind in terms of implementation (European Commission, 2018). A number of obligations and commitments deriving from Law no. 124/2015 'On Energy Efficiency' are not met and were substantially neglected, mainly because of insufficient institutional capacities, but also due to the lack of support from third parties, donors, and the government (Laci, et al., 2016). EE measures constitute an energy source per se and have the unique potential to simultaneously contribute to long-term energy security, economic growth, and even improve health and human wellbeing. In particular, EE can reduce GHG emissions. By reducing or limiting energy demand, EE measures can increase resilience against a variety of risks, such as energy price rises and volatility, stress on energy infrastructure, and the distribution of energy supply systems (ECM, 2016).

Such EE measures, combined with enabled alternative energy sources, would support the government in achieving its commitment to

energjetike, integrimin e eficiencës energjetike dhe liberalizimin e tregut energjetik janë zbatuar dhe kapacitetet janë instaluar sipas detyrimeve (Energy Community Secretariat, 2017).

Rasti konkret, Ligji nr. 124/2015 'Eficienca e Energjisë', ngarkon AEE-në me përgjegjësinë për të përmbushur objektivat që rrjedhin nga Plani Kombëtar i Veprimit për Eficiencën e Energjisë. Njëpërmjet këtij ligji përcaktohen edhe mënyrat e zbatimit ku, ndër të tjera, theksohet se kodi aktual i ndërtimit duhet rishikuar në mënyrë që të aktivizohet auditimi dhe klasifikimi energjetik i konsumatorit deri në 2018, si një proces zyrtar, i cili cilëson dhe rendit të gjithë stokun konsumator në Shqipëri. Këto procese, në dukje pa interes, janë pikërisht ato që, në rrafshin ndërsektorial energjetik në vend, do të kursenin 6.8% humbje të panevojshme. Por, aktualisht, mbështetja nga qeveria qendrore dhe MIE është e pamjaftueshme për respektimin e këtyre objektivave.

Procesi i evropianizimit dhe progresi i sektorit energjetik në Shqipëri mund të gjurmohen duke marrë në konsideratë përshtatjet ligjore në funksion të përafrimit me legjislacionin e BE-së në një kohë kur zbatimi i ligjeve dhe investimet publike nuk reflektojnë përmirësim në konsumin eficient të energjisë apo diversifikimin e burimeve gjeneruese. Megjithatë, hapa përpara janë kryer për sa i përket përafrimit të legjislacionit dhe ky është një fakt. Qeveria qendrore ka *transpozuar* Traktatin e Komunitetit të Energjisë si dhe detyrimet që rrjedhin nga Marrëveshja e Parisit, këto në Ligjin nr. 7/2017 'Për Nxitjen e Përdorimit të Energjisë nga Burimet e Rinovueshme 2018-2020', i cili së fundmi u rishikua duke u përditësuar për të pasqyruar detyrimet e sipërpërmendura. Megjithatë, si në çdo rast të trajtuar më sipër, masat e përshtatshme për të zbatuar këtë legjislacion mungojnë ose janë në proces mjaft të ngadaltë. Shumica e praktikave në funksion të liberalizimit të tregut energjetik në vend kanë qenë raste të izoluar të nxitura nga iniciativa private/personale, duke orientuar ndërmarrje private kryesisht me bazë prodhimi nga HEC-e të tregtojnë energjinë e tyre tek konsumatorët fundorë. Në këtë mënyrë mund të thuhet se qeveria ka ndjekur një drejtim të njëanshëm në liberalizimin e tregut.

Prezantimi i formave alternative të prodhimit të energjisë elektrike dhe tregtimit të saj në rrjet

reduce GHG emissions by 11.5% compared to 2016 records, therefore also reducing its national footprint, as stated in the commitments deriving from the Paris Agreement (IRENA, 2017). This commitment seems difficult to achieve due to the absence of a national GHG register, and because environmental permit procedures, construction codes, and planning regulations have not changed in light of this commitment. Furthermore, the absence of net-metering lowers the possibility of achieving the GHG reduction commitment. Those who produce energy individually through alternative sources are obliged to use batteries for energy storage since they cannot charge surplus energy to the system, which would otherwise decrease investment costs and reduce pay backs. Though net-metering and the related installation scheme is defined by law, the OSHEE has not yet initiated any process of installing new meters. People are not aware about the benefits of net-metering and therefore do not exert pressure on the OSHEE to install new meters. On the other hand, the OSHEE may not be ready to operate within a revised *feed-in-tariff*⁶ scheme, as it would affect the current contractual relationships that OSHEE has with the HPPs.

Finally, in the case of the mobility sector, Albania's commitment to integrate renewable combustion fuels to account for 7%, according to the 2017 baseline on gross fossil fuel consumption of the sector (GoA, 2018), and partial electrification of the public transport network is quite difficult to implement. This is mainly due to the fact that such initiatives do not indicate specific responsibilities and obligations for local governments who, on their side, lack both financial means and technical expertise on the matter. An increased push for EE, renewable energy technology, electric mobility – along with growing digitalization movement and a universal carbon pricing structure, would speed up the carbon free future and the rise of a global middle class (Kaser, 2016), hence supporting socio-ecological relations and wellbeing.

nga aktorët gjenerues individualë e lokalë dhe nga OSHEE me shumë mundësi do të ndikojë në sistemin aktual të varësisë nga HEC-et. Këto forma alternative do të ndikojnë në çmimin për njësi të energjisë dhe sigurisht do të rrisin konkurrueshmërinë. Çështja është që, deri më sot, mungon një studim gjithëpërfshirës dhe shterues që të vlerësojë implikimet e kalimit nga një sistem tërësisht i varur nga HEC-et drejt një sistemi të diversifikuar, ndaj edhe situata lidhur me implementimin e ligjeve të mësipërme paraqitet e tejzgjatur dhe aktualisht në gjendje amullie.

Në këtë kontekst, zbatimi i Ligjit nr. 7/2017 'Për Nxitjen e Përdorimit të Energjisë nga Burimet e Rinovueshme 2018-2020', i cili mbështet integrimin e burimeve alternative në sistemin energjetik shqiptar, po ballafaqohet me dy sfida kryesore:

- Së pari, gjatë viteve 2017 dhe 2018, u shpreh një interesim i madh nga sektori privat për të aplikuar në procedurën e licencimit dhe lejes, e cila i hap rrugë ndërtimit të centraleve fotovoltaike me kapacitet të instaluar jo më të madh se 2MW dhe me çmim tregtimi të njësisë energjetike të gjeneruar prej 100 EUR për MW. Ka pasur të paktën 50 aplikime të deklaruara nga MIE deri në Maj 2018 por, në asnjërin prej rasteve të aplikantëve të suksesshëm, ndërtimi nuk ka nisur, ndërkohë që përgjigjet për aplikantët e tjerë janë vonuar mbi 8 muaj si pasojë e procedurave burokratike (*paçka se ligji citon se përgjigjja për këtë fazë nuk vonon më tepër se 45 ditë*). Nga ana tjetër, për sa u takon instalimeve fotovoltaike më të vogla (*deri në 500 kWp⁶*), nuk ka pasur pengesa ligjore por ekziston një hendek thelbësor në termat e fizibilitetit financiar të investimit dhe marrëdhënies së rregulluar midis prodhuesit privat dhe operatorit të transmetimit të energjisë. Mungesa e një sistemi të **matjes neto**, e subvencionimit dhe e një marrëdhënieje të rregulluar midis OSHEE-së dhe Operatorit të Sistemit të Transmetimit si dy operatorët përgjegjës për moderimin e konsumit dhe prodhimin e energjisë nga aktorë të vegjël dhe individë, janë pikërisht arsyet për të cilat sistemet fotovoltaike nuk kanë arritur ende të jenë ekonomikisht fizibël edhe pse potenciali është i pranishëm dhe i lartë. Megjithatë, pengesat e sipërpërmendura

Conclusions and Recommendations

Albania's approach towards integrating renewables into the existing energy sector and policy framework has come into focus as a requirement of the European integration process. Besides approximating legislation and adopting a national energy plan, the government has supported water-based energy production for years and has recently opened a window of opportunity for solar energy. The private sector can benefit in both cases, but, as an assessment of the impact of these initiatives on the territory, environment, and other sectors is missing, the overall outcome may not be a positive one. On the other hand, the gaps between energy supply and demand remain significant, with current systems running inefficiently, losses occurring, and energy cuts remaining a reality. As analysed above, the factors behind the situation are various, and comprise:

- An incomplete policy and strategic framework that lacks impact assessment studies;
- Low institutional capacities;
- A large network inherited from the past, which lacks maintenance and is not renovated to integrate alternative sources of energy;
- Market liberalization dominated by the hydropower sector without any prior assessment on how to shift to a diversified system of energy production; and
- Individual and community behaviour towards energy use and preservation.

Changing energy consumption behaviour and culture requires time, awareness, and practical efforts, and should be preceded by policy reform and technical efforts to transform the energy sector in an integrated manner. Currently, most of the political interest is focused on justice reform in Albania and related actions. Other chapters of the *acquis*, though deemed equally important, are postponed in the government's agenda, assuming that there should be an order of priority and urgency. This sounds like an attempt to gain time, which, given the complexity of sectors with technical implications such as energy, is a necessity. In this context, a number of policy and

nuk i kanë ndaluar bizneset dhe iniciativat private t'i instalojnë këto sisteme. Sigurisht, mes tyre renditen ato biznese që regjistrojnë konsum intensiv të energjisë elektrike gjatë sezonit veror (kryesisht hotelet dhe resortet).

- Së dyti, në nivel lokal, konsumi energjetik në sektorin e shërbimeve publike është mjaft i lartë, sidomos në ndriçimin publik/rrugor, dhe sistemi i furnizimit me ujë dhe kanalizime si dhe stoku ekzistues i godinave me funksion publik nuk i janë nënshtruar masave mbi eficiencën e energjisë, edhe pse mund të jenë rikonstruktuar së fundmi.

Nga ana tjetër, ligji mbi eficiencën duket qartazi se nuk është plotësisht i përafuar me direktivën, kjo edhe sepse nuk ka fonde të dedikuara për zbatimin e masave që janë derivate të këtij ligji (si për shembull, krijimi i kapaciteteve administrative) përveç mbështetjeve të vogla nga donatorë të ndryshëm. Madje, në disa raste, edhe mbështetja që vjen prej donatorëve nuk adresohet dhe menaxhohet në mënyrën e duhur, siç është rasti i paketës financiare nga KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (SCAN, 2018), përmes së cilës qeveria e Shqipërisë (GoA) mund të mbështeste ndërmarrjet e mesme dhe të vogla (SME-të) duke kredituar 12 milionë Euro pa interesa. Për më tepër, edhe paketa ligjore dedikuar eficiencës energjetike në godina po i tejkalon afatet dhe objektivat nuk kanë nisur ende të zbatohen (European Commission, 2018). Vonesa dhe neglizhimi në zbatimin e masave dhe mosrealizimi i objektivave që rrjedhin nga Ligji nr. 124/2015 'Për Eficiencën Energjetike' vijnë kryesisht nga kapacitetet e cunguara institucionale, por gjithashtu edhe si pasojë e mbështetjes kryesisht vetëm nga palë të treta (Laci, et al., 2016). Në mjaft raste edhe këto mbështetje nga palë të treta, kryesisht në formën e granteve apo programeve nuk arrijnë të materializohen si pasojë e mungesës së burimeve dhe kapaciteteve institucionale. Masat në funksion të eficiencës energjetike në vetvete janë një burim energjie i shtuar pasi ekziston një potencial unik për të kontribuar paralelisht qoftë në sigurinë energjetike parë në kontekstin afatgjatë të rritjes ekonomike, qoftë në përmirësimin e shëndetit dhe mirëqenies publike. Në veçanti, masat që merren lidhur me eficiencën mund të reduktojnë emetimet e GES. Duke reduktuar dhe kufizuar kërkesën

practical recommendations may be added to the actions currently taken with regard to energy sector reform, as follows:

- Albania has already made (legally) the commitment to diversify its energy sector and reduce its dependence on hydropower – a clean but unsustainable energy source. This is a positive step forward in the process of energy reform. However, while legislation is largely in place, implementation is lagging behind. A first critical step towards implementation is the preparation of a reform impact assessment, which would evaluate the impacts of shifting from one system to another and propose steps on how to facilitate the shift, lower possible costs, and remove any obstacles. Once an assessment has been completed, the government should revise the national energy plan once again in order to give it an integrated character by including territorial, cross-sectorial, and cross-border implications and related solutions. This assessment should also consider the operational HPPs for their efficiency and environmental impacts, as well as new and potential HPPs. It is advisable at this stage for the government not to allow new HPPs to be established, while the legislation on concessions for energy projects should be revised. Inclusive environmental auditing and monitoring should also be reinforced in current application practices. Conducting an assessment and revising the plan does not rule out other actions that could be taken in parallel.
- The ultimate purpose of the energy sector is for supply to meet demand through a sustainable and efficient production system. This system should offer a multitude of alternatives, be open to the market, and should consider all possible environmental and territorial effects within the country as well as in neighbouring regions. Albania could significantly improve its energy performance and supply if it initiated integration with the Kosovo Energy Sector. This would be beneficial to both countries. Albania's peak demand registered during summer time could be satisfied through thermo-energy supplied from Kosovo and in return, Albania could trade hydro-based

energji për arritjen e *komfortit* (jo vetëm termik), masat e eficiencës mund të rrisin në mënyrë të tërthortë edhe elasticitetin për t'iu përgjigjur rreziqeve të tjera si paqëndrueshmëria e çmimit të energjisë, ulja e presionit në infrastrukturën energjetike dhe shpërndarja adaptive e sistemeve të furnizimit me energji (ECM, 2016).

Pikërisht këto masa në funksion të rritjes së eficiencës së konsumit energjetik, kombinuar me aktivizimin e potencialit energjetik nga burimet e rinovueshme, do të ishin të mjaftueshme që Shqipëria të përmbushte angazhimet e saj lidhur me reduktimin e emetimeve të GES në atmosferë me 11.5% të sasisë së regjistruar/deklaruar në vitin 2016. Kësisoj do të ulej edhe gjurma ekologjike e vendit tonë, pikërisht siç është shprehur dhe në marrëveshjen e nënshkruar të Parisit (IRENA, 2017). Ky angazhim vështirë se mund të përmbushet si pasojë kryesisht e mungesës së një regjistri kombëtar të GES, por edhe e procedurave të lehtësuara për pajisjen me leje mjedisore, kodit të ndërtimit të parashikuar dhe, normalisht, planeve rregulluese të cilat nuk kanë pasur qasje ndaj temave të sipërpërmendura. Për më tepër, mungesa e skemës së matjes neto e ul gjithnjë e më tepër mundësinë e arritjes së objektivit të reduktimit të GES.

Aktualisht, kushdo që arrin të prodhojë energji në mënyrë individuale, detyrohet të përdorë bateritë dhe akumulatorët për të konservuar energjinë pasi sistemi i transmetimit nuk lejon që të shkarkohet sasia e mbiprodhuar nga këto impiante. Nëse energjia e tepërt do të futej në sistemin e transmetimit, kostot e investimit do të uleshin dhe akoma më tepër do të ulej periudha e vetëshlyerjes së investimit. Kështu, një nxitje e natyrshme do të krijohet për masivizimin e përdorimit të energjisë së prodhuar nga fotovoltaike, sidomos në zonat urbane.

Edhe pse skema e matjes neto dhe instalacionet e nevojshme janë të mirëpërcaktuara në ligj, OSHEE-ja nga ana e saj nuk i ka ndërmarrë hapat e parë të nevojshëm për instalimin e matësve të rinj dhe vlerësimin e rrjetit sekondar të furnizimit/transmetimit. Në përgjithësi, masat nuk kanë dijeni konkrete mbi përfitimet e mundshme ndaj edhe presioni që mund të shtynte OSHEE-në të niste instalimet është mjaft i vogël. Nga ana tjetër, vetë OSHEE-ja mund të mos jetë gati për të menaxhuar

energy to Kosovo during the winter and spring, when rivers are high. As long as both countries keep hydro and thermal systems as their main sources of power, such an interconnection would decrease environmental costs significantly, while increasing the efficiency of the system.

- However, the interconnection described above is not the ultimate solution. Apart from the political dimension, it does not address the sustainability aspect in full. On the other hand, energy resilience implies that a country's energy system should be highly diversified so that sources are complementary to one another, leading to long-term stability, adapting capacity, and lower energy prices. In this regard, the government should speed up the implementation of solar systems, where legislation is more advanced. The objective with the PV system is that by 2020 the respective installed capacity adds at least 140MW to the total installed capacity (including hydropower and thermal power). The government has a subsidy scheme in place, supported financially by the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)⁷, which should become operational soon. Still, it is necessary that while the system is being implemented, the government undertakes an assessment study to make sure that valuable natural and agriculture land is not damaged by solar farms. In addition, the government should invest in making the net-metering and feed-in-tariff system operational for anyone who is interested in becoming autonomous in energy production and who has a surplus supply to charge into the current network.
- Measures should also be undertaken for the adjustment of the current building stock to improve EE and reduce energy losses. As for the existing stock, the EEA is responsible for generating initial funds to start energy audits and energy consumption classification processes before preparing and proposing a set of EE measures to implement in the renovation process. Simultaneously, there is an emergent need to intervene in current construction codes and regulations and to properly orient

në një rrafsh ku *tarifa e shkarkimit*⁷ do të rishikohet dhe modifikimi eventual i saj do të ndikonte drejtpërdrejt në marrëdhëniet kontraktuale aktualisht në fuqi midis OSHEE-së dhe HEC-eve.

Si përfundim, për sa i takon sektorit të transportit/ lëvizshmërisë, angazhimi i Shqipërisë synon të integrojë dhe prezantojë lëndë djegëse të rinovueshme në masën 7% të konsumit total, sipas totalit të regjistruar për vitin 2017 (GoA, 2018, pp. 32-34), dhe të elektrifikojë pjesërisht sektorin e transportit publik, çka duket mjaft e vështirë për t'u arritur. Kjo si pasojë kryesisht e faktit se iniciativa të tilla nuk adresojnë detyrime specifike për organet e qeverisë lokale, të cilat, nga ana tjetër, kanë mungesë të theksuar të burimeve financiare dhe kapaciteteve njerëzore. Një shtytje më e fortë për eficiencën energjetike, teknologjitë e burimeve të rinovueshme dhe lëvizshmërinë elektrike, përkrah me zhvillimet dixhitale dhe një strukturë globale të taksimit të karbonit, do të përshpejtonin mbërritjen e epokës pa karbon dhe rritjen e klasës së mesme (Kaser, 2016). Kështu, do të mbështeteshin rrjedhimisht edhe marrëdhëniet socio-ekologjike dhe mirëqenia.

Përfundime dhe rekomandime

Qasja e Shqipërisë ndaj integritit të BRE në sistemin ekzistues energjetik dhe në kornizën ligjore është aktualisht në fokus si pasojë e kërkesave dhe detyrimeve që rrjedhin nga procesi i Integritit Evropian. Përpos procesit të përafrimit të ligjeve dhe adoptimit të një plani kombëtar sektorial, qeveria ka mbështetur historikisht shfrytëzimin e resurseve ujore me qëllim gjenerimin e energjisë ndërkohë që, vitet e fundit, një hapësirë gjithnjë e më e madhe i është dhënë edhe energjisë diellore. Sektori privat mund të përfitojë në të dyja rastet, por mungon vlerësimi i impakteve të këtyre iniciativave në territor, në mjedis dhe në sektorët e tjerë, çka nënkupton se produkti përfundimtar nga këto praktika jo gjithnjë është pozitiv, ku shpesh kostot e jashtme tejkalojnë përfitimet nga produkti bazë. Në anën tjetër, mangësitë e furnizimit me energji elektrike përkundrejt kërkesës theksohen gjithnjë e më tepër; me një sistem aktual, i cili operon nën një regjim humbjesh të mëdha, ndërprerjet e furnizimit dhe rritja e çmimit të energjisë janë një realitet i përditshëm. Sikundër u përmend më

new construction activities towards more self-sustaining dwellings (especially at the local level). “Electrification of various sectors of the global economy then appears to be the best way to drastically reduce greenhouse gas emissions. But the Paris climate agreement’s ambitious goals would not be attainable if they were not accompanied by increased efficiency” (Breuer, 2017, p.4) and the use of other clean and sustainable renewable sources.

- Digital energy infrastructure, grid improvement, and the integration of intelligent systems⁸ should be incorporated, as a successful example, into the public sector. For example, projects that reduce the energy costs of various public services, such as water utilities, public lighting, and mobility have demonstrated that the quality of provided services improves and that savings can be re-injected for further improvements and awareness. Net-metering for renewable energy subsidies and end-users’ right to produce are crucial to implementation. OSHEE, MIE, and EEA should play a leading role and push the central government to prioritize this agenda.
- ‘Energy Managers’ is a new concept recently introduced in Albania, but no state institutions or private businesses actually practice it. There are between 120 and 150 energy audit specialists already certified to operate in this field, but it is necessary that the EEA prepares a working methodology and framework to make use of their expertise.
- ‘ESCo – Energy Service Companies’ are quite unknown in the Albanian power market, as the only operator and regulator of energy supply is state-owned in Albania. Liberalization of the power market will offer the possibility for start-ups to anchor and operate as an interlocutor between energy consumers and energy providers. They can offer expertise and technical interventions, but most importantly, contribute directly to increasing efficient consumption and orienting demand towards a more sustainable provider.
- Accelerating the shift to renewable energy, focusing initially on increasing installed capacity from renewable sources and

sipër, faktorët që qëndrojnë pas kësaj situate janë të ndryshëm dhe mjaft dinamikë. Ndër ta mund të përmendim sa më poshtë:

- Strategjia dhe kuadri ligjor paraqitet i cunguar pasi mungojnë studimet e impaktit.
- Burimet njerëzore dhe kapacitetet institucionale janë të ulëta.
- Rrjetit energjetik të trashëguar nga e shkuara ende i mungon mirëmbajtja dhe në akset ku rrjeti është rinovuar nuk janë parashikuar ngarkesat shtesë që mund të rrjedhin nga integrimi i BRE.
- Liberalizimi i tregut energjetik ka çuar në dominimin e këtij tregu nga sektori i hidrocentraleve pa marrë parasysh vlerësimet paraprake mbi si mund të riorientohet sistemi në funksion të diversifikimit të burimeve gjeneruese.
- Sjellja konsumatore individuale dhe komunitare ndaj përdorimit dhe ruajtjes së energjisë është përgjithësisht e papërgjegjshme, një tregues i cili faktohet nga kërkesa e lartë për energji që ka një banesë shqiptare për të arritur *komfortin* termik (kjo në kushte klimatike jo-agresive).

Ndryshimi i sjelljes konsumatore dhe qasjes kulturore kërkon kohë, sensibilizim dhe zgjidhje praktike të cilat mbi të gjitha duhet të paraprihen nga një reformë politike dhe teknike e cila do të transformojë dhe riorientojë sektorin në mënyrë të integruar. Aktualisht, interesi kryesor politik është fokusuar në reformimin e sektorit të drejtësisë dhe në veprimet praktike që po lindin prej kësaj reforme. Kapitujt e tjerë të procesit të përafrimit, edhe pse me valencë interesi të njëjtë, janë lënë për një moment të dytë në axhendën e qeverisë bazuar në konsideratën se çështjet duhet të renditen sipas përparësisë dhe shkallës së emergjencës. Kjo ngjan më tepër si një lëvizje për të fituar kohë. Duke parë kompleksitetin e sektorëve dhe implikimeve teknike, si në rastin e energjetikës, është e nevojshme të mbahet një qasje paralele e trajtimit të temave. Në këtë kontekst, vlen të përmenden një sërë rekomandimesh praktike dhe ligjore të cilave rekomandohet t’u bashkëngjiten nismave tashmë të ndërmarra nga sektori energjetik:

- Shqipëria ka ndërmarrë tashmë (ligjërisht)

obtaining sustainable supply through diversification of the production source, should be the government's priority for the energy sector in Albania. There is a need for broader awareness about energy consumption and management and enabling the use of renewable energy potential in Albania. Besides improving knowledge and practical capacities, it is important that stakeholders from local governments monitor energy governance practices and raise awareness in communities about rational consumption behaviour, EE in buildings, and the individual's ability to produce energy from alternative sources.

Notes

1. Dynamic data of the meteorological monitoring stations regarding precipitation, wind, humidity, and temperature are archived and partially digitalized. Availability is optional through payment.
 2. Environmental Network III is a EU funded project. Giving citizens a voice to influence the environmental process reforms for closer EU integration"
 3. This is mainly due to the transmission network and old appliances both in industry and housing sector
 4. Preliminary indications, since there is not yet implemented any complementary energy audit for housing sector, rather than sample studies.
 5. Kilowatt peak
 6. Feed-in-tariff is the tariff used for OSHEE to buy energy produced by the individuals. This tariff should be equal to the tariff applied by OSHEE to sell energy to consumers. This will avoid financial transactions and will result in energy exchange between individual producers and OSHEE.
 7. A memorandum of understanding between MIE and EBRD was signed in May 2017.
 8. Innovative electric solution approached by SMART City Initiative (worldwide)
- angazhimin për të diversifikuar sistemin energjetik të vendit duke reduktuar në këtë mënyrë edhe varësinë nga hidrocentralet si një burim i pastër, por i paqëndrueshëm. Megjithatë, edhe pse legjislacioni në pjesën më të madhe është integruar, zbatimi i tij mbetet shumë mbrapa. Një hap kritik i cili do të çonte përpara zbatimin e ligjeve të këtij sektori konsiston në përgatitjen e një studimi mbi impaktin që do të ketë reformimi i sektorit, i cili të vlerësojë në detaje implikimet që do të lindin nga ky tranzicion duke propozuar hapa konkretë për ndërmjetësimin dhe lehtësimin e këtij ndryshimi, të propozojë skenarë të cilët kanë kosto më të ulëta dhe të parashikojë pengesat që mund të lindin në mënyrë që këto të evitohen e menaxhohen në kohë. Sapo ky vlerësim të jetë përmbyllur, qeveria do të ketë horizontin e nevojshëm për të rishikuar planin ekzistues të sektorit në mënyrë që të integrojë komponentët territorialë, mjedisorë, ndërsektorialë, ndërkuftarë me gjithë implikimet dhe zgjidhjet e mundshme. Ky vlerësim, sigurisht, duhet të marrë në konsideratë operimin sa më efikas të të gjithë stokut ekzistues dhe të planifikuar të HEC-eve në vend. Nga një vlerësim paraprak, HEC-et me kapacitet më të vogël se 3MW nevojitet të riformatohen duke u përdorur si 'regullatorë' të regjimit hidrik në vend. Gjithashtu, duhen zbutur dhe kontrolluar ndikimet nga NK në territor. Pa dyshim edhe ligji mbi koncesionet në këtë sektor duhet rishikuar dhe përforcuar. Qasja gjithëpërfshirëse për sa u përket ndikimeve mjedisore dhe sociale si edhe monitorimit nevojitet të përforcohet, sidomos për aplikimet ku propozohet instalimi i impianteve të reja dhe rikonstruksioni i atyre ekzistues. Zhvillimi i një vlerësimi me qëllim rishikimin e planit nuk zhvlerëson aktivitetet që mund të ndodhin paralelisht në sektor, pra nuk e paralizon sektorin.
- Objektivi fundor i sektorit elektroenergjetik është të furnizojë tregun sipas kërkesës nëpërmjet një sistemi i cili funksionon në mënyrë të qëndrueshme dhe eficiente. Një sistem i tillë duhet të ofrojë një shportë alternativash, të jetë nën një treg të hapur dhe të marrë në konsideratë të gjithë implikimet mjedisore dhe sociale si dhe impaktin në

territorin tonë dhe atë përtej kufijve. Shqipëria mund të shënojë një performancë maksimale të sistemit edhe nëse avancohet me integrimin dypalësh me Sektorin Energjetik të Kosovës. Kjo do të ishte fitimprurëse në shumë dimensione për të dy vendet. Ndërkohë që Shqipëria regjistron pikun e konsumit të energjisë gjatë sezonit të verës, por rezervat e saj hidrike janë të pamjaftueshme për të gjeneruar sasinë e nevojshme, sistemi mund të pranojë energjinë e prodhuar nga termocentralet në Kosovë dhe në shkëmbim t'i ofrojë Kosovës energji me bazë hidrike gjatë periudhës së dimrit dhe pranverës kur sistemi ynë prodhon më tepër nga sa konsumon. Për sa kohë që të dy shtetet varen nga sistemet hidrike dhe fosile të gjenerimit të energjisë, një interkonjeksion i tillë do të ulte ndjeshëm impaktet mjedisore, përfshirë edhe kostot, ndërkohë që sistemi do të mund të menaxhohej në një regjim shumë më efikas dhe të planifikuar.

- Megjithatë, interkonjeksioni i shpjeguar shkurtimisht më sipër nuk është e vetmja zgjidhje për një sistem më efikas. Duke lënë mënjanë rrafshin politik i cili kërkon një trajtim më të gjerë për këtë çështje, zgjidhja e sipërpërmendur (*interkonjesioni AL-KOS*) nuk adreson çështjen e qëndrueshmërisë dhe diversifikimit në total. Në anën tjetër, elasticiteti i sektorit e detyron vendin tonë të diversifikojë sa më shumë në mënyrë që burimet të plotësojnë njëra-tjetrën duke udhëhequr sektorin drejt qëndrueshmërisë në terma afatgjatë, krijimit të kapaciteteve adaptive dhe reduktimit të çmimit për njësi të energjisë. Në këtë këndvështrim, qeveria qendrore duhet të përshpejtojë sa më shumë implementimin e sistemeve fotovoltaike, ku edhe legjisllacioni paraqitet më i avancuar. Objektivi është që deri në 2020 kapacitetit ekzistues të sektorit t'i shtohen edhe 140MW nga kapaciteti i instaluar tek fotovoltaiKET. Aktualisht, qeveria posedon një marrëveshje me Bankën Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH)⁸ për të subvencionuar iniciativat private dhe publike, të cilat integrojnë sisteme fotovoltaike. Megjithatë, ndërkohë që këto zhvillime janë në hapat e para, qeveria qendrore duhet të realizojë një studim të karakterit vlerësues përmes të cilit t'i

orientojë këto zhvillime larg nga hapësirat me shërbime ekosistemi të larta dhe me rëndësi në bujqësi, turizëm, etj. Paralelisht, është në interesin e qeverisë dhe ministrisë së linjës që të aktivizojnë praktikën e matjes neto dhe skemës së tarifës-ushqyese nëpërmjet të cilës, në nivel individual apo komuniteti, të prodhohet energjia e nevojshme për konsum në mënyrë të pavarur dhe sasia e energjisë së tepruar të ushqehet në rrjetin e transmetim/furnizimit duke bërë shkëmbime dypalëshe.

- Masa duhen ndërmarrë gjithashtu edhe për të adresuar konsumin që ndodh nga sektori i banimit në mënyrë që të përmirësohet performanca e tij termike dhe të reduktohen humbjet energjetike. Për sa i takon stokut ekzistues, AEE është përgjegjëse për të gjeneruar fondet paraprake të cilat do të shërbejnë për nisjen e procesit të auditimit energjetik dhe klasifikimit të objekteve sipas klasës së konsumit energjetik; kjo përpara se të propozohen, projektohen dhe zbatohen masa inxhinierike në funksion të rinovimit dhe performancës termike. Paralelisht, është tejet e nevojshme që të ndërhyhet sa më parë në kodin e ndërtimit dhe rregulloret e tij për të orientuar ligjërisht aktivitetin e ndërtimit drejt krijimit të një stoku të ri të vetëqëndrueshëm (veçanërisht në nivel lokal). Në këtë mënyrë do t'u jepej fund edhe spekulimeve për sa i takon performancës termike të banesave që ofrohen sot nga ndërtues dhe agjenci të ndryshme. "Elektrifikimi i sektorëve të ndryshëm në ekonominë globale paraqitet si mënyra më e mirë për të reduktuar në mënyrë drastike emetimet e gazeve të efektit serë. Por Marrëveshja e Klimës në Paris bart objektiva tejet ambicioze të cilat, nëse nuk shoqërohen me përdorimin eficient të energjisë, mund të jenë të parealizueshme" (Breuer, 2017, p. 4), sikurse mund të jenë edhe nëse nuk aktivizohet përdorimi i burimeve energjetike të rinovueshme.
- Krijimi i infrastrukturës energjetike dixhitale, përmirësimi i rrjetit transmetim/shpërndarje/furnizim dhe integrimi i sistemeve inteligjente⁹ duhet të jenë shembull suksesi, duke nisur nga sektori i shërbimeve publike. Për shembull, projektet dedikuar reduktimit të

kostove energjetike në sektorët e ujësjellës-kanalizimeve, ndriçimit publik dhe transportit kanë demonstruar që jo vetëm janë gjeneruar kursime të mjaftueshme për vetëshlyerjen e investimit në një kohë relativisht të shkurtër, por kursimet që vijnë ofrojnë mundësi për shtrirje e zgjerim të investimeve të tilla. Sidoqoftë, mbi të gjitha është rritur cilësia e shërbimit të ofruar. Skema e mbështetjes financiare nëpërmjet subvencionimit dhe matja neto janë çelësi i suksesit për zbatimin e këtyre projekteve ndërkohë që MIE, OSHEE dhe AEE duhet të luajnë rol kryesor në adresimin me prioritet të kësaj çështjeje në axhendën e prioritetëve të qeverisë qendrore.

- Koncepti i 'Menaxherit të Energjisë' është një koncept i ri i prezantuar rishtazi edhe në Shqipëri, por thuajse asnjë institucion publik apo privat e ka pjesë përbërëse të organigramës së saj një pozicion të tillë. Aktualisht, në tregun tonë ka rreth 120-150 specialistë të auditimit energjetik të kualifikuar për të operuar sipas legjislacionit, por nevojitet që AEE t'i licencojë këta individë duke u kaluar edhe metodologjinë e unifikuar të auditimit si dhe kornizën e ushtrimit të detyrës.
- 'ESCo – Energy Service Companies' janë thuajse të panjohura nga tregu energjetik shqiptar, pasi i vetmi operator, rregullator dhe kontrollor ekzistues është i centralizuar me kompetenca pranë pushtetit qendror. Pikërisht liberalizimi i tregut energjetik do të ofrojë mundësinë për kompanitë fillestare/të reja të ankorohen dhe të operojnë si një ndërmjetës midis konsumatorit dhe kompanive tregtuese të energjisë. Ekspertiza e tyre do të konsistojë edhe në ndërhyrje teknike në funksion të rritjes së eficiencës në konsumin e energjisë nga industria, banimi dhe sektori publik; kështu kërkesa energjetike do të orientohet drejt një prodhuesi të qëndrueshëm dhe të lirë.

Përshpejtimi i kalimit drejt burimeve energjetike të rinovueshme duke u fokusuar fillimisht tek rritja e kapaciteteve të instaluar të këtyre burimeve dhe menaxhimi i një sistemi me prodhim dhe furnizim të diversifikuar me energji, duhet të jetë prioriteti për këtë sektor në Shqipëri. Në mënyrë që aktivizimi i burimeve të rinovueshme të jetë i suksesshëm në vendin tonë, nevojitet

një sensibilizim i gjithanshëm për sa i takon konsumit të energjisë dhe menaxhimit të saj. Përpos përmirësimeve të kapaciteteve njerëzore dhe institucionale, është me rëndësi që të gjithë aktorët kryesorë nga komunitetet, privati, qeveria lokale dhe ajo qendrore të përfshihen në praktikën e monitorimit të qeverisjes së sektorit energjetik dhe të sensibilizojnë publikun e gjerë mbi sjelljet konsumatore eficiente, eficiencën termike të ndërtesave dhe potencialin për të gjeneruar në mënyrë individuale energjinë nga burime alternative.

Shënime

1. Të dhënat dinamike të stacioneve meteorologjike monitoruese lidhur me reshjet, erën, lagështinë dhe temperaturën arkivohen dhe pjesërisht digjitalizohen. Këto të dhëna janë të disponueshme kundrejt një pagese.
2. Hidrocentralet.
3. Rrjeti Mjedisor III është një projekt i financuar nga BE që u mundëson qytetarëve të japin mendimin e tyre për të ndikuar reformat e procesit mjedisor për një integrim më të shpejtë në BE.
4. Kjo kryesisht për shkak të rrjetit të transmetimit dhe pajisjeve të vjetra si në sektorin e industrisë ashtu dhe në atë të strehimit.
5. Bëhet fjalë për të dhëna paraprake më tepër sesa për analizën e një kampioni duke qenë se ende nuk është zbatuar ndonjë auditim plotësues i energjisë për sektorin e strehimit.
6. Pik Kilovat
7. Tarifa e Shkarkimit (Feed-in) është tarifa e përdorur nga OSHEE për të blerë energjinë e prodhuar nga individët. Kjo tarifë duhet të jetë e barabartë me tarifën e aplikuar nga OSHEE për t'u shitur energji konsumatorëve. Kësisoj mund të shmangen transaksionet financiare dhe do të realizohet shkëmbimi i energjisë midis prodhuesve individualë dhe OSHEE-së.
8. Një memorandum mirëkuptimi mes MIE dhe BERZH u nënshkrua në maj 2017.
9. Zgjidhje elektrike inovative e aplikuar nga SMART City Initiative (në mbarë botën).

References | Referenca

- AKBN & UNDP, 2016. *Energjia diellore në Shqipëri (Solar Energy in Albania)*. Study on Renewable Potential. Tiranë: Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore.
- AKBN, 2006. *Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore*. [Online] Available at: HYPERLINK "http://www.akbn.gov.al/images/legjislacion/hidroenergjitika/Ligji_Nr._9663_dt._18.12.2006.pdf" http://www.akbn.gov.al/images/legjislacion/hidroenergjitika/Ligji_Nr._9663_dt._18.12.2006.pdf [Accessed 16 August 2018].
- Arthington, S.B.&A., 2002. Basic Principles and Ecological Consequences of Altered Flow regimes for Aquatic Biodiversity. In *Environmental Management Vol.30 No.4*. 4th ed. Quennsland: Springer-Verlag New York Inc. pp.492-502.
- Breuer, H., 2017. *Roadmap to Decarbonisation. Pictures of the Future. Magazine for Research and Innovation, Siemens*. [Online] Available at: HYPERLINK "<https://www.siemens.com/innovation/en/home/pictures-of-the-future/energy-and-efficiency/the-future-of-energy-decarbonizing-is-achievable.html>" <https://www.siemens.com/innovation/en/home/pictures-of-the-future/energy-and-efficiency/the-future-of-energy-decarbonizing-is-achievable.html> [Accessed 08 July 2018].
- Co-PLAN, 2007. *Study on Assessment of Renewable Energy Sources Potentials in Albania*. Translated by A. Daci. Tiranë, Tiranë, Albania: Co-PLAN, Institute for Habitat Development.
- ECM. (2016). Energy Community Legal Framework. In D. Buschle, & H. A. Lesjak (Eds.). Vienna, Austria: Energy Community. Retrieved August 6, 2018, from "<https://www.energy-community.org/documents/strategic.html>" <https://www.energy-community.org/documents/strategic.html> [Accessed 6 August 2018].
- ECOFYS & ECLARON, 2017. *ecofys*. [Online] Available at: HYPERLINK "<https://www.ecofys.com/files/files/ecofys-eclareon-2016-wacc-wind-pv-south-east-europe.pdf>" <https://www.ecofys.com/files/files/ecofys-eclareon-2016-wacc-wind-pv-south-east-europe.pdf> [Accessed 9 June 2018].
- EkoLëvizja, 2014. *Miliona mund të kursehen nga ndriçimi rrugor*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://energja.al/2014/11/27/miliona-mund-te-kursehen-nga-ndricimi-rrugor>" <http://energja.al/2014/11/27/miliona-mund-te-kursehen-nga-ndricimi-rrugor> [Accessed 6 September 2018].
- Energy Community Secretariat, 2017. 978-615-80913-1-3 *South East Europe Energy Roadmap*. Country Report - Albania. Vienna: REKK REKK & Technical University of Vienna.
- ERE, 2016. *Albania Yearly Report, Energy Production*. Annual Report. Tiranë: Enti Rregullator i Energjisë Korporata Elektro-Energjitike e Shqipërisë.
- European Commission, 2018. *Communication on EU Enlargement Policy*. Brussels: European Commission.
- GoA, 2015. QPZ. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://oshee.al/ligji-nr-1242015-per-eficencen-e-energjisë/>" <http://oshee.al/ligji-nr-1242015-per-eficencen-e-energjisë/> [Accessed 8 July 2018].
- GoA, 2018. QPZ. [Online] Official Publications Centre Available at: HYPERLINK "<http://www.qbz.gov.al/Botime/Akteindividuale/Janar%202018/Fletore%2045/VKM%20nr.%20179,%20date%2028.3.2018.pdf>" <http://www.qbz.gov.al/Botime/Akteindividuale/Janar%202018/Fletore%2045/VKM%20nr.%20179,%20date%2028.3.2018.pdf> [Accessed 23 August 2018].
- Hoxha, B., 2018. 149 HPP Mining Protected Areas. *Monitor*, Available at: HYPERLINK "<http://www.monitor.al/studimi-pnud-149-hec-et-qe-po-minosin-zonat-e-mbrojtura/>" <http://www.monitor.al/studimi-pnud-149-hec-et-qe-po-minosin-zonat-e-mbrojtura/> [Accessed 11 Sept 2018].
- IFC & AKBN, 2010. *Eficienca e energjisë në ndërtesa (Energy Efficiency in Buildings)*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://akbn.gov.al/images/informacion/Eficienca/brochura%20final.pdf>" <http://akbn.gov.al/images/informacion/Eficienca/brochura%20final.pdf> [Accessed 15 July 2018].

- IGJEUM, 2017. *Buletini mujor klimatik i republikës së Shqipërisë (Monthly Report on Climate in Albania)*. [Online] Tiranë: Universiteti Politeknik i Tiranës Available at: HYPERLINK "<http://www.geo.edu.al/newweb/?fq=brenda&gj=gj1&kid=42>" <http://www.geo.edu.al/newweb/?fq=brenda&gj=gj1&kid=42> [Accessed 6 August 2018].
- Instituti i Shëndetit Publik, 2014. ISBN:978-99956-32-52-6 *Gjendja shëndetësore e popullatës shqiptare (Health Conditions of Albanian Population)*. Tiranë: Instituti i Shëndetit Publik, Instituti i Shëndetit Publik.
- IRENA, 2017. 978-92-95111-13-4 *Cost Competitive Renewable Power Generation: Potential Across South East Europe*. JOANNUM RESEARCH. Research. International Renewable Energy Agency.
- Kaser, J., 2016. *Time Magazine*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://time.com/4587228/joe-kaeser-climate-change-energy/>" <http://time.com/4587228/joe-kaeser-climate-change-energy/> [Accessed 8 May 2018].
- KM, 2018. *Vendim Nr.179 datë 28.03.2018 'Për miratimin e Planit Kombëtar të Veprimit për Burimet e Rinovueshme të Energjisë 2018-2020'*. Vendim. Tiranë: Qendra Botimeve Zyrtare Kryeministria / Ministria Infrastrukturës dhe Energjisë.
- Laci, H., Hizmo, A., Simaku, G. & Saraci, A., 2016. *Sfidat e zbatimit të ligjit të efciencës së energjisë (Challenges of Implementation of the Energy Efficiency Law)*. [Online] Available at: HYPERLINK "https://www.osfa.al/sites/default/files/policy_brief.pdf" https://www.osfa.al/sites/default/files/policy_brief.pdf [Accessed 20 June 2018].
- Monitor, 2018. *Monitor*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://www.monitor.al/fmn-dhe-bb-shqetesohen-per-ngecjen-e-reformes-ne-sektorin-e-energji>" <http://www.monitor.al/fmn-dhe-bb-shqetesohen-per-ngecjen-e-reformes-ne-sektorin-e-energji> [Accessed 11 July 2018].
- REC, 2015. *SLED-REC*. [Online] Available at: HYPERLINK "http://sled.rec.org/documents/SLED_Albania_BUILDING_ALB.pdf" http://sled.rec.org/documents/SLED_Albania_BUILDING_ALB.pdf [Accessed 16 March 2018].
- River Watch Balkan, 2018. *Financing for Hydropower in Protected Areas in Southeast Europe*. Study / Update. Ljubljana: Riverwatch European Union.
- SCAN, 2018. *Energjia*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://energjia.al/2018/06/26/deshton-marreveshja-me-kfw-per-eficencen-e-energji>" <http://energjia.al/2018/06/26/deshton-marreveshja-me-kfw-per-eficencen-e-energji> [Accessed 2017].
- Schwarz, U., 2018. *Hydropower Development in the Balkans. Data Update 2017*. Vienna: RiverWatch & EuroNatur.
- UNDP & AIIIS, April 2004. *Human Security in Albania - Case study on the Energy Crisis*. Case Study. UNDP Albania.
- United Nations, 2014. *World Urbanization Prospects*. 2014 Revision. New York: United Nations Population division.
- Van de Graaf, T. & Colgan, J., 2016. *Global Energy Governance: A Review and Research Agenda*. *Palgrave Communication* 2, 26 January. Available at: HYPERLINK "<https://www.nature.com/articles/palcomms201547>" <https://www.nature.com/articles/palcomms201547> \I "ref64" <https://www.nature.com/articles/palcomms201547#ref64> [Accessed 17 July 2018].

ORCID

Rodion Gjoka: <https://orcid.org/0000-0003-2705-5899>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

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

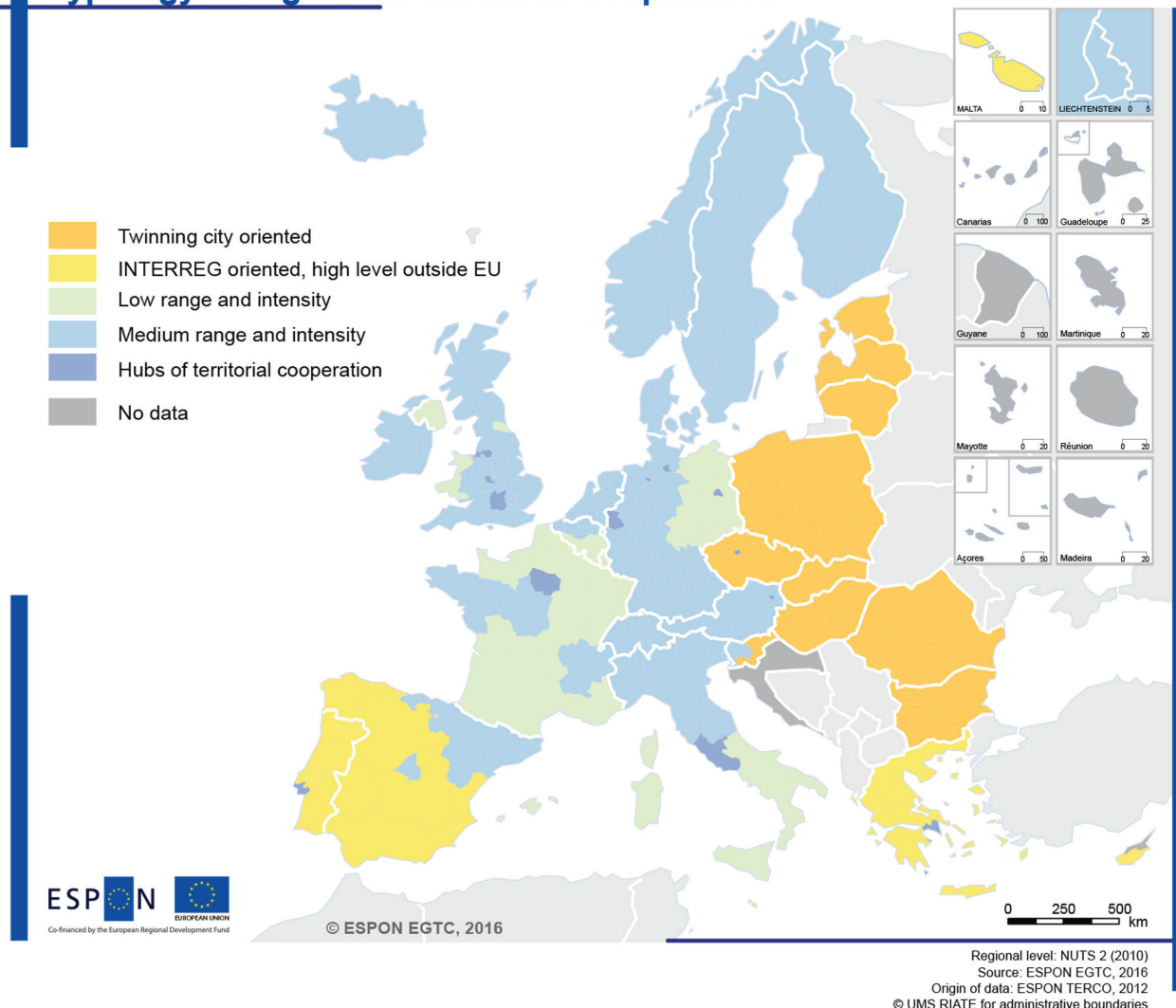
Së pari, le t’i hedhim një sy hartës së mëposhtme të ESPON (Figura 1) nga ku mund të shohim se si vendet e Ballkanit Perëndimor, pjesë gjeografike e rëndësishme e Evropës, janë të rrethuar nga vende të BE-së e megjithatë, në mënyrë tipike, në hartë mbeten një zonë gri. Kjo bie ndesh me të menduarit evropian 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 politikën.

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 Evropë 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 politikat 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 praktikën 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 (Torfin 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, efkasiteti 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 (Torfin 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 gjithpërfshirje 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 politikat 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 konvergjencës së interesave të aktorëve në territorin të cilit këta aktorë i përkasin. Nismat e bashkëpunimit të butë synojnë të kapitalizojnë mbi këtë konvergjencë 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&dliid=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 Kohëzimit 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 & 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.

European Spatial Integration: The Western Balkans Discontinuity | Integrimi hapësinor i Evropës: mosvijimësia e Ballkanit Perëndimor

Giancarlo Cotella^a

Summary

The EU spatial agenda has progressively gained momentum since the end of the 1980s. A number of spatial strategies and visions have been produced, reflecting upon ongoing development trajectories and, more pragmatically, providing ground upon which to establish redistribution choices. This process has had to take into account the progressive widening of the EU, whereas the enlargement of territories presenting different socio-economic and territorial characteristics has challenged the EU's attempt to promote economic, social, and territorial cohesion. In light of this, with the enlargement to the Western Balkan region on the agenda, it is time to reflect upon its implications for the future of the EU's spatial development.

Keywords: European Union, Enlargement, Western Balkan Region, Spatial Visions, Territorial Cohesion

Përmbledhje

Axhenda e BE-së për territorin ka marrë gjithnjë e më shumë vull duke filluar nga fundi i viteve 1980. Në atë periudhë, u hartuan një sërë strategjish dhe vizionesh për territorin, të cilat reflektonin mbi trajektoret e zhvillimit të asaj kohe dhe, në një aspekt më praktik, ofronin bazat mbi të cilat do të mbështeteshin zgjedhjet që lidheshin me rishpërndarjen. Ky proces, duhej të merrte në konsideratë zgjerimin e vazhdueshëm të BE-së, ndërkohë që zgjerimi drejt territoreve që shfaqnin karakteristika të ndryshme socioekonomike dhe territoriale paraqiste një sfidë për përpjekjen e BE-së për të promovuar kohezion ekonomik, social dhe territorial. Nga ky këndvështrim, me shtrirjen në rajonin e Ballkanit Perëndimor të përfshirë në axhendë, ka ardhur koha të reflektohet mbi implikimet që kjo shtrirje do të ketë në zhvillimin e ardhshëm hapësinor të BE-së.

Fjalë kyçe: Bashkimi Evropian, zgjerimi, rajoni i Ballkanit Perëndimor, vizionet hapësinore, kohezioni territorial

Contact | Kontakt

^agiancarlo.cotella@polito.it (Corresponding author)

Interuniversity Department of Regional and Urban Studies and Planning (DIST)
Politecnico di Torino, Viale Mattioli 39, 10125, Torino, Italy, www.polito.it

Thirty Years of Competing European Spatial Visions

The process of European integration is composed of two main dimensions (Berglof, et al., 2008): (i) a widening dimension, with more and more territories progressively joining the supranational sovereignty of the European Union (EU), and (ii) a deepening dimension, with the member states that, by consolidating their agreements in treaties, progressively enlarge the scope and boundaries of such sovereignty. A significant step in this direction took place throughout the 1980s, with the establishment of the Single European Market, the EU's institutional answer to globalisation trends. Such a step has been accompanied by a growing attention to the potential territorial imbalances that it may have triggered. As a matter of fact, the inclusion of economic and social cohesion in the Single European Act of 1986, and the subsequent reform of the Structural Funds in 1988, constitute evidence of the relevance of balanced spatial development as a political condition for economic integration.

As a consequence, unprecedented attention to territorial development dynamics rose all of a sudden (Faludi, 2001). On the one hand, the establishment of the Single European Market exacerbated competition between European cities and regions, leading to increased spatial polarisation and territorial imbalances. On the other hand, the EU instituted a comprehensive redistribution policy aiming at slowing these trends and supporting those territories that were losing out (Williams, 1996). It was then that the need for pan-European spatial representations of these phenomena became urgent for the first time. Several attempts were made to map the changing economic space of Europe at the level of cities and regions (Dühr, 2007). In the 1980s, these studies focused on the representation of changing urban hierarchies by using a variety of traditional economic indicators (GDP, unemployment, and production structure, among others) (Cheshire, et al., 1986; Cheshire & Magrini, 1999). They constituted a first attempt to measure the comparative incidence of spatial problems in the largest urban regions of the EU and showed how, between the 1970s and the 1980s, the most

30 vjet vizione evropiane konkurruese për territorin¹

Procesi i integritimit evropian është i përbërë nga dy dimensione kryesore (Berglof et al., 2008): (i) një dimension i zgjerimit, me gjithnjë e më shumë territore të reja që i bashkohen vazhdimisht sovranitetit mbikombëtar të Bashkimit Evropian (BE) dhe (ii) një dimension i thellimit me shtetet anëtare që, duke konsoliduar marrëveshjet e tyre në traktate, zgjerojnë gjithnjë e më shumë rrezen e veprimit dhe kufijtë e këtij sovraniteti. Një hap i rëndësishëm në këtë drejtim u hodh gjatë viteve 1980 me krijimin e Tregut të Përbashkët Evropian, si përgjigjja institucionale e BE-së ndaj tendencave të globalizimit. Ky hap u shoqërua nga një vëmendje gjithnjë e më e madhe ndaj çekuilibreave të mundshme territoriale që ai mund të kishte shkaktuar. Në fakt, përfshirja e kohezionit ekonomik dhe social në aktin e Tregut të Përbashkët Evropian në 1986 dhe reforma pasuese e Fondeve Strukturore në 1988 përfaqësojnë po aq një dëshmi të rëndësishme së zhvillimit të ekuilibruar hapësinor, sa dhe një kusht politik për integrimin ekonomik.

Si pasojë, një vëmendje që nuk ishte hasur kurrë më parë u zgjua befas ndaj dinamikave të zhvillimit të territorit (Faludi, 2001). Nga njëra anë, krijimi i Tregut të Përbashkët Evropian e thelloi konkurrencën mes qyteteve dhe rajoneve evropiane, duke çuar në rritjen e vazhdueshme të polarizimit hapësinor dhe çekuilibreave territoriale. Nga ana tjetër, BE-ja ngriti politika gjithëpërfshirëse të rishpërndarjes, që synonin të zbusnin këto tendenca dhe të mbështesnin territoret që ishin duke humbur në këtë garë (Williams, 1996). Pikërisht në atë moment, për herë të parë, u bë urgjente nevoja për një përfaqësim hapësinor panevropian të këtyre dukurive. Nisën të bëheshin tentativa të ndryshme për të krijuar një hartë të hapësirës ekonomike në ndryshim e sipër të Evropës, në nivel qytetesh dhe rajonesh (Dühr, 2007). Në vitet 1980, studimet u përqendruan në përfaqësimin e hierarkive urbane që po ndryshonin duke përdorur një sërë treguesish ekonomikë tradicionalë (PBB-në, papunësinë, strukturën e prodhimit etj.) (Cheshire, et al., 1986; Cheshire & Magrini, 1999). Këto përfaqësuan një tentativë të parë për të matur incidencën e krahasuar të

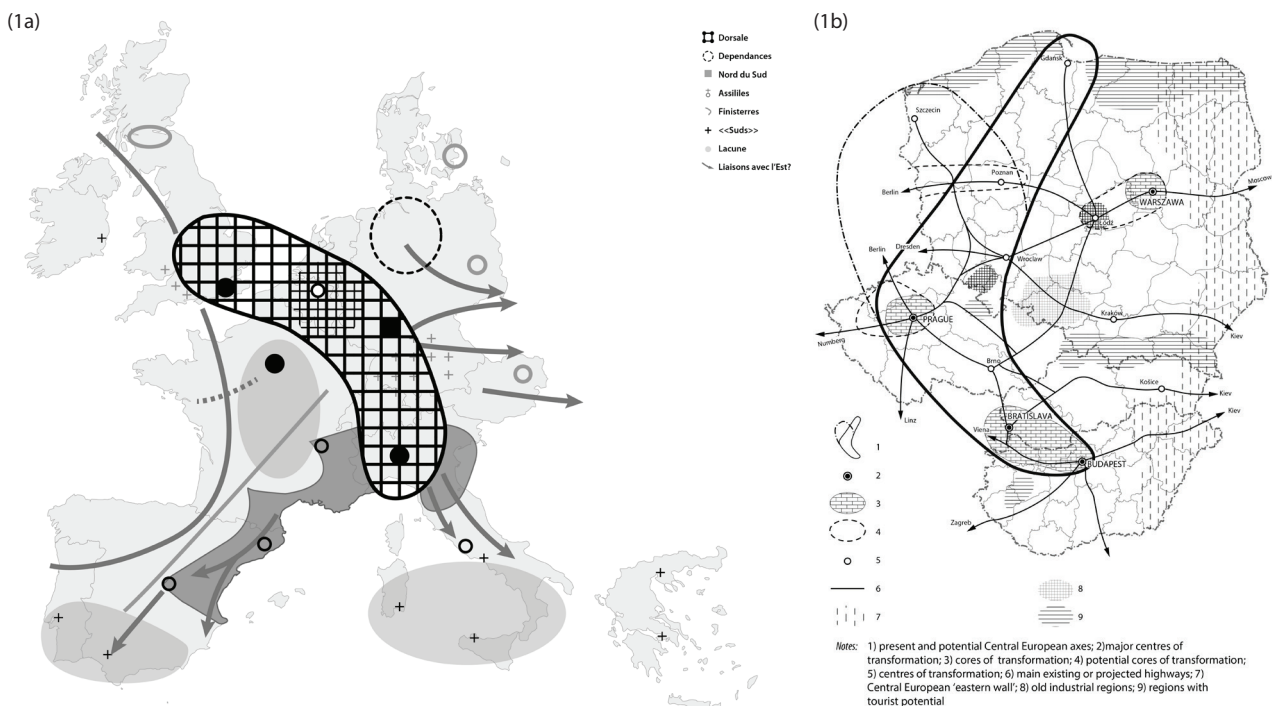
competitive cities overlapped with the main administrative poles (Brussels, Strasbourg, and Bonn) and with a number of cities in Germany, Denmark, and Northern Italy.

The most characteristic spatial perspective of Europe produced in those years is the so-called 'blue banana' (Figure 1a), first mapped in a study for the French regional planning authority DATAR (Brunet, 1989). This study represents a dominant development axis running from London to Milan, including the Randstad and West Germany, but excluding Paris and most of France. A few years later, the EUROPE 2000 and EUROPE 2000+ studies (CEC, 1994; 1996) were commissioned by the EU, analysing European cities' ranking concerning their position in the Western European urban hierarchy, where the differentiation of development between the urban economies of the European north in relation to the economies of the south showed rather obvious disparities. At the same time, parallel studies started to reflect on the potentials and challenges of the approaching EU eastern enlargement, suggesting an alternative development corridor that had been effectively represented by the so-called Central European

problemeve të hapësirës në rajonet më të mëdha urbane të BE-së dhe treguan se si, mes viteve 1970 dhe 1980, qytetet më konkurruese patën një mbivendosje me polet kryesore të administratës (Bruksel, Strasbourg, Bon) dhe me një sërë qytetesh në Gjermani, Danimarkë dhe Italinë e Veriut.

Perspektiva hapësinore më karakteristike e Evropës, që lindi gjatë atyre viteve, është e ashtuquajtura 'banania blu' (Figura 1a), paraqitur për herë të parë në një studim për autoritetin rajonal francez të planifikimit DATAR (Brunet, 1989). Ky studim përfaqëson një aks zhvillimi dominues që shkon nga Londra në Milano, duke përfshirë Randshtadin dhe Gjermaninë Perëndimore, por duke përjashtuar Parisin dhe pjesën më të madhe të Francës. Disa vite më vonë, BE-ja porosi studimet me shumë rëndësi në këtë aspekt EUROPE 2000 dhe EUROPE 2000+ (CEC, 1994; 1996), të cilat analizonin renditjen e qyteteve evropiane në sistemin hierarkik urban të Evropës perëndimore, duke zbuluar pabarazi të dukshme midis ekonomive urbane të Evropës së veriut dhe ekonomive të jugut. Në të njëjtën kohë, studime paralele nisën të reflektonin mbi potencialet dhe sfidat e zgjerimit lindor të BE-së që po afrohej,

Figure 1 | Figura 1. The Blue Banana (1a) and the Central European Boomerang (1b) | Banania Blu (1a) dhe Bumerangu i Evropës Qendrore (1b)



Source | Burimi: Brunet (1989) and Gorzelak (1996), respectively | Brunet (1989) dhe Gorzelak (1996), përkatësisht

Boomerang (Gorzalak, 1996), a banana that mirrors its blue sister on the other side of the iron curtain (Figure 1b).

Overall, the spatially competitive processes represented by the described visions could be seen as an all-encompassing concern, presenting obvious links with criteria such as geographical position, economic strength, and social character of places, but also with spatial integration in terms of flows and barriers, spatial homogeneity and discontinuity, and cooperation between spatial entities. Moreover, spatial patterns change according to topics and scales, such as the effect of national borders on goods flows and the relative decrease in wealth differences between countries, rather than within them. Differences between regions provide opportunities for trade and exchange and can create flows that, in turn, can reduce spatial differences or increase them. This clearly constitutes a challenge for the ever-enlarging European integration project and pinpoints the importance of cooperation between spatial entities in order to achieve spatial integration, underlining the necessity to simultaneously understand and promote spatial integration at all spatial scales (Kotios, et al., 2005).

Following such inputs, the EU launched a process that culminated with the publication of the European Spatial Development Perspective (ESDP) just before the turn of the millennium (CEC, 1999). This document clearly acknowledges the dynamics of spatial competition represented by the described visions, as well as the risks implicitly brought about from a development model centred on a strong core progressively leaving behind the rest of the Union. Such a development trend started to be perceived as problematic, as it is clearly represented by the 50-40-20 Pentagon (Figure 2), the area included within the cities of London, Paris, Milan, Munich and Hamburg that, despite accounting for only 20% of the EU's surface, hosted 40% of the population and produced as much as the 50% of the GDP (Schön, 2000).

As a reaction, a number of alternative representations were produced, to dispel the vision of a two-speed Europe, where stronger territories prevail in a purely competitive game. These representations are founded on the concept of polycentric spatial development that, born in

duke sugjeruar një korridor alternativ zhvillimi që përfaqësohej në mënyrë efikase nga i ashtuquajti Bumerang i Evropës Qendrore (Gorzalak, 1996): një banane dhe pasqyrimi i saj ngjyrë blu në anën tjetër të 'perdes së hekurt' (Figura 1b).

Në përgjithësi, proceset e konkurrencës hapësinore të përfaqësuara nga vizionet e përshkruara më lart mund të shihen si objekte të një shqetësimi të gjithanshëm, duke qenë se shfaqin lidhje të dukshme me kritere të tilla si, pozicioni gjeografik, fuqia ekonomike dhe karakteri social i zonave të përfshira, por edhe me integrimin hapësinor nga pikëpamja e flukseve dhe barrierave, homogjenitetit dhe mosvijimësisë hapësinore, si dhe bashkëpunimit mes subjekteve hapësinore. Më në detaj, modelet hapësinore ndryshojnë sipas temës dhe shtrirjes, siç është rasti i efektit të kufijve kombëtarë mbi flukset e të mirave materiale dhe i reduktimit relativ të dallimeve në nivelin e mirëqenies midis vendeve të ndryshme, më tepër sesa brenda një vendi të caktuar. Dallimet midis rajoneve krijojnë mundësi për treg dhe shkëmbime dhe mund të krijojnë flukse të cilat, nga ana e tyre, mund të reduktojnë dallimet hapësinore sikurse dhe mund t'i rrisin ato. Është e qartë që kjo përbën një sfidë për projektin evropian të integritetit që është gjithnjë në rritje, si dhe nxjerr në pah rëndësinë e bashkëpunimit midis subjekteve hapësinore për arritjen e integritetit hapësinor, duke theksuar në të njëjtën kohë nevojën për të kuptuar dhe promovuar integrimin hapësinor paralelisht në të gjitha nivelet hapësinore (Kotios et al., 2005).

Në vijim të këtyre *inputeve*, BE-ja nisi një proces, i cili kulmoi me publikimin e Perspektivës Evropiane për Zhvillimin Hapësinor në periudhën e fundit të shekullit të 20-të (CEC, 1999). Ky dokument pranon hapur dinamikën e konkurrencës hapësinore të përfaqësuara nga vizionet e përshkruara, si dhe rreziqet e nënkuptuara që sjell një model zhvillimi i përqendruar në një bërthamë të fortë, i cili po linte gjithnjë e më mbrapa pjesën tjetër të Bashkimit. Kjo tendencë zhvillimi, sikurse tregon qartë pentagoni në Figurën 2, nisi ta perceptojë si problematike hapësirën e përfshirë midis qyteteve të Londrës, Parisit, Milanos, Mynihut dhe Hamburgut të cilat, paçka se zënë vetëm 20% të sipërfaqes së BE-së, përmbanin 40% të popullsisë dhe arrinin të prodhonin 50% të PBB (Schön, 2000).

Figure 2 | Figura 2. The European 50-40-20 Pentagon | Pentagoni Evropian 50-40-20

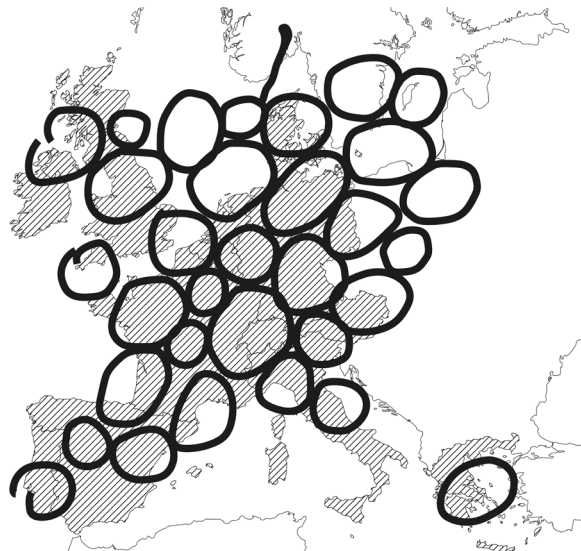


Source | Burimi: Schön (2000)

the suggestive representation of the European 'bunch of grapes' (Figure 3) (Kunzmann & Wegener, 1991), was consolidated into the pivotal aim of the ESDP. The concept, brought forward by the document, aims at reinforcing the main European economic integration zones on the basis of a model of development borrowed and re-adapted from the United States (Figure 4).

An attempt to mix the two approaches, one more competition-oriented and the other focussing on polycentric development, has been developed by van der Meer (1998). In his 'red octopus' (Figure 5), the 'blue banana' remains the EU's economic core, but is integrated in a larger system of 'tentacles' expanding to the northern, eastern, and southern parts of Europe. Under this vision, Europe's traditional urban areas are combined and linked with other regions and cities, doubling the number of the EU's 'islands of innovation' (Copenhagen, Berlin, Warsaw, Vienna, Belgrade, Budapest, Rome, Barcelona, and Madrid), and intermediate agglomeration regions specialized in distinctive economic and innovative sectors (Hamburg, Braunschweig-Göttingen, Poznan, and Salzburg-Linz, among others). Overall, in his European Spatial Cohesion Scenario (the subheading of the 'red octopus'), van der Meer tries to combine the EU's policy goals of competitiveness and cohesion into a politically-oriented spatial development perspective that aims at achieving economic and

Figure 3 | Figura 3. The European 'bunch of grapes' | 'Bistaku i Rrushit' Evropian

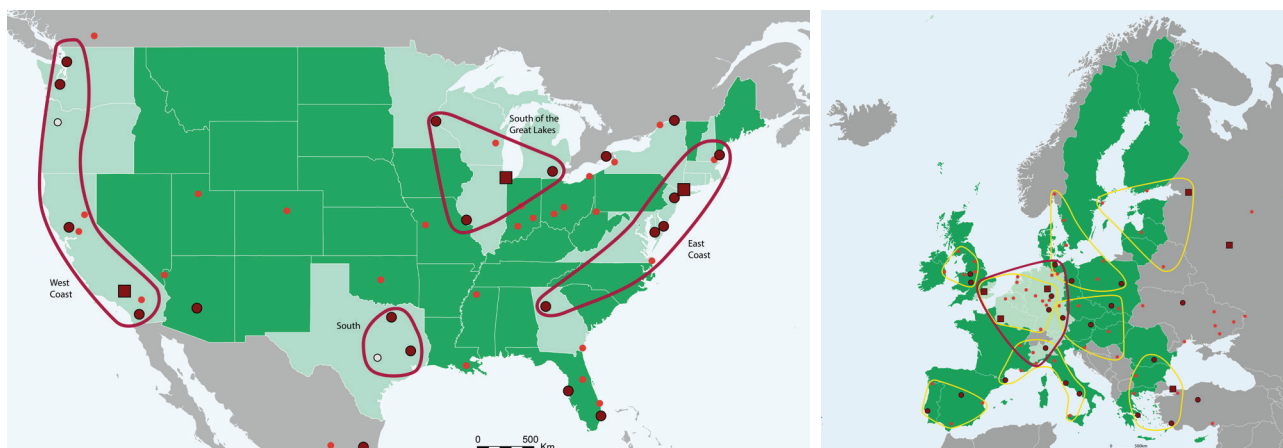


Source | Burimi: Kunzmann & Wegener (1991)

Si përgjigje, u prodhuan një sërë prezantimesh alternative për të çrrënjësuar vizionin e një Evrope me dy shpejtësi, ku territoret më të forta kryesojnë në një lojë konkurrimi. Këto prezantime mbështeten në konceptin e zhvillimit hapësinor policentrik i cili, i lindur nën konceptin sugjestionues të bistakut të rrushit (Figura 3) (Kunzmann & Wegener, 1991), u konsolidua duke u shndërruar në qëllimin kryesor të ESDP. Ky koncept është çuar përpara nga dokumenti në fjalë, me synim përforcimin e zonave kryesore të integritimit ekonomik evropian, bazuar në një model zhvillimi të huazuar nga Shtetet e Bashkuara (Figura 4).

Një përpjekje për t'i ndërthurur këto dy qasje, njëra më e orientuar nga konkurrenca dhe tjetra e përqendruar në zhvillimin policentrik, është bërë nga van der Meer (1998). Në 'oktapodin e kuq' të zhvilluar prej tij (Figura 5), 'banania blu' mbetet bërthama e ekonomisë së BE-së, por është e integruar në një sistem më të gjerë 'tentakulash', të cilat shtrihen në pjesën veriore, lindore dhe jugore të Evropës. Sipas këtij vizioni, zonat urbane tradicionale të Evropës kombinohen dhe ndërlidhen me rajone dhe qytete të tjera, duke dyfishuar numrin e 'ishujve të novacionit' të BE-së (Kopenhageni, Berlioni, Varshava, Viena, Beogradi, Budapesti, Roma, Barcelona dhe Madridi) dhe rajoneve të ndërmjetme të aglomeratit të specializuara në sektorë ekonomikë dhe novatorë të veçantë (Hamburgu, Braunschweig-Göttingen,

Figure 4 | Figura 4. The USA and European 'Economic Integration Zones' | Zonat e Integritimit Ekonomik të SHBA-së dhe Evropës



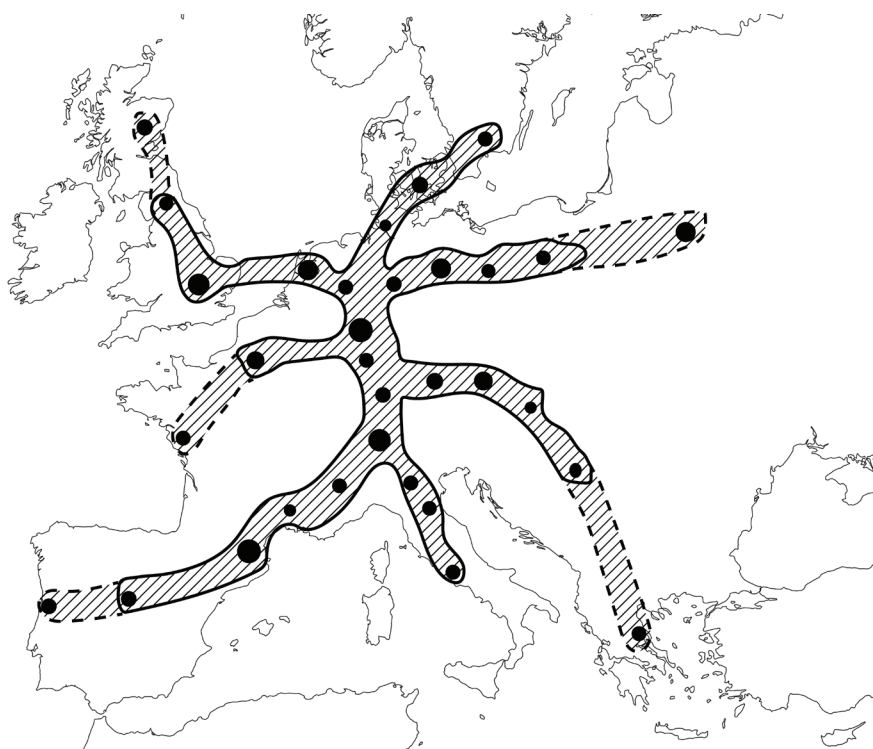
Source | Burimi: Mehlbye (2000)

social cohesion through a better balance between peripheral and central regions. This perspective would make Europe more competitive by connecting poor and rich regions and making use of endogenous potentials in the outer-regions.

Overall, the above shows how the last thirty years, and especially the 1990s, were a rich period for Europe in the field of spatial representation. These representations were often adopted by the EU as arguments upon which to establish its territorial development policies and interventions. Since then, the enlargement of the EU towards the east, in 2004 and 2007, have set in motion economic forces that have left a permanent mark on the continent by opening up spatial integration between East and West (Adams, et al., 2011). Whereas nowadays, economic stability and sustainable economic growth (clearly preconditions for the long-term political stability of the EU) characterise the majority of the EU member states. In the case of the Western Balkan region, the processes of integration and transition still face difficulties. The region is characterized by unfavourable structural adjustments that will be explored in more detail in the following section, together with the challenges that they represent for the future of the EU integration project.

Poznan, Salzburg-Linz, etj.). Në përgjithësi, në *Skenarin e Kohezionit Hapësinor Evropian* – që është dhe nëntitulli i 'oktapodit' – van der Meer përpaket të kombinojë dy qëllimet e politikave të BE-së, atë të konkurrencës dhe atë të kohezionit, në një perspektivë të zhvillimit hapësinor të orientuar politikisht, i cili synon të arrijë kohezionin ekonomik dhe social përmes një ekuilibri më të mirë mes rajoneve periferike dhe qendrore, duke e bërë Evropën më konkurruese nëpërmjet vendosjes së lidhjeve mes rajoneve të varfra dhe të pasura dhe duke vënë në përdorim potencialet e brendshme në rajonet më periferike.

Në përgjithësi, sa më lart na bën të qartë se tridhjetë vitet e fundit dhe sidomos vitet 1990 kanë qenë një periudhë e pasur për Evropën në fushën e kornizave dhe koncepteve strategjike hapësinore dhe se shpesh këto korniza adoptoheshin nga BE-ja si argumente mbi të cilat ajo mund të ndërtonte politikën dhe ndërhyrjet e saj të zhvillimit të territorit. Që atëherë, zgjerimi i BE-së drejt lindjes në 2004 dhe 2007 çliroi forca ekonomike të cilat lanë një shenjë të pashlyeshme në këtë kontinent, duke i hapur rrugën integritimit hapësinor mes lindjes dhe perëndimit (Adams et al., 2011). Teksa stabiliteti ekonomik dhe rritja e qëndrueshme ekonomike, pa dyshim parakushte për arritjen e një stabiliteti politik afatgjatë në BE, karakterizojnë sot shumicën e shteteve anëtare të BE-së, në rastin e Ballkanit Perëndimor proceset e integritimit dhe tranzicionit ende hasin vështirësi. Rajoni karakterizohet nga adaptime strukturore jo

Figure 5 | Figura 5. The Red Octopus | Oktapodi i Kuq

Source | Burimi: Meer (1998)

The Western Balkans and the EU: A Spatial Discontinuity?

The Western Balkans are part of Europe, geographically surrounded by EU Member States. The EU and the region have a common heritage and history, and a future defined by shared opportunities and challenges. The EU has long been strongly engaged in the region; since the Thessaloniki European Council in 2003, it has supported the future of the region as an integral part of the EU. This has been recently reaffirmed by the president of the European Parliament, Donald Tusk, who noted the 'mutual commitment to the European perspective for the whole region' arguing that the EU is and will remain the most reliable partner of the entire Western Balkans (CE, 2018).

In order to overcome the recent legacy of war and disintegration, the various Balkan countries have begun to link their growth prospects with accession to the EU. All countries in the region are currently participating in the EU integration process, each at a different pace (Cotella & Berisha, 2016; Berisha, et al., 2018). However, the actual

të favorshme, të cilat do të hulumtohen në mënyrë më të detajuar në pjesën vijuese të këtij artikulli së bashku me sfidat që ato përfaqësojnë për të ardhmen e projektit të integrimit të BE-së.

Ballkani Perëndimor dhe BE-ja: Një mosvijimësi hapësinore?

Ballkani Perëndimor është pjesë e Evropës, gjeografikisht i rrethuar nga shtete anëtare të BE-së. BE-ja dhe ky rajon kanë një trashëgimi dhe histori të përbashkët dhe një të ardhme të përcaktuar nga mundësi dhe sfida të përbashkëta. BE-ja ka qenë prej kohësh fort e angazhuar në rajon; që nga Këshilli Evropian i Selanikut në 2003, ajo ka mbështetur të ardhmen e rajonit si pjesë integrale e BE-së. Kjo është pohuar së fundi nga presidenti i Parlamentit Evropian, Donald Tusk, i cili vuri në dukje 'angazhimin e ndërsjellë ndaj perspektivës evropiane për të gjithë rajonin' duke argumentuar që BE-ja është dhe do të mbetet partneri më i besueshëm i të gjithë zonës së Ballkanit Perëndimor (CE, 2018).

Për të kapërcyer trashëgiminë e luftës dhe të tendencave jo-integruese të kohëve të fundit,

socioeconomic and spatial integration of Western Balkan countries into the EU is yet to come. A first glimpse at development in the Balkans shows how spatial dynamics are still rather different when compared to Western European standards (Uvalić, 1997; Petrakos, 2001; Berisha, et al., 2018). In addition to its geographical distance from the European core, the region is characterized by a high degree of fragmentation, comprising many (relatively small) countries that have rather poor economic interaction.

The present spatial structure of the region reveals discontinuities in the existing axes of development, and does not present any relevant continuum of concentration of people and activities. The Athens–Thessaloniki axis of development has practically no communication with the Skopje–Bitola axis of development in the former Yugoslav Republic of Macedonia, or with the Vlora–Tirana–Shkodra coastal axis of development in Albania. Only Belgrade shows some potentials for integration within the main EU development corridors. This fact is of major significance since the Western European area has progressively developed a strong spatial dimension, as discussed above. Whereas historical and political divides are progressively being removed, the elimination of the Western Balkans's spatial discontinuity is a crucial challenge that must be faced through interaction and integration between all its actors and territories.

Whereas European policies in the 1990s were not sufficient to promote regional integration effectively, beginning in the 2000s, the EU developed a new comprehensive strategy to support regional and cross border cooperation in the region. Intra-Balkan spatial integration has been recognized by the EU as a *sine qua non* condition in the process of the region's economic integration with the EU in the Stability Pact, announced at the European Council in Cologne (10/06/1999). The Stability Pact offered a framework for dialogue and a channel for action on the Balkan countries, and expressed an international agreement to develop coherent and integrated global policies that supported peace, freedom, stability, reconstruction, and development in the Balkans. Together with the Association and Stabilisation Process for the

vendet e ndryshme të Ballkanit nisën t'i lidhnin perspektivat e tyre të rritjes me hyrjen në BE. Të gjitha vendet e këtij rajoni janë duke marrë pjesë, secili me ritmin e vet, në procesin e integrimit në BE (Cotella & Berisha, 2016; Berisha, et al., 2018). Megjithatë, integrimi i vërtetë socioekonomik dhe hapësinor i vendeve të Ballkanit Perëndimor në BE ende nuk ka ndodhur. Një vështrim i parë mbi zhvillimin e Ballkanit tregon se sa të ndryshme janë ende dinamikat hapësinore në këtë rajon përkundrejt standardeve të Evropës Perëndimore (Uvalić, 1997; Petrakos, 2001; Berisha, et al., 2018). Përveç distancës gjeografike nga zemra e Evropës, rajoni karakterizohet edhe nga një shkallë e lartë fragmentimi, duke përfshirë një numër të madh vendesh (relativisht të vogla), të cilat kanë një ndërveprim ekonomik mjaft të dobët.

Struktura hapësinore aktuale e rajonit shfaq mosvijimësi në akset ekzistuese të zhvillimit dhe nuk paraqet ndonjë vijueshmëri të konsiderueshme as në përqendrimin e popullsisë dhe të aktiviteteve social-ekonomike. Aksi i zhvillimit Athinë–Selanik praktikisht nuk ka asnjë komunikim me aksin e zhvillimit Shkup–Bitola në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë, apo me aksin bregdetar të zhvillimit Vlorë–Tiranë–Shkodër në Shqipëri, dhe vetëm Beogradi shfaq njëfarë potenciali për integrim me korridoret kryesore të zhvillimit të BE-së. Ky fakt ka një rëndësi të madhe pasi zona e Evropës Perëndimore ka zhvilluar në mënyrë progresive një dimension të fortë hapësinor, sikurse u diskutua më lart. Teksa faktorët ndarës, historikë dhe politikë, janë duke u eliminuar në mënyrë progresive, eliminimi i mosvijimësisë hapësinore të Ballkanit Perëndimor është ende një sfidë e rëndësishme, e cila duhet përballur përmes ndërveprimit dhe integrimit të të gjithë aktorëve dhe territoreve të saj.

Ndërkohë që politikat evropiane në vitet 1990 nuk ishin të mjaftueshme për të promovuar integrimin rajonal në mënyrë efektive, duke filluar nga vitet 2000, BE-ja ka zhvilluar një strategji të re gjithëpërfshirëse për të mbështetur bashkëpunimin rajonal dhe ndërkufitar në rajon. Integrimi hapësinor brenda Ballkanit është përcaktuar nga BE-ja, në Paktin e Stabilitetit të deklaruar në Këshillin Evropian në Këln (10/06/1999), si një kusht *sine qua non*² për procesin e integrimit ekonomik të këtij rajoni me BE-në. Pakti i Stabilitetit ofroi një hapësirë për dialog dhe një

integration of the Western Balkan countries into European structures, it fostered concrete policies and programs for market integration, cross border infrastructure, and the development of new regional institutions (Berisha et al., 2018)

As a consequence, the region is now moving towards higher intra-regional market integration, increasing both returns and economic growth. The concomitant regional increase in trade and investments is reinforcing the transfer of ideas, know-how, and technology and increasing understanding between people. All of this needs to be accompanied by higher political cooperation between countries and further political stabilisation in the region. The economic, political, and spatial fragmentation that still characterise the region, as well as existing ethnic rivalries and regional instability, are major factors that impede investments, trade, structural changes, economic reforms, and growth. Further obstacles to regional economic integration include: insufficient cross border infrastructure networks; insufficient services supporting trade; political uncertainties and risks concerning investment activities; and different institutional and administrative frameworks; among others. These challenges should be faced through the progressive adoption of the *acquis communautaire* in the framework of the ongoing accession processes, and in particular through the successful implementation of regional integration measures and cross border cooperation between the various countries. To do so, the countries of the region should recognise that economic prosperity strongly depends on their political and economic cooperation with each other.

kanal për veprim në vendet e Ballkanit, duke qenë manifestimi i një marrëveshjeje ndërkombëtare që synon të zhvillojë politika globale koherente dhe të integruara në mbështetje të paqes, lirisë, stabilitetit, rindërtimit dhe zhvillimit në Ballkan. Së bashku me Procesin e Stabilizim-Asociimit për integrimin e vendeve të Ballkanit Perëndimor në strukturat evropiane, ai mbështeste politika dhe programe konkrete për integrimin e tregut, infrastrukturat ndërkufitare dhe krijimin e institucioneve të reja rajonale (Berisha et al., 2018).

Si pasojë, rajoni sot është duke përparuar drejt një integrimi më të madh të tregut të brendshëm, duke shtuar fitimet dhe rritjen ekonomike. Rritja në të njëjtën kohë e tregtisë dhe investimeve është duke imponuar mes popujve shkëmbimin e ideve, kompetencave teknike dhe teknologjisë, si dhe duke rritur mirëkuptimin mes tyre. E gjithë kjo nevojitet të shoqërohet nga një bashkëpunim më i madh politik mes vendeve dhe nga një stabilitet më i madh politik në rajon. Fragmentimi ekonomik, politik dhe hapësinor që ende karakterizon rajonin, si dhe rivaliteti etnik ekzistues dhe mungesa e stabilitetit në këtë rajon, janë faktorët kryesorë që pengojnë investimet, tregtinë, ndryshimet strukturore, reformat ekonomike dhe rritjen. Pengesa të tjera ndaj integritetit ekonomik të rajonit janë rrjetet e pamjaftueshme të infrastrukturave ndërkufitare, shërbimet e pamjaftueshme të mbështetjes së tregtisë, pasiguritë në aspektin e politikës dhe rreziqet që lidhen me veprimtaritë e investimit, strukturat e ndryshme institucionale dhe administrative etj. Të gjitha këto sfida duhet të përballen përmes adoptimit gradual të *acquis communautaire* në kuadrin e proceseve të hyrjes në BE që tashmë kanë nisur dhe në veçanti përmes zbatimit të suksesshëm të masave rajonale të integritetit dhe kooperimit ndërkufitar mes vendeve të ndryshme. Për ta bërë këtë, të gjitha vendet e rajonit duhet të kuptojnë se mirëqenia ekonomike varet shumë nga bashkëpunimi i tyre politik dhe ekonomik brendapërbrenda rajonit.

Shënime

1. Termat 'territor' dhe 'hapësirë' përdoren në mënyrë të njëjtë në këtë artikull.
2. Kusht i domosdoshëm.

References | Referenca

- Adams, N., Cotella, G. & Nunes, R.J., 2011. *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*. London: Routledge.
- Berglof, E., Burkart, M., Friebel, G. & Paltseva, E., 2008. Widening and Deepening: Reforming the European Union. *The American Economic Review*, 98(2), pp.133-37.
- Berisha, E., Colic, N., Cotella, G. & Nedović-Budić, Z., 2018. Mind the Gap: Spatial Planning Systems in the Western Balkan Region. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 2(1), pp.47-62.
- Brunet, R., 1989. *Les Villes 'Européennes': Rapport pour la DATAR*. Paris: La Documentation Française.
- CE, C.o.t.E.U., 2018. Remarks by President Donald Tusk after the Western Balkan Summit. In *STATEMENTS AND REMARKS*. Bruxelles, 2018. Press office - General Secretariat of the Council.
- CEC, C.o.t.E.C.E.2., 1994. *Cooperazione per lo Sviluppo del Territorio Europeo*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- CEC, 1996. *Scenarios of Spatial Development of Central and Eastern European Countries*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- CEC, o.t.E.C., 1999. *SSSE - Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Verso uno Sviluppo Territoriale Equilibrato e Sostenibile dell'Unione Europea*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Cheshire, P., Carbonaro, G. & Hay, D., 1986. Problems of Urban Decline and Growth in EEC Countries: Or Measuring Degrees of Elephantness. *Urban Studies*, 23(2), pp.131-49.
- Cheshire, P. & Magrini, S., 1999. Evidence on the impact of Territorially Competitive Policy and the Role of Transactions Costs in Conditioning Collective (in) Action. *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, (57).
- Cotella, G. & Berisha, E., 2016. Changing Institutional Framework for Spatial Planning in the Western Balkan Region. Evidences from Albania, Bosnia Herzegovina and Croatia. *Europa XXI*, 30, pp.41-57.
- Dühr, S., 2007. *The Visual Language of Spatial Planning: Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*. London; New York: Routledge.
- Faludi, A., 2001. *European Spatial Research and Planning*. Andreas Faludi ed. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gorzelak, G., 1996. *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*. London: Routledge.
- Kotios, A., Saratsis, Y., Kalioras, D. & Metaxas, T., 2005. Balkans and Europe: Identifying Spatial. *MPRA Paper*, (42298).
- Kunzmann, K.R. & Wegener, M., 1991. The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990. *Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as Part of the Study 'Urbanisation and the Function of Cities in the European Community'*, 58(350-351), pp.282-91.
- Meer, L.v.d., 1998. The Red Octopus. A New perspective for European Spatial Development Policies, pp.9-26.
- Mehlbye, P., 2000. Global Integration Zones: Neighbouring Metropolitan Regions in Metropolitan Clusters. *Informationen zur Raumentwicklung. Special issue 'Europäische Metropolregionen'*, No. 11-12, pp.755-62.
- Petrakos, G., 2001. The Balkans in the New European Economic Space: Problems of Adjustment and Policies of Development. Paper Prepared for the PHARE ACE Project: Overcoming Isolation: Strategies of Development and Policies of Cross – Border Cooperation in South-Eastern Europe. *Eastern European Economics*, 40(4), pp.6-30.
- Schön, K.P., 2000. Das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)*, I-VII(3/4).
- Uvalić, M., 1997. European Economic Integration: What Role for the Balkan. In Bianchini & U. Milica, eds. *The Balkans and the*

Challenge of Economic Integration: Regional and European Perspectives. Italy: Longo Editore Ravenna.

- Williams, R., 1996. *European Union Spatial Policy and Planning*. London: Paul Chapman.

ORCID

Giancarlo Cotella: <https://orcid.org/0000-0001-8445-412X>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

The Urban Dimension of the EU Cohesion Policy and Beyond | Dimensioni urban i Politikës së Kohezionit të BE-së dhe më tej

Iván Tosics^a

Summary

The EU Cohesion Policy is without a doubt one of the most valuable and innovative of the European Union policies. This article briefly describes Cohesion Policy from the perspective of the European Commission/DG REGIO. This description is followed by a critical analysis of the shortcomings of Cohesion Policy in practice – the aspects that weaken the integration of policy areas and constrain the influence of local governments. The next sections summarize the state of affairs in planning Cohesion Policy post-2020, reflecting on the unfavourable conditions (Brexit, re-nationalizing efforts) shaping the future priorities of Cohesion Policy. The *Western Balkan Network on Territorial Governance* is a promising effort to prepare the territorial actors of the Western Balkan region for the EU in the best possible way, both as an influencer and as a recipient of the EU regulatory and financial structures.

This article is based on the presentation given at the Network Initiating Workshop of the Western Balkan Network on Territorial Governance, held at the POLIS University in Tirana, on 17-18 May 2018.

Keywords: EU Cohesion Policy, Urban Dimension, Western Balkans

Përmbledhje

Politika e Kohezionit është, pa dyshim, një ndër pjesët më me vlerë dhe më novatore të politikave të Bashkimit Evropian. Ky artikull e përshkruan atë shkurtimisht nga këndvështrimi i Komisionit Evropian (konkretisht DG REGIO). Më pas, përshkrimi përqaset me një analizë kritike të mangësive të politikës së kohezionit në praktikë dhe të aspekteve që dobësojnë integrimin e fushave të ndryshme të politikave dhe kufizojnë influencën e qeverive vendore. Në pjesët e tjera të artikullit bëhet një përmbledhje e situatës së planifikimit të politikës së kohezionit 2020, duke reflektuar mbi kushtet e pafavorshme (Brexit, përpjekjet për rinacionalizim) për shkak të të cilave prioritetet e Politikës së Kohezionit do të duhet të ndryshohen. *Rrjeti i Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen e Territorit* është një përpjekje e pavarur dhe premtuese për të përgatitur aktorët e territorit të rajonit të Ballkanit Perëndimor në mënyrën më të mirë të mundshme për BE-në, qoftë si influencues dhe qoftë si pritës e zbatues të strukturave normative dhe financiare të BE-së.

Ky artikull bazohet në prezantimin e bërë në *Workshop-in* e Krijimit të Rrjetit të Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen e Territorit, që u zhvillua në Universitetin Polis në Tiranë, në datat 17-18 maj 2018.

Fjalë kyçe: Politika e kohezionit, BE, dimensioni urban, Ballkani Perëndimor

Contact | Kontakt

^atosics@mri.hu (Corresponding author)

Metropolitan Research Institute, Budapest

Cohesion Policy

Cohesion policy is one of the cornerstones of the EU policies with a substantial share (33%) of the total EU budget (Matkó, 2017). Although the EU budget accounts for just around 1% of the EU's GDP and 2% of public spending, in the poorest member states, Cohesion Policy alone funded more than half of all public investments in recent years (Eurocities, 2018). On the one hand, it can be considered as an EU-wide investment policy to achieve Europe2020 objectives. On the other hand, it can be viewed as a solidarity-based policy to reduce development disparities among the different regions of the EU member states.

The Europe 2020 objectives (EC, 2010) set ambitious targets to be achieved in five main areas: boost growth and job creation (75% of people aged 20-64 working); achieve the transition to a low carbon economy (the 20-20-20 goals: reach 20% reduction in green house gas emission compared to 1990 levels, 20% of energy from renewables, 20% increase in energy efficiency); strengthen research and development (3% of EU's GDP being invested in R&D); improve education (40% of the 30-34 age group with completed higher education, reduce school dropout rate to 10%); tackle poverty and social exclusion (reducing the number of people in poverty by 20 million).

Cohesion policy is the strongest solidarity-based policy of the EU, aiming to reduce disparities among regions. There are more than fourfold differences in the GDP/capita (PPS) levels between the NUTS 2 regions of the poorest countries (BG, RO, PL, HU) and the richest countries in the EU. Cohesion policy also aims at compensating for natural or demographic handicaps, reducing differences in the level of access to basic social services (SGEI), and reducing isolation in remote areas (islands, mountains, outermost areas).

A system of 272 NUTS 2 regions was set up as a territorial framework for the implementation of Cohesion Policy in the 28 member states, with territorial units ranging from populations of 1.5 to 3 million people. The allocation of the financial resources of Cohesion Policy is determined on the basis of the eligibility of the individual regions. All EU regions are eligible for funding but the amounts and conditions depend on the level

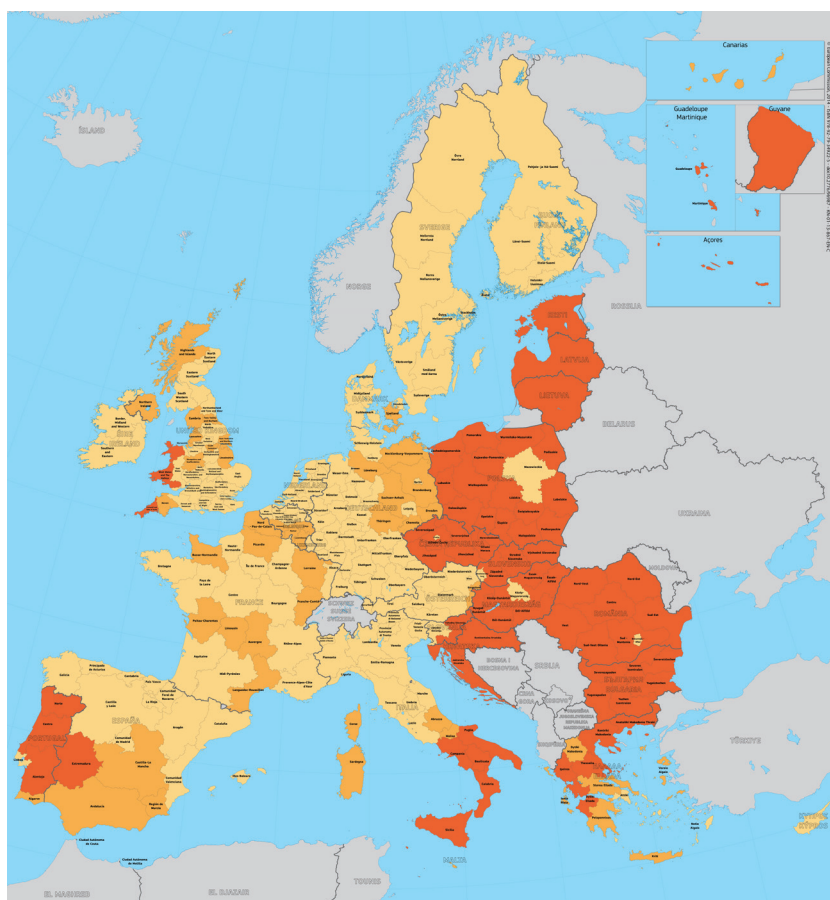
Politika e Kohezionit

Politika e kohezionit është një nga gurët themeltarë të politikave të BE-së me një përqindje të konsiderueshme (33%) të buxhetit total të BE-së (Matkó, 2017). Paçka se buxheti i BE-së përfaqëson vetëm rreth 1% të PBB të BE-së dhe 2% të shpenzimit publik, në vendet anëtare më të varfra vetëm politika e kohezionit financoi më shumë se gjysmën e të gjitha investimeve publike të viteve të fundit (Eurocities, 2018). Ajo mund të konsiderohet nga njëra anë si një politikë investimi në shkallë të gjerë e BE-së me synim arritjen e objektivave të Strategjisë Evropë 2020, dhe nga ana tjetër si një politikë solidariteti që synon reduktimin e pabarazisë në zhvillim mes rajoneve të ndryshme të shteteve anëtare të BE-së.

Objektivat e Strategjisë Evropë 2020 (EC, 2010) përcaktojnë pikësnyime ambicioze për pesë fushat kryesore: nxitjen e rritjes dhe të krijimit të vendeve të punës (të arrihet punësimi i 75% të personave 20-64 vjeç); realizimin e tranzicionit drejt një ekonomie me emetime të ulëta karboni (qëllimet 20-20-20: të arrihet një reduktim prej 20% i emetimit të gazit me efekt serrë krahasuar me nivelet e 1990; 20% e energjisë të vijë nga burime të energjisë së rinovueshme; të rritet me 20% efikasiteti i energjisë); përforsimin e studimeve kërkimore dhe të zhvillimit (3% e PBB të BE-së të arrihet të investohet në R&D); përmirësimin e arsimimit (40% e grupmoshës 30-34 vjeç të kenë përfunduar arsimin e lartë; të reduktohet përqindja e braktisjes së shkollës me 10%); trajtimin e çështjes së varfërisë dhe përjashtimit shoqëror (të reduktohet numri i personave që jetojnë në varfëri me 20 milionë).

Në të njëjtën kohë, politika e kohezionit është politika më fortë e solidaritetit në BE. Ajo ka për synim të reduktojë pabarazitë mes rajoneve. Diferenca mes nivelit të PBB-së për frymë të rajoneve NUTS 2 të vendeve më të varfra (BG, RU, PL, HU) dhe atij të rajoneve NUTS 2 të vendeve më të pasura të BE-së është më se katërfish. Veç kësaj, politika e kohezionit ka gjithashtu si qëllim të kompensojë mangësitë natyrore apo demografike, duke ulur diferencat në nivelin e aksesit tek shërbimet social-ekonomike bazë (SGEI), si dhe duke reduktuar izolimin në zonat më të largëta (ishujt, malet, zonat ultraperiferike).

Figure 1 | Figura 1. Where is Cohesion Policy implemented? Structural Funds 2014-2020 | Ku zbatohet politika e kohezionit – Fondet Strukturore 2014-2020?



All EU regions are eligible for funding (272 NUTS 2 regions in 28 member states). Amounts and conditions depend on level of development.

Red: Less developed (<75% of the EU's average GDP)

Orange: Transition (75-90%)

Light yellow: More developed (>90%)

Të gjitha rajonet e BE-së të përzgjedhshme për marrjen e fondeve (272 rajone NUTS 2 në 28 shtete anëtare). Shumat dhe kushtet varen nga shkalla e zhvillimit.

E kuqe: më pak të zhvilluara (<75% e PBB mesatar të BE-së)

Portokalli: Tranzicion (75-90%)

E verdhë: më të zhvilluara (>90%)

Source | Burimi: EC (2014a)

of development, giving most money to the less developed regions (below 75% of the EU's average GDP) (Figure 1). Regarding large infrastructure developments, Cohesion Fund eligibility is determined at the member state level, prioritizing the poorer countries (below 90% of the EU's average GDP).

As a result of these rules, the main beneficiaries of the Cohesion Policy are the poorer parts of the EU – the large, Eastern-European member states (half of the countries take 90% of the budget).

For the implementation of the Cohesion Policy, seven year programming periods are defined, with the 2014-2020 period being the most recent. There is a shared management system, splitting tasks between the European Commission and the member states, plus regions. While the Commission adopts partnership agreements and operational programmes, follows implementation,

Një sistem prej 272 rajonesh NUTS 2 në 28 Shtetet Anëtare, me njësi territoriale prej 1,5-3 milionë banorësh, u ngrit si një kuadër territorial për vënien në zbatim të politikës së kohezionit. Alokimi i mjeteve financiare të politikës së kohezionit përcaktohet bazuar në përzgjedhshmërinë e rajoneve të marra veçmas. Të gjitha rajonet e BE-së janë të përzgjedhshme për financime, por shumat dhe kushtet e këtyre financimeve varen nga shkalla e zhvillimit ku pjesa më e madhe e parave (<75% e PBB mesatar të BE-së) u shkon rajoneve më pak të zhvilluara (Figura 1). Për sa u përket zhvillimeve të mëdha infrastrukturore, përzgjedhshmëria për Fondet e Kohezionit përcaktohet në nivel Shteti Anëtar, duke u dhënë përparësi vendeve më të varfra (me nën 90% të PBB të BE-së).

Si rezultat i këtyre rregullave, përfituesit kryesorë të politikës së kohezionit janë zonat më të varfra të BE-së – Shtetet Anëtare të Evropës Lindore (gjysma e vendeve marrin 90% të buxhetit).

pays certified expenditures, and reports to the European Parliament, member states and regions are responsible for concrete planning, programming, launching calls, granting funding, checking expenditure, paying grants, performing audits, monitoring progress, and evaluating impact.

The 2014-2020 period of Cohesion Policy has brought some significant novelties. Thematic concentrations oblige the EU to devote certain parts of the budget to priority areas. Ex-ante conditionalities require a general or sector specific strategy, or legislation as a precondition for funding. Performance frameworks ensure that access to a part of the budget is linked to the achievement of milestones.

From an urban perspective, the most important novelty is the introduction of a compulsory urban dimension of Cohesion Policy, working towards an *integrated, place-based approach to territorial development*. The most important element of this new urban dimension is the “Sustainable Urban Development” regulation (ERDFr Article 7, see (ERDFr, 2013)), which is earmarked funding, covering some 15 billion EUR, for integrated urban development strategies in which 800 cities are involved. Cities have delegated powers that make them responsible for project selection. Besides that, other parts of the urban axis are the Urban Innovative Actions ((ERDFr, 2013) Article 8), the Urban Development Network, and URBACT – an EU-wide learning programme for cities via thematic networks. Among the territorial instruments applied, Integrated Territorial Investments (ITI) seeks to combine different funding sources to implement an integrated strategy, while Community-Led Local Development (CLLD) aims to empower local communities to implement their local strategy (EC, 2014b; EC, 2014c).

According to preliminary evaluations by the European Commission, the Sustainable Urban Development regulation has been met with real demand from member states, which allocated 50% more resources than the minimum required by the European Regional Development Framework (ERDFr) Regulation. ITI has proven to be a flexible instrument, which enables member states to address diverse and complex urban and territorial challenges by combining various sources of

Për vënien në zbatim të politikës së kohezionit përcaktohen periudha programimi 7-vjeçare më e fundmja e të cilave është periudha 2014-2020. Ekziston një sistem menaxhimi i përbashkët, në të cilin detyrat ndahen mes Komisionit Evropian dhe Shteteve Anëtare, si edhe rajoneve. Teksa Komisioni adopton marrëveshje partneriteti dhe programe operationale, ndjek zbatimin e tyre, paguan shpenzimet e certifikuar dhe i raporton Parlamentit Evropian (PE-së), Shtetet Anëtare dhe rajonet janë përgjegjës për planifikimin dhe programimin, publikimin e thirrjeve për pjesëmarrje, dhënien e financimeve, kontrollin e shpenzimeve, pagesat e granteve, kryerjen e auditimeve, monitorimin e ecurisë dhe vlerësimin e impaktit.

Periudha 2014-2020 e politikës së kohezionit solli disa risi të rëndësishme. *Përqendrimi tematik* nënkupton detyrimin për t'i kushtuar pjesë të caktuara të buxhetit fushave prioritare. *Kushtëzimet paraprake (ex ante)* vendosin si parakusht për dhënien e financimeve një strategji të përgjithshme/sectoriale specifike, apo nevojën për legjislacionin përkatës. *Kuadri i performancës* siguron që aksesin të një pjesë e buxhetit është i lidhur me arritjen e objektivave të përcaktuar.

Nga një këndvështrim urban, risia më e madhe është përfshirja e një dimensionit urban të detyrueshëm në politikën e kohezionit duke synuar një *qasje të integruar dhe të kontekstualizuar sipas vendit ndaj zhvillimit të territorit*. Elementi më i rëndësishëm i këtij dimensionit të ri urban në aspektin financiar është normativja për ‘Zhvillimin e qëndrueshëm urban’ (KEZHR Neni 7, shih (ERDF, 2013)), çka nënkupton fonde të destinuar në mënyrë specifike për strategji të integruara për zhvillimin urban, të cilat arrijnë në rreth 15 miliardë euro. Në këto strategji janë përfshirë 800 qytete të cilave u delegohen kompetenca të caktuara dhe të cilat janë përgjegjëse për përzgjedhjen e projekteve. Veç kësaj, pjesë të tjera të aksit urban janë Aktivitetet Urbane Novatore ((ERDF, 2013) Neni 8), Rrjeti i Zhvillimit Urban si dhe URBACT, një program për edukimin e qyteteve përmes rrjeteve tematike i ofruar në shkallë BE-je. Nga instrumentet territoriale të aplikuara, ITI është ai që synon kombinimin e disa burimesh financimi për implementimin e strategjive të integruara, ndërkohë që ZHLDK synon të fuqizojë komunitetet

funding. Within this framework, the financial incentive has resulted in a shift to a metropolitan area approach in urban development in some member states.

Though it has produced positive outcomes, the functioning of the new system poses challenges as well, such as: being a dispersed, audit-driven management system; and being characterised by overregulation, slow start-up and progress, with complex issues around procurement and state-aid.

Cohesion Policy in Practice: A Critical Analysis

Although the introduction of a compulsory urban dimension in Cohesion Policy can be considered as a significant step forward, experiences from the ground show that the new system has serious problems (Tosics, 2016).

- Thematic concentration and a results-orientated approach are essential factors of the new approach. These are important aims, but both are very much against locally determined (participatory, bottom-up) integrated thinking. These factors divert attention away from the original global-grant type of intention; cities are not allowed to develop their integrated strategy and collect money from different funds without fulfilling conditions imposed by those distributing the funds.
- The multi-fund option is intended to create better links between the ERDFr and the European Social Fund (ESF). Despite good intentions, the ERDFr and ESF are still very different regarding institutions, definitions, and strategies. Some of the member states further aggravate the problem with national ESF regulations, excluding any opportunity to use ESF resources as part of integrated interventions at the regional or local level.
- Although in real life it is increasingly difficult to clearly delineate urban areas from rural ones, EU funding requires this distinction among the first steps of programming, through the separation of rural and urban development.
- ‘*Delephobia*’ describes the hesitation of managing authorities to share management and implementation functions with local

lokale në zbatimin e strategjive të tyre vendore (EC, 2014b; EC, 2014c).

Sipas vlerësimeve paraprake të bëra nga Komisioni Evropian, normativa për Zhvillimin e Qëndrueshëm Urban ka përmbushur kërkesën reale të Shteteve Anëtare, duke alokuar 50% më shumë burime sesa minimumi i kërkuar nga Normativa e KEZHR. ITI dha prova të qenit një instrument i adaptueshëm që mundëson adresimin e sfidave të shumëllojshme e të ndërlikuara urbane dhe territoriale përmes kombinimit të burimeve të ndryshme të financimit. Në këtë kuadër, stimuli financiar rezultoi, në disa prej Shteteve Anëtare, në kalimin tek një qasje për zhvillimin urban e përqendruar te zonat metropolitane.

Paçka se ka një balancë pozitive, edhe funksionimi i sistemit të ri paraqet sfidat e tij, si për shembull: të qenët një sistem menaxhimi i shpërndarë dhe i bazuar te auditimi; të qenët i karakterizuar nga një mbingarkesë rregulloresh dhe nga një nisje dhe përparim i ngadaltë, si dhe nga çështje komplekse që kanë të bëjnë me prokurimet dhe ndihmën e shtetit (ku këto të fundit bëhen në shumë raste pengesë në përzgjedhjen e zgjidhjeve më të përshtatshme).

Politika e Kohezionit në praktikë: analizë kritike

Paçka se përfshirja e një dimensionit urban të detyruar në politikën e kohezionit mund të konsiderohet si një hap përpara mjaft i rëndësishëm, përvojat ‘nga terreni’ na tregojnë që ky sistem i ri ka probleme serioze (Tosics, 2016).

- Përqendrimi tematik dhe qasja e orientuar nga rezultatet janë qëllime thelbësore të qasjes së re. Këto qëllime janë të rëndësishme por, që të dyja, janë kundër të menduarit të integruar (me pjesëmarrje dhe të orientuar nga poshtë lart) të adoptuar në nivel vendor. Ato devijojnë nga qëllimi fillestar i një granti global: qyteteve nuk u lejohet të zhvillojnë strategjitë e tyre të integruara dhe të mbledhin para nga fonde të ndryshme pa përmbushur kushtet e vendosura nga dhënësit e parave.
- Opsioni i financimit përmes disa fondeve të ndryshme synon lidhje më të mira mes KEZHR dhe Fondit Social Evropian (FSE). Me

authorities, as the managing authorities consider them inexperienced in Cohesion Policy matters, potentially endangering the financial accountability of the programmes.

Cities, which receive the greatest amount of funding within the Sustainable Urban Development regulation, are the least experienced in complex planning, governance, and implementation mechanisms, which are needed for the required integrated use of these resources. It is then no wonder that some cities, or newly formed metropolitan collaborations, are unwilling to take over even the minimal task of project selection. In their case, the training of existing personnel is of crucial importance.

Cohesion Policy Post-2020: Unfavourable Conditions

The planning of the next programming period, beyond 2020, is already underway. There are unfortunately very negative external conditions affecting this process: Brexit means a substantial loss in revenue (the UK was the second largest net contributor) and there are strong re-nationalizing efforts taking place (partly in connection with the dilemmas caused by third-country migration), linked to the strengthening of right-wing, nationalistic political ideas. All of this means that there will be less money available for the Cohesion Policy and the solidarity dimension may become weaker.

After Brexit, the whole architecture of Cohesion Policy will have to be revisited in order to stay effective. A fresh look would be needed, but each of the programmes and institutions want to keep their power, position, money.

One of the potential ways to proceed would be to apply a stronger territorial dimension and decrease the number and simplify the form of thematic priorities, allowing larger choices for metropolitan areas. It has to be acknowledged that without Cohesion Policy it is not possible to build a common Europe. Even within a smaller EU budget, the Cohesion Policy should remain strong. An effective metropolitan dimension within the Cohesion Policy is not only important in the core economies of the EU, but also in the peripheral countries. Metropolitan areas (with outreach to

gjithë qëllimet e mira, KEZHR dhe FSE janë ende shumë të ndryshme për sa u përket institucioneve, përkufizimeve dhe strategjive. Disa nga shtetet anëtare e përkeqësojnë edhe më tepër këtë problem përmes normativës kombëtare lidhur me FSE, duke përjashtuar çdo mundësi në nivel rajonal apo vendor për të përdorur burimet e FSE si pjesë të ndërhyrjeve të integruara.

- Urbane dhe rurale: paçka se në jetën reale është gjithnjë e më e vështirë të përcaktohet kufiri i qartë mes zonave urbane dhe atyre rurale, në kuadrin e financimeve të BE-së kjo ndarje është një ndër hapat e para që duhet të kryhen në kontekstin e programimit duke qenë se programi i zhvillimit rural është i ndarë nga ai i zhvillimit urban.
- ‘*Delephobia*’ është termi që i referohet hezitimit që kanë Autoritetet Menaxhuese për të bashkëndarë funksionet e menaxhimit dhe zbatimit me autoritetet vendore, pasi i konsiderojnë këto të fundit pa përvojë në çështjet e politikës së kohezionit dhe si pasojë me potencialin për të vënë në rrezik llogaridhënien financiare të programeve.

Qytetet, të cilat marrin shumë relativisht më të madhe të parave në kuadrin e normativës së Zhvillimit të Qëndrueshëm Urban, janë ato me më pak përvojë në mekanizmat e ndërlikuar të planifikimit, qeverisjes dhe zbatimit që nevojiten për përdorimin e integruar të këtyre burimeve. Nuk është për t’u çuditur pra që disa qytete apo bashkëpunime në nivel metropolitan të vendosura rishtasi nuk dëshirojnë të marrin përsipër as detyrën modeste të përzgjedhjes së projekteve. Në këto raste, trajnimi i personelit ekzistues merr një rëndësi thelbësore.

Politika e Kohezionit post 2020: kushtet e pafavorshme

Planifikimi i periudhës së ardhshme të programimit, pas 2020, ka disa vite që ka nisur. Fatkeqësisht, ekzistojnë kushte të jashtme shumë negative që ndikojnë në këtë proces: Brexit nënkupton humbje të konsiderueshme në aspektin e të ardhurave (Mbretëria e Bashkuar renditej e dyta ndër kontribuesit neto) dhe ekzistojnë gjithashtu edhe përpjekje të theksuara rinacionalizimi (të

rural areas) should strengthen the more balanced territorial development across the EU.

These aims were also supported by the Eurocities statement on future Cohesion Policy (Eurocities, 2017), emphasizing the need for Cohesion Policy to remain an expression of EU solidarity, and for cities to gain a growing role within the framework of the strengthened partnership principle. A stronger territorial and functional area approach would be needed with simplified rules, subsidiarity, and proportionality, taking into account the outcomes of the Urban Agenda for the EU¹.

The reality, however, is different: the first Multi-annual Financial Framework (MFF) proposal of the European Commission, published on May 2, 2018, (EC, 2018a) shows limited hopes for the integrated and solidarity-based development of urban areas.

The MFF proposal aims to sustain the level of the EU budget. The proposal asks for a slightly higher national contribution from member states (1.114% of GNI up from 1.03%) and proposes new, direct revenue sources for the EU (e.g. from the Emissions Trading System and based on non-recycled plastic packaging) amounting to 12% of the budget.

There are priorities with increased spending suggested: migration and border management; security and defence; climate action; Erasmus+; EU's external action; and research, innovation, and the digital transition. To make room to finance these priorities, the MFF proposes savings on 'traditional' policies: a seven percent cut in Cohesion Policy and a five percent cut in the common agricultural policy. While ERDFr would remain around the same size, the Cohesion Fund would be cut by more than a third (EC, 2018b) (Figure 2). Regional allocations will still be based on GDP per capita at the NUTS 2 level, but will be complemented by other factors (unemployment, climate change, and migration). This might bring about a shift of funds from eastern states towards Southern Europe, and could take better account of social challenges in prosperous regions.

It could be said that given the negative conditions, the Commission's proposal may be considered as the most acceptable version. However, difficult negotiations are to be expected. Some net contributors are very firmly refusing to pay more into the EU budget, while new emissions and

cilat lidhen pjesërisht me dilemat e shkaktuara nga imigrimi nga vendet e botës së tretë) që kanë të bëjnë me forcimin e ideve politike të djathta e nacionaliste. E gjithë kjo nënkupton që do të ketë më pak para në dispozicion (edhe) për Politikën e Kohezionit dhe dimensionin e solidaritetit mund të dobësohet.

Pas Brexit, e gjithë arkitektura e Politikës së Kohezionit duhet të rishikohet në mënyrë që të qëndrojë efikase. Do të ishte e nevojshme që gjërat të shiheshin me një sy të ri, por çdo program dhe institucion dëshiron të vazhdojë të ruajë pozicionin, pushtetin dhe paratë e tij.

Një nga mënyrat e mundshme për të zgjidhur këtë situatë do të ishte aplikimi i një dimensionin më të fortë territorial dhe thjeshtësimi dhe reduktimi i prioritetëve tematike, duke bërë të mundur një larmi më të madhe zgjedhjesh për zonat metropolitane. Duhet pranuar fakti që pa Politikën e Kohezionit nuk është e mundur të ndërtohet një Evropë e përbashkët. Edhe brenda një buxheti më të vogël të BE-së, Politika e Kohezionit duhet të mbetet e fortë. Një dimension metropolitan efektiv brenda Politikës së Kohezionit nuk është i rëndësishëm vetëm për ekonominë më qendrore të BE-së, por edhe për vendet më periferike. Zonat metropolitane (me shtrirje drejt zonave rurale) duhet të përforcojnë zhvillimin sa më të balancuar të territorit kudo në BE.

Këto qëllime u mbështetën edhe nga deklarata e Eurocities mbi politikën e ardhshme të kohezionit (Eurocities, 2017), e cila theksonte nevojën që politika e kohezionit të mbetet një shprehje e solidaritetit të BE-së dhe qytetet të marrin një rol gjithnjë e më të madh në kuadrin e parimit të forcimit të partneriteteve. Do të ishte e nevojshme një qasje më e fortë e bazuar në zonat territoriale dhe funksionale, me rregulla të thjeshtuara, subsidiaritet, proporcionalitet dhe marrje në konsideratë të rezultateve të Axhendës Urbane të BE-së¹.

Realiteti, megjithatë, është ndryshe: propozimi i parë i Kuadrit Financiar Shumëvjeçar të Komisionit Evropian, publikuar në 2 maj 2018 (EC, 2018a), duket se i ka të kufizuara shpresat për një zhvillim të zonave urbane të integruar dhe të bazuar te solidariteti.

Propozimi i KFSH-së synon të ruajë nivelin e

pollution-based revenue sources might be difficult to get through the Council. Long discussions can be expected on the reduction of the Common Agricultural Policy and Cohesion Policy; on the calculation of regional allocations; and on the conditions for the rule of law (linking EU money to fulfilment of political pre-conditions).

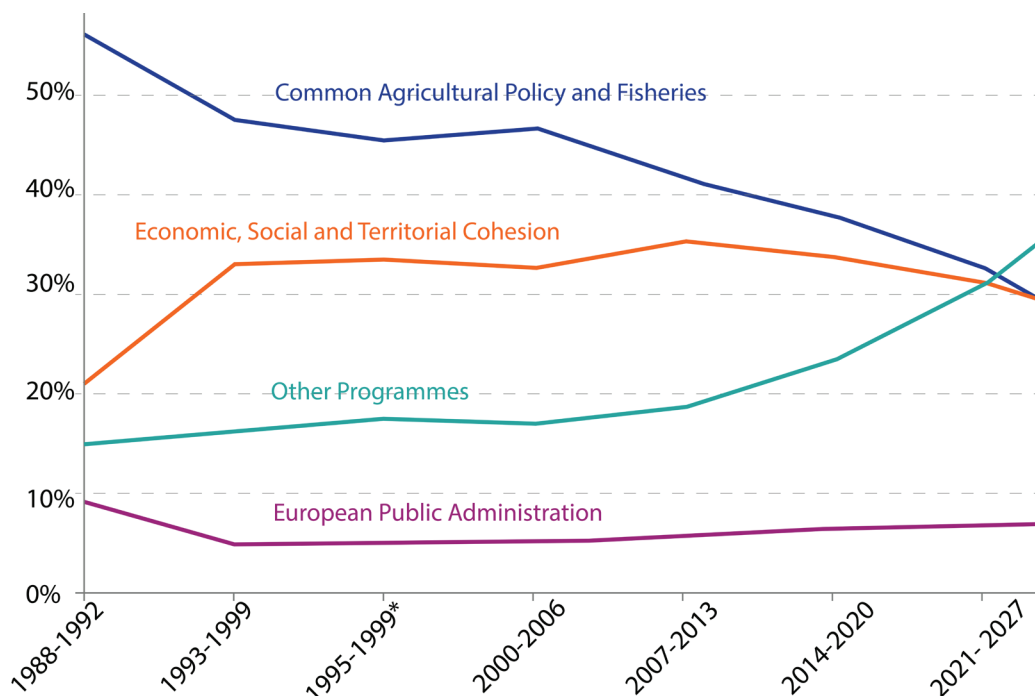
After the Commission's proposal is discussed by the member states in the Council and by political groups in the European Parliament, the three EU institutions enter into a tripartite dialogue (called a trialogue) to come to an agreement, which requires the unanimous support of member states in the Council and the consent of the European Parliament. Considering that adopting the MFF requires unanimity in the Council, the Commission's call to agree to the MFF by May 2019 (before the election of the European Parliament) might be too ambitious.

mëparshëm të buxhetit të BE-së. Ai kërkon një kontribut kombëtar pak më të madh nga ana e shteteve anëtare (1.114% të AKB nga 1.03% që ishte më parë) dhe propozon burime të reja të ardhurash të drejtpërdrejta për BE-në (p.sh. të ardhura nga Tregu i të Drejtave të Emetimit dhe të ardhura nga përdorimi i ambalazheve plastike jo të riciklueshme), të cilat shkojnë deri në 12% të buxhetit.

Prioritetet për të cilat sugjerohet se nevojiten shpenzime më të mëdha janë: imigrimi dhe menaxhimi i kufijve; siguria dhe mbrojtja; veprimet për ndryshimet klimatike; Erasmus+; veprimtaria e jashtme diplomatike e BE-së; studimet kërkimore, novacionet dhe tranzicioni digjital. Për të krijuar hapësira për financimin e prioritetëve të reja, KFSH propozon kursimin përmes reduktimit të financimeve për politikën 'tradicionale': reduktim prej 7% për politikën e kohezionit dhe 5% për politikën e përbashkët bujqësore. Teksa KEZHR mbetet pak a shumë i njëjtë, Fondi i Kohezionit shkurtohet me më shumë se një të tretën (EC, 2018b) (Figura 2). Alokimet rajonale do të

Figure 2 | Figura 2. The New Multi-Annual Financial Framework 2021 – 2027. A Budget for a Union That Protects, Empowers, And Defends. € 1,087.2 billion | Kuadri i Ri Financiar Shumëvjeçar 2021-2027. Buxheti për një Bashkim që Ruan, Fuqizon dhe Mbron. € 1,087.2 miliardë

**Adjusted for 1995 enlargement*



Source | Burimi: EC (2018b)

Conclusions and Recommendations for the Western Balkan Countries

Cohesion Policy is without a doubt one of the most valuable and innovative of the European Union policies. The experience of the post-socialist countries joining the EU in 2004 shows that the real gain of joining and becoming part of the Cohesion Policy was the innovation in planning. The significant amount of financial resources is also important, but if planning is not sound, that money can easily be wasted (many examples have been identified, mostly in the peripheral southern and eastern countries, of doubtful projects and corruption).

Thus, despite the difficulties and constraints to be expected in the future, it is worth for the Western Balkan countries to prepare for EU membership and for the Cohesion Policy, as one of the most positive aspects of joining. During the preparation process, it is advisable to learn from the experiences of those countries and cities that joined the EU in the last enlargement wave. The following ideas could be of particular interest:

- Influencing the EU before entering it: the Visegrad-4 countries made a concentrated lobbying effort in the first half of the 2000s regarding the issue of housing, successfully convincing the Commission that housing, which was excluded from the eligibility areas of Cohesion Policy, is an important issue in the new member states and should be allowed to become the subject of Cohesion Policy funding;
- Intensive use of collaboration arenas in the EU to fight for urban interests, such as the Committee of the Regions, Eurocities, Council of European Municipalities and Regions, and Eurotowns: most of these platforms are open to regions and cities even before they officially join the EU;
- Learning from others: what are the good practices and how can these be adapted under different circumstances? URBACT in particular can be considered as a useful vehicle for knowledge exchange between cities; and, lastly

vazhdojnë të bazohen në PBB për frymë në rajonet NUTS 2, por do të merren parasysh edhe faktorë të tjerë plotësues (papunësia, ndryshimi i klimës, migrimi). Kjo mund të çojë në një kalim të fondeve nga Evropa Lindore në atë Jugore si dhe në marrjen më shumë në konsideratë të sfidave sociale në rajonet më të begatshme.

Mund të thuhet që, brenda kushteve negative ekzistuese, propozimi i Komisionit është për t'u konsideruar si një nga versionet më të pranueshme. Megjithatë, negociatat pritet të jenë të vështira. Disa kontribues neto janë duke refuzuar në mënyrë të prerë të paguajnë më shumë për buxhetin e BE-së, ndërsa burimet e reja të të ardhurave nga lëshimi i të drejtave të emetimit dhe pagesat për ndotjen e shkaktuar në mjedis mund të jetë e vështirë që të miratohen nga Këshilli. Pritet të ketë diskutime të gjata mbi reduktimet në politikat e bujqësisë dhe të kohezionit, llogaritjen e alokimeve rajonale dhe kushtet që lidhen me shtetin ligjor (duke lidhur paratë e BE-së me përmbushjen e parakushteve politike).

Pasi propozimi i Komisionit diskutohet nga shtetet anëtare në Këshill dhe nga grupet politike në Parlamentin Evropian, të treja këto institucione të BE-së hyjnë në një bashkëbisedim tresh të quajtur trilog për të arritur një marrëveshje për të cilën nevojitet unanimiteti i shteteve anëtare në Këshill dhe miratimi i Parlamentit Evropian. Duke marrë parasysh që adoptimi i KFSH kërkon unanimitetin e Këshillit, thirrja e Komisionit për të rënë dakord me KFSH brenda majit 2019 (para zgjedhjeve të Parlamentit Evropian) mund të jetë tepër ambicioze.

Përfundimet dhe rekomandimet për vendet e Ballkanit Perëndimor

Politika e Kohezionit është pa dyshim një ndër pjesët më me vlerë dhe më novatore të politikave të Bashkimit Evropian. Përvoja e vendeve post-socialiste që hynë në vitin 2004 në BE tregon se përfitimi i vërtetë i të qenit pjesë e Politikës së Kohezionit janë risitë në planifikim. Natyrisht, edhe shuma e konsiderueshme e parave është e rëndësishme por, nëse planifikimi nuk është i mirë, paratë mundet lehtësisht të keqpërdoren (janë identifikuar shumë shembuj korrupsioni

- Learning from concrete descriptions of how cities prepared for EU membership and how they were impacted as a consequence of it (for the case of Budapest, see Tosics, 2010).

The Western Balkan Network on Territorial Governance is a promising effort in this direction, preparing the territorial actors of the Western Balkan region for the EU in the best possible way, both as an influencer and as a recipient of the EU regulatory and financial structures.

Notes

1. Launched in 2016, see <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>
- dhe projektesh të dyshimta, kryesisht në vendet periferike të jugut dhe lindjes).
- Prandaj, pavarësisht rritjes së vazhdueshme të vështirësive dhe kufizimeve që parashikohen për të ardhmen, vendeve të Ballkanit Perëndimor u volit të përgatiten për anëtarësimin në BE dhe për politikën e kohezionit si një ndër aspektet më pozitive të këtij anëtarësimi. Në procesin e përgatitjeve është e këshillueshme të mësohet nga përvoja e vendeve dhe qyteteve që hynë në BE në valën e fundit të zgjerimit. Idetë e mëposhtme mund të jenë veçanërisht me interes:
- Të influencohet BE-ja para hyrjes: katër vendet e Visegrad-4 bënë një përpjekje lobimi të përqendruar gjatë gjysmës së parë të viteve 2000 lidhur me çështjen e strehimit duke ia dalë ta bindnin Komisionin se strehimi, i cili ishte i përjashtuar nga fushat e përzgjedhshmërisë së politikës së kohezionit, ishte një çështje e rëndësishme për shtetet e reja anëtare dhe duhet të lejohej të bëhej pjesë e fushave të financuara nga politika e kohezionit;
- Të bëhet një përdorim intensiv i arenave të bashkëpunimit në BE për të luftuar për interesat urbane: Komiteti i Rajoneve, Eurocities, Këshilli i Bashkive dhe Rajoneve Evropiane, Eurotowns – shumica e tyre janë të hapura për rajonet dhe qytetet edhe përpara se këto të futen zyrtarisht në BE;
- Të mësohet nga të tjerët: cilat janë praktikatat e mira dhe si mund të përshtaten ato në rrethana të ndryshme. URBACT në mënyrë të veçantë mund të konsiderohet një mjet i mirë për shkëmbimin e njohurive mes qyteteve;
- Të mësohet nga përshkrimet e eksperiencave konkrete të qyteteve të caktuara, se si u përgatitën ato për anëtarësimin në BE dhe si ndryshuan si pasojë e këtij anëtarësimi (për rastin e Budapestit shih Tosics, 2010).

Rrjeti i Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen e Territorit përbën një përpjekje premtuese në këtë drejtim, duke përgatitur aktorët e territorit të rajonit të Ballkanit Perëndimor për BE-në, në mënyrën më të mirë të mundshme, qoftë si ndikues qoftë si pritës e zbatues të strukturave normative dhe financiare të BE-së.

Shënime

1. E nisur në vitin 2016, shih <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

References | Referenca

- EC, 2010. *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. [Online] Available at: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [Accessed 14 August 2018].
- EC, 2014a. *EU Regional Policy*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/img/eligibility20142020.pdf [Accessed 13 August 2018].
- EC, 2014b. *ITI Integrated Territorial Investment*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf [Accessed 14 August 2018].
- EC, 2014c. *Community Led Local Development*. [Online] European Commission Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf [Accessed 14 August 2018].
- EC, 2018a. *EU Budget for the Future*. [Online] Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_en.pdf [Accessed 13 August 2018].
- EC, 2018b. *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027*. [Online] European Commission Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF [Accessed 14 August 2018].
- ERDF, 2013. *Regulation (Eu) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006*. [Online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN> [Accessed 14 August 2018].
- Eurocities, 2017. *the Future of Cohesion Policy. Delivering Results for Citizens Contributing to a Stronger Europe*. [Online] Available at: <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESstmtfutureofcohesionpolicyfinal.pdf> [Accessed 14 August 2018].
- Eurocities, 2018. *Policy brief on the MFF proposal 2021-2027*. [Online] Available at: http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Policy_brief_MFF_20180502.pdf [Accessed 14 August 2018].
- Tosics, I., 2010. The approach of Budapest to the European Union *The Europeanization of a post-socialist city*. In A. Hamedinger & A. Wolffhardt, eds. *The Europeanization of Cities - Policies, Urban Change and Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press. pp.127-44. <http://mri.hu/wp-content/uploads/2012/07/The-approach-of-Budapest-to-the-European-Union-The-Europeanization-of-a-post-socialist-city.pdf> [Accessed 13 August 2018].
- Tosics, I., 2016. Integrated Territorial Investment – A Missed Opportunity? In J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy & T. Muravska, eds. *EU Cohesion Policy - Reassessing performance and direction*. London: Routledge. pp.284-96. London: Routledge. pp 284-296 <http://www.tandfebooks.com/doi/view/10.4324/9781315401867> [Accessed 13 August 2018].

Abbreviations

ADF	Albanian Development Fund	ESPON	European Spatial Planning Observatory Network
CC	Climate Change	ETIS	European Tourism Indicator System
CLLD	Community-Led Local Development	EC	European Commission
COFOG	Classification of the Functions of Government	EU	European Union
COP	Conference of the Parties	FAR	Floor Area Ratio
CP	Cohesion Policy	GDP	Gross Domestic Product
CSTO	Croatian Sustainable Tourism Observatory	GHG	Greenhouse Gases
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Inter-ministerial Delegation for Territorial Management and Regional Attractiveness)	GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
DCM	Decision of the Council of Ministers	GLTP	General Local Territorial Plan
DG REGIO	Directorate - General for Regional and Urban Policy	GNI	Gross National Income
DLDP	Decentralization and Local Development Program	GNTF	General National Territorial Plan
DMO	Destination Management Organization	GoA	Government of Albania
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	HPP	Hydropower Plant
EE	Energy Efficiency	IGJEUM	Institute of Geosciences, Energy, Water and Environment
EEA	Energy Efficiency Agency	INSTAT	Institute of Statistics
EIA	Environmental Impact Assessment	IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
ERDF	European Regional Development Fund	ITI	Integrated Territorial Investments
ERDFr	European Regional Development Framework	KESH	Albanian Electric Corporation
ERE	Energy Regulatory Entity	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Banking Group)
ESDP	European Spatial Development Perspective	kWh	Kilowatts Hours
ESF	European Social Fund	LCDS	Low Carbon Development Strategies
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program	LDP	Local Detailed Plan
		LGU	Local Government Units
		MFF	Multiannual Financial Framework
		MIE	Ministry of Infrastructure and Energy
		MoFE	Ministry of Finance and Economy
		MTE	Ministry of Tourism and Environment

MUD	Ministry of Urban Development	SDLG	Strategy for Decentralization and Local Governance
NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Actions	SEA	Strategic Environmental Assessment
AKBN	National Agency of Natural Resources	SGEI	Services of General Economic Interest
NARD	National Agency for Regional Development	SME	Small Medium Enterprises
NDC	Nationally Determined Contributions	TAR	Territorial and Administrative Reform
NEA	National Environmental Agency	TG-WeB	Western Balkan Network on Territorial Governance
NEAP	National Energy Action Plan	TIA	Territorial Impact Assessment
NSDI	National Strategy for Development and Integration	UK	United Kingdom
NTPA	National Territorial Planning Agency	UNDP	United Nation Development Programme
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
OSHEE	Electric Energy Distribution Operator		
OPFRD	Operational Programme for Financing of Regional Development		
PCR	Plot Coverage Ratio		
PLGP	Planning and Local Governance Project		
PVs	Photovoltaic Systems		
QH	Quadruple Helix		
RD	Regional Development		
RDA	Regional Development Agencies		
RDPA	Regional Development Programme Albania		
REDA	Regional Economic Development Agency		
RDCS	Regional Development Crosscutting Strategy		
RDF	Regional Development Fund		
SAA	Stabilization and Association Agreement		

Shkurtesa

AEE	Agjencia e Eficiencës së Energjisë	ESPON	Rrjeti Evropian i Observatorit të Planifikimit Hapësinor
AKB	Të Ardhurat Kombëtare Bruto	ETIS	Sistemi Evropian i Treguesve të Turizmit
AKBN	Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore	FEZHR	Fondi Evropian i Zhvillimit Rajonal
AKM	Agjencia Kombëtare e Mjedisit	FSE	Fondi Social Evropian
AKPT	Agjencia Kombëtare e Planifikimit të Territorit	FZHR	Fondi i Zhvillimit të Rajoneve
AKZHR	Agjencia Kombëtare për Zhvillimin Rajonal	FV	Fotovoltaikë
AM	Autoriteti Menaxhues	GES	Gazet e Efektit Serrë
AZHR	Agjencia e Zhvillimit Rajonal	GIZ	Zyra Gjermane për Bashkëpunim Ndërkombëtar
AZHER	Agjencia e Zhvillimit Ekonomik Rajonal	HEC	Hidrocentral
BE	Bashkimi Evropian	IGJEUM	Instituti i Gjeoshkencave, Energjisë, Ujit dhe Mjedisit
BERZH	Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim	INSTAT	Instituti i Statistikave
BRE	Burimet e Rinovueshme të Energjisë	IPA	Instrumenti për Asistencën e Para-Aderimit
COFOG	Klasifikimi i Funksioneve të Qeverisë	ITI	Investimet e Territorit të Integruara
COP	Konferenca e Palëve	KESH	Korporata Elektro-Energjetike Shqiptare
CSTO	Observatori Kroat i Turizmit të Qëndrueshëm	KEZHR	Kuadri Evropian i Zhvillimit Rajonal
DATAR	Delegacioni Ndërmënytor i Menaxhimit të Territorit dhe i Vlerave Rajonale	KFSH	Kuadri Financiar Shumëvjeçar
DG REGIO	Drejtorja e Përgjithshme për Politikën Rajonale dhe Urbane	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Grupi Bankar KfW)
DLDP	Programi për Decentralizimin dhe Zhvillimin Lokal	kWh	Kilovat Orë
DMO	Organizata e Menaxhimit të Destinacionit	MB	Mbretëria e Bashkuar
EE	Eficiencë Energjie	MFE	Ministria e Financave dhe Ekonomisë
ERE	Enti Rregullator i Energjisë	MIE	Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë
ESDP	Perspektiva Evropiane e Zhvillimit Hapësinor	MSA	Marrëveshja e Stabilizim Asociimit
ESMAP	Programi i Asistencës për Menaxhimin e Sektorit të Energjisë	MTM	Ministria e Turizmit dhe Mjedisit
		MZHU	Ministria e Zhvillimit Urban
		NAMA	Masat Zbutëse të Përshtatshme për Vendin
		NDC	Kontributi Kombëtar i Përcaktuar

NUTS	Nomenklatura e Njërive Territoriale Statistikore	UNFCCC	Konventa Kuadër e Kombeve të Bashkuara mbi Ndryshimet Klimatike
NJQV	Njësi e Qeverisjes Vendore	VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
NK	Ndryshimet Klimatike	VNM	Vlerësim i Ndikimit në Mjedis
NVM	Ndërmarrjet e Vogla dhe të Mesme	VSM	Vlerësim Strategjik Mjedisor
OSHEE	Operatori Shpërndarjes së Energjisë Elektrike	ZHR	Zhvillimi Rajonal
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto	ZHLDK	Zhvillimi Lokal i Drejtuar nga Komuniteti
PDV	Plani i Detajuar Vendor		
PE	Parlamenti Evropian		
PLGP	Projekti i Planifikimit dhe Qeverisjes Vendore		
POFZHR	Programi Operacional për Financimin e Zhvillimit Rajonal në Shqipëri		
PPK	Plani i Përgjithshëm Kombëtar i Territorit		
PPV	Plani i Përgjithshëm Vendor		
PZHRSH	Programi për Zhvillimin Rajonal në Shqipëri		
QSH	Qeveria Shqiptare		
RAT	Reforma Administrativo-Territoriale		
SGEI	Shërbimet e Interesit Ekonomik të Përgjithshëm		
SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim		
SNDQV	Strategjia Ndërsektorale për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore		
SNZHR	Strategjia Ndërsektorale e Zhvillimit Rajonal		
SHA	Shtetet Anëtare		
TG-WeB	Rrjeti i Ballkanit Perëndimor për Qeverisjen Territoriale		
TIA	Vlerësim i Impaktit në Territor		
UNDP	Programi i Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara		

Annual Review of Territorial Governance in Albania

Qeverisja Territoriale në Shqipëri

Issue | Numri 1 November | Nëntor 2018

Print ISSN 2617-7692

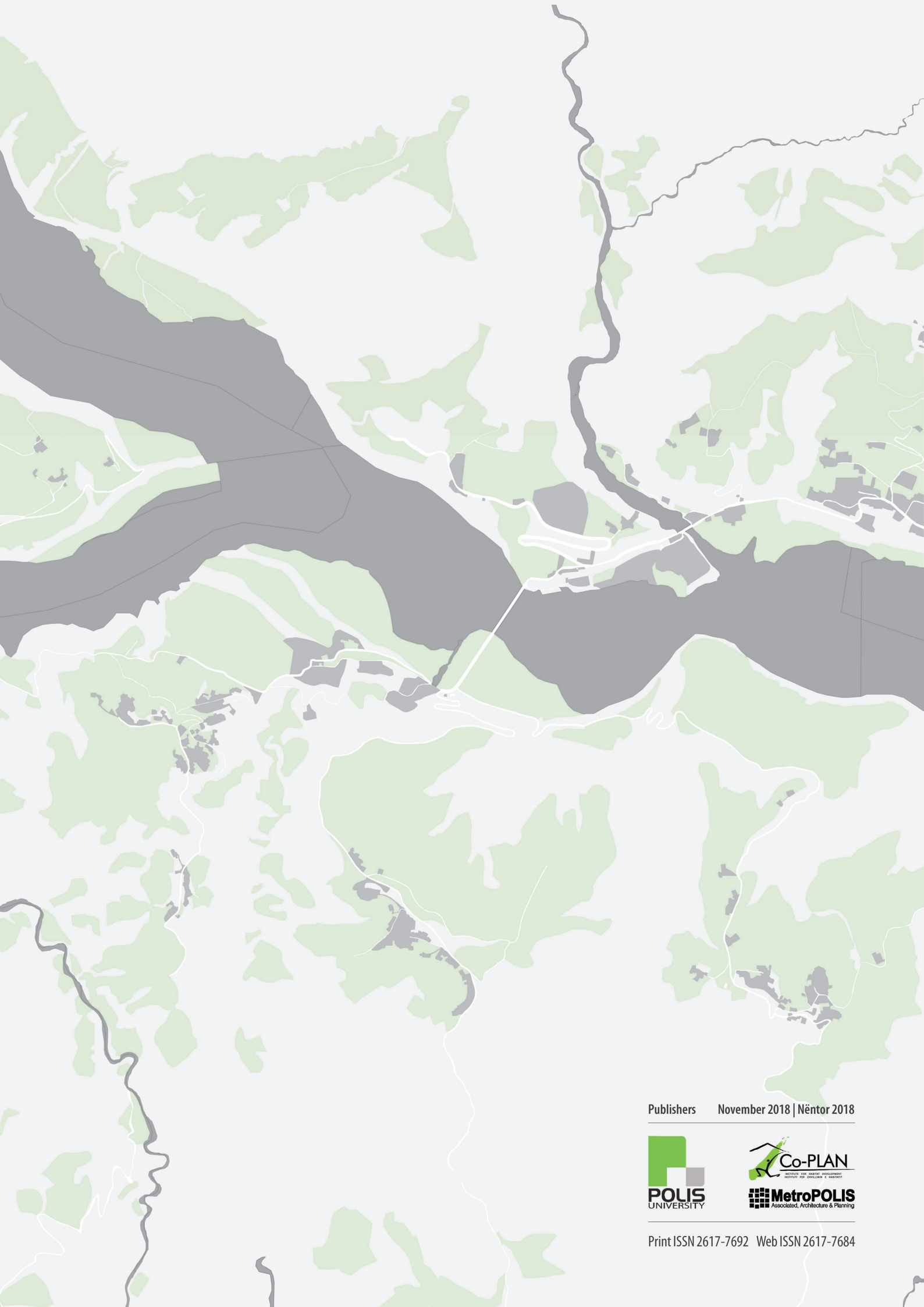
Web ISSN 2617-7684

Submitting to *Annual Review for Territorial Governance in Albania*: For information about the review and guidance on how to submit, please see www.co-plan.org and contact co-plan@co-plan.org. | **Si të publikoni:** Për informacion mbi mundësitë për publikim, mënyrën e dorëzimit të artikujve dhe për vlerësimet e pavarura të artikujve tuaj, ju lutem kontaktoni co-plan@co-plan.org.

Access: *The Annual Review for Territorial Governance in Albania* is an open access journal. You can access its contents at www.co-plan.org. | *Qeverisja Territoriale në Shqipëri* është një periodik me akses të hapur. Ju mund të aksesoni përmbajtjen e periodikut në www.co-plan.org.

Disclaimer: Co-PLAN, Institute for Habitat Development and POLIS Press makes every effort to ensure the accuracy of all the information and content contained in this publication. However, any opinions or views expressed in this publication are the opinions and views of the authors and are necessarily not the views of or endorsed by the Publishers. The accuracy of the content should be independently verified with primary sources of information. The Publishers shall not be liable for any losses, actions, claims, proceedings, demands, costs, expenses, damages, and other liabilities whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with, in relation to or arising out of the use of the Content.

Shënim i rëndësishëm: Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit dhe POLIS Press përpiqen në mënyrë aktive që të sigurojnë saktësinë, bazën shkencore dhe përshtatshmërinë e informacionit dhe të përmbajtjes së këtij publikimi. Megjithatë, çdo opinion dhe/ose këndvështrim i shprehur në artikujt e këtij publikimi i përket autorit/autorëve përkatës dhe jo domosdoshmërisht reflekton qëndrimin e Publikuesve. Në çdo rast, vërtetësia e informacionit duhet të verifikohet në mënyrë të pavarur dhe mbi bazën e burimeve parësore përkatëse. Publikuesit nuk janë dhe nuk do të jenë përgjegjës për humbje, veprime, pretendime, ankesa, procedime, kërkesa, kosto, shpenzime, dëme dhe/ose implikime të formave të tjera, të shkaktuara në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo, nga dhe/ose në lidhje me përdorimin e përmbajtjes së këtij Publikimi.



Publishers November 2018 | Nëntor 2018



Print ISSN 2617-7692 Web ISSN 2617-7684