

Rajonalizimi i Shqipërisë

Reforma qeverisëse, administrative dhe territoriale që i duhet Shqipërisë në nivel
rajonal

Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit

Tiranë, Mars – Qershor 2014

Tabela e përmbajtjes

1. Iniciativat për Decentralizim Rajonal dhe Zhvillim Rajonal 1998 - 2014	3
2. Kuptimi mbi rajonin si nivel i ndërmjetëm i qeverisjes dhe nevoja për të	5
3. Modeli i propozuar për rajonin	15
4. Implikime për vazhdimësinë e procesit të rajonalizimit	35
5. Referenca	38

Materiali në vijim është përgatitur nga Co-PLAN, mbi bazën e punës analitike të kryer në vite, së paku që prej vitit 2005, dhe mbi bazën e rolit të kësaj organizate në kuadër të projektit të Zhvillimit Rajonal për Shqipërinë e Veriut. Ky material reflekton propozimin e paraqitur nga Co-PLAN në 11 Mars 2014 dhe është përpunuar për t'u plotësuar me të gjitha elementet analitike dhe argumentet e nevojshme të propozimit.

1. Iniciativat për Decentralizim Rajonal dhe Zhvillim Rajonal 1998 - 2014

Aktualisht qeveria e Shqipërisë është angazhuar në realizimin e dy reformave të rëndësishme që lidhen me qeverisjen dhe ngushtësisht me njëra-tjetrën. Këto janë: reforma e decentralizimit të qeverisjes dhe reforma administrative-territoriale. Reforma e dytë, pra ajo e ndarjes administrative, ka mbërthyer interesin e opinionit publik dhe zemrën e debatit politik. Mirëpo, reforma për ndarjen administrative diskutohet publikisht kryesisht përse i përket nivelit të parë të qeverisjes, ndërkohë që pjesë përbërëse e saj është edhe niveli i dytë. Për nivelin e dytë, është folur ende pak dhe qeveria është duke punuar për të prezantuar “trajtën” që do të ketë reforma në këtë nivel. Nga ana tjetër, reforma e decentralizimit të qeverisjes, edhe pse më në fund është pranuar se është udhëheqëse e çfarëdolloj ndarjeje administrative, qëndron ende në nivele teknike dhe e papërballur ndaj debatit të nxehtë politik.

Co-PLAN ofron një analizë dhe propozim pikërisht për reformën administrative të nivelit të dytë, ose sikurse do të quhet në vijim, nivelit të ndërmjetëm të qeverisjes. Ka një arsye shumë të rëndësishme se përse do të quhet nivel i ndërmjetëm i qeverisjes. Mirëpo, për të dalë deri në përshkrimin e plotë të kësaj arësyeje, është e domosdoshme të kuptojmë se çfarë ka ndodhur realisht dhe historikisht në Shqipëri në lidhje me nivelin e dytë/të ndërmjetëm të qeverisjes, edhe përpara se sa qeveria aktuale të merrte një angazhim konkret reformues.

Në vitin 1998 Shqipëria firmosi dhe më pas ratifikoi (2000) Kartën e Këshillit të Europës për Autonominë Vendore – pra për vetëqeverisjen vendore. Ky fakt historik, i hapi rrugën një procesi shumëaktorësh, institucional dhe politik mbi decentralizimin e qeverisjes dhe si rezultat në vitin 1999, u hartua Strategjia e Decentralizimit. Mbi bazën e Strategjisë së Decentralizimit, u miratua edhe Ligji për Funksionimin dhe Organizimin e Pushtetit Vendor (8652/2000), ku, referuar edhe Kushtetutës, përcaktohet roli dhe funksionet e (Këshillit të) Qarkut, si njësi e nivelit të dytë të qeverisjes vendore. Në këtë moment historik, qasja e palëve të interesuara ndaj nivelit të dytë ishte që qartësimi i rolit të Qarkut të ndodhte më vonë, i shtrirë në kohë dhe pasi të garantohej suksesi dhe të fitohej eksperiencia e duhur me decentralizimin e qeverisjes në nivelin e parë. Një nga argumentet kryesore të kohës ishte se mungesa e kapaciteteve dhe burimeve e bënte të parakohshëm thellimin e decentralizimit në nivel Qarku. Nisur nga kjo, që prej vitit 2000, roli i Qarkut, veç funksioneve të deleguara, ligjërisht ka konsistuar në realizimin e koordinimit të strategjive të zhvillimit në nivel rajonal.

Gjithsesi, konsideratat për qeverisjen në nivelin e dytë patën kulmin e tyre pikërisht në vitin 2000, dhe më pas e gjithë puna e kryer në lidhje me një nivel të ndërmjetëm territorial (Qarku) është fokusuar në çështje të zhvillimit rajonal. Kjo punë është realizuar nga qeveritë në bashkëpunim të ngushtë (dhe shpesh me shtysën) e donatorëve.

Tabela 1: Kronologjia e ecurisë së trajtimit të Qarkut dhe Zhvillimin Rajonal

1999 & 2000: Strategjia e Decentralizimit, Ligji Organik dhe Krijohen Qarqet 2003: Adoptimi i Rezolutës së Objektivave të Mijëvjeçarit (MDG) nga Qeveria; 2002-2005: 6 strategji dhe 6 raporte për Zhvillim Rajonal (Qeveria dhe PNUD); 2007-2008: Miratohet Strategjia Ndërsektoriale për Zhvillim Rajonal (SNZHR) dhe hartohet Draft ligji për SNZHR; 2009: Fondi për Zhvillimin e Rajoneve; Përmirësim në 2011 (Projekti ISD i EU/UNDP dhe Qeveria) 2010-2011: Koncept Politik & Strategji për Zhvillimin Rajonal (Projekti ISD i EU/UNDP); 2012: Rishikim i Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI) që përfshin Zhvillimin Rajonal (ZHR) (nga Qeveria); 2012: Koncept politik për integrimin, Rajonalizim - Zhvillimi Rajonal (Projekti për Zhvillimin Rajonal RDP financuar nga ADA dhe SDC) 2013-2014: Fillon reforma administrative-territoriale dhe e decentralizimit (Qeveria, Projekti STAR/UNDP, PLGP USAID dhe RDP)

Pra përgjatë 14 viteve, ka pasur mjaft zhvillime në lidhje me atë çka mund të ndodhë në nivelin e dytë, natyra e të cilave mund të përshkruhet si më poshtë:

- Në vitin 2000 kemi fokusim në qeverisje, decentralizim në nivelin e parë të qeverisjes dhe reformë territoriale, por pa e sqaruar plotësisht rolin e Qarkut;
- Për rreth 12 vite kemi fokusim në zhvillim rajonal, por këto iniciativa asnjëherë nuk arritën të kurorëzohen me suksesin apo të shohin rezultatin final. Dy momentet kyçe të kësaj periudhe janë (i) hartimi i SNZHR e cila u bazua gjerësisht mbi përvojën kroate (si rezultat edhe i ekspertëve të përfshirë), ndërkohë që vetë kroatët shumë shpejt e ndryshuan qasjen e tyre ndaj ZHR, dhe (ii) përpjekja e programit ISD (i financuar nga BE dhe PNUD, dhe i zbatuar nga PNUD) për të lidhur zhvillimin e brendshëm rajonal me direktivën e BE për këtë qëllim. Kjo përpjekje u konsiderua në mënyrë serioze nga Qeveria e Shqipërisë, sepse ishte një hap paraprak për procesin e marrjes së statusit kandidat. Mirëpo, meqë Shqipërisë nuk iu dha statusi i kandidatit, si në 2010-ën edhe në 2011-ën, puna e ISD në këtë drejtim nuk arriti të finalizohet;
- Në vitin 2012 kemi një përpjekje të dukshme (të qeverisë, por të induktuar nga donatorët përmes projektit RDP) për të lidhur zhvillimin rajonal me institucionet qeverisëse (Qarku) dhe aktorë të tjerë institucionalë. Këto përpjekje ende vazhdojnë, dhe projekti RDP është ende në zbatim. Ecuria e këtij projekti mund të analizohet me kujdes për të kuptuar pikat e forta dhe të dobëta të Qarqeve si institucione dhe të mundësive që ekzistojnë në Shqipëri për të mundësuar partneritete të zhvillimit rajonal. Një konkluzion i parë tregon se realisht kapacitetet institucionale si në nivel Qarku edhe në nivel qendror për projekte të kësaj natyre janë të munguara;
- Në vitin 2013 qeveria paraqet programin e saj për “Rajonalizimin dhe Reformën e Qarqeve”, si një kapitull i dedikuar në programin tërësor të saj. Një citim i shpejtë i këtij programi është si më poshtë:
 - **“Krijimi i rajoneve dhe rikonfigurim i qarqeve sipas modeleve Europiane të Rajoneve Vetëqeverisëse**

- Drejtim i ri për politikat kombëtare dhe rajonale të zhvillimit
- **Zgjerimi i funksioneve dhe kompetencave të agjencive qeveritare në nivel rajonal**
- **Rritja e burimeve** financiare dhe aseteve **për rajonet;**
- **Model i ri & më efikas i autoriteteve** qendrore dhe vendore **në nivel rajonal**
- Reformë e domosdoshme për përfshirjen e Shqipërisë si **vend kandidat në BE**
- Mundësi që rajonet të përfitojnë ndihmë teknike dhe financim nga **instrumentet e BE-së.”**

Programi i qeverisë qartësisht lë të hapura mundësitë për krijim të rajoneve me një autonomi të caktuar sipas parimeve të kartës Europiane; lejon dhe madje orienton që rajonet të fokusohen në çështje të zhvillimit rajonal dhe për këtë qëllim të përfitojnë jo vetëm nga burime të brendshme, por edhe nga burime të BE në mënyrë të drejtpërdrejtë; dhe lë hapësirë për rishikim në një masë të pacaktuar të institucioneve të dekoncentruara në nivel rajoni, përfshirë kompetencat e tyre. Kjo pjesë e programit të qeverisë, e dedikuar për “Rajonalizimin dhe Reformën e Qarqeve”, mund të interpretohet saktë vetëm nëse lexohet në mënyrë të integruar me programet sektoriale. Këto të fundit ndihmojnë të kuptuarin e qëllimeve të qeverisë për masën dhe llojin e decentralizimit apo dekoncentrimit të funksioneve në nivele të mëposhtme qeverisjeje. Pikërisht mbi bazën edhe të këtij leximi, propozohen në kapitujt në vijim, funksionet që mund të marrë rajoni apo qeverisja rajonale.

2. Kuptimi mbi rajonin si nivel i ndërmjetëm i qeverisjes dhe nevoja për të

Para se të avancojmë në propozimin për reformë në nivelin e ndërmjetëm të qeverisjes, pra në nivelin rajonal, është e rëndësishme të vendosim një kuptim të përbashkët të këtij niveli përsa i përket **formës, qëllimit dhe rolit të tij**. Madje, që në fillim duhet të qartësojmë se **nuk bëhet fjalë për një propozim mbi nivelin e dytë të qeverisjes vendore, por për nivelin e ndërmjetëm/rajonat të qeverisjes**. Këto dy nivele kanë ndryshime thelbësore konceptuale. Niveli i dytë i qeverisjes vendore, që “duhej/mund të kishte qenë” Qarku i sotëm, ka për qëllim të ofrojë ato shërbime publike që prekin drejtpërdrejt cilësinë e jetës së qytetarëve dhe që nuk arrijnë të krijojnë ekonomi shkalle në nivelin e parë. Bëhet fjalë për shërbime bazë si transport urban, furnizim me ujë të pijshëm, manaxhim i mbetjeve të ngurta, etj.

Niveli i ndërmjetëm i qeverisjes, ose Rajoni, në parim nuk i ka në fokus (të drejtpërdrejtë) këto lloj shërbimesh bazë. Rajoni ofron funksione që në thelbin e tyre realizojnë një manaxhim të territorit dhe burimeve me qëllim rritjen e zhvillimit ekonomik në mënyrë të qëndrueshme, pra duke mbrojtur burimet natyrore. Sigurisht, Rajoni mund të ofrojë edhe ndonjë shërbim të deleguar, apo që ka nevojë për shkallën e tij territoriale për të qenë më eficient. Këtu mund të përmendim trajtimin përfundimtar të mbetjeve (p.sh. landfill), apo transportin rajonal (ndërqytetës).

Thënë sa më lart, në lidhje me formën qeverisëse të rajonit, pikënisja janë parimet e Helsinkit, të cilat janë të pranuar nga Shqipëria që prej vitit 1998, me adoptimin e Kartës Europiane të autonomisë vendore. Sipas këtyre parimeve, Autoritetet Rajonale janë

autoritete **territoriale** mes qeverisjes qendrore dhe asaj vendore. “[...] Vetëqeverisja rajonale tregon **kompetencat** ligjore dhe aftësinë e autoriteteve rajonale, brenda kufijve të kushtetutës dhe ligjit, për të rregulluar dhe administruar **çështje publike** nën përgjegjësinë e vetë, në **interes të popullsisë** dhe në përputhje me parimin e **subsidiaritetit** (MCL-13, 2002)”. Burimi i këtij paragrafi është karta e vetëqeverisjes rajonale e Këshillit të Europës, e cila edhe pse nuk është e adoptuar ligjërisht nga vendet anëtare, është dokument udhërrëfyes, që ndiqet nga të gjitha vendet anëtare.

Më tej, studime të kryera nga institucione të BE dhe nga autorë të njohur të çështjeve të rajonit dhe rajonalizmit, tregojnë se sa i përket qëllimit dhe rolit, rajoni si koncept nuk ka një përkufizim unik. Vende të ndryshme e përdorin këtë koncept në mënyra të ndryshme, për terriore të madhësive të ndryshme, dhe e materializojnë në institucione apo marrëdhënie institucionale dhe qeverisëse të ndryshme, në varësi të nevojave përkatëse, nisur nga konteksti institucional, territorial dhe i zhvillimit. Në përgjithësi, të gjithë pranojnë se **rajoni është një nivel i ndërmjetëm territorial dhe qeverisës, ku pavarësisht emërimit, në të gjejnë vend: gjeografia, kohezioni ekonomik, identiteti kulturor dhe historik, struktura administrative, identiteti popullor, mobilizimi politik territorial, etj. (Keating 1998).** Nisur nga kjo, edhe në Shqipëri, duhet të gjejmë formën tonë të Rajonit dhe Rajonalizimit, i cili, në përputhje me kontekstin tonë, do/mund të jetë i ndryshëm nga rajonet e vendeve të tjera sa i përket (i) madhësisë; (ii) numrit të popullsisë; (iii) qëllimit dhe (iv) përgjegjësie.

Për të përforcuar argumentin e rajonit si një entitet dhe koncept dinamik dhe i ndryshueshëm, kemi referuar në tabelën e mëposhtme, në mënyrë të përmbledhur, se çfarë është niveli i ndërmjetëm në vendet anëtare, kandidatë dhe parakandidatë të Bashkimit Europian. Në përputhje edhe me burimin e informacionit¹, vendet anëtare paraqiten në dy grupe – ato ku niveli i ndërmjetëm (rajoni) ka fuqi legjislative dhe ato në të cilat ky nivel nuk ka pushtet ligjor. Në leximin e kësaj table, vërehen këto konkluzione:

1. Të gjitha vendet në Europë kanë një formë, apo një tjetër qeverisëse apo institucionale, që mbulon çështje të Rajonit, zhvillimit rajonal apo nivelit të ndërmjetëm. Madje, edhe ato 5 shtete të cilat nuk deklarojnë asnjë formë të ndërmjetme të qeverisjes (Kosova, Maqedonia, Islanda, Lituania dhe Mali i zi), kanë një institucion (agjenci zhvillimi, rajon statistikor ose planifikimi, ose bashki metropolitane) që mbulon në nivel rajoni çështje të planifikimit apo zhvillimit rajonal. Një situatë e tillë shpjegohet me natyrën e disa funksioneve të cilat në çdo rast kanë nevojë të trajtohen në nivel të ndërmjetëm territorial.
2. Të gjitha modelet Europiane janë të ndryshme, sepse janë përcaktuar nga situata dhe kontekste unike. Madje, çdo analizë që ne mund të bëjmë për modelet Europiane, do të jepte gjetje dhe rezultate thjesht orientuese. Pra nëse diçka nuk ka funksionuar në Europë, nuk do të thotë se nuk do të funksionojë në Shqipëri. Kjo do të thotë, se Shqipëria nuk mundet dhe duhet të kopjojë një model (që mund të jetë

¹ <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Pages/default.aspx>, aksesuar në 1 Maj 2014.

² http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2, aksesuar në 5 Maj 2014.

më i suksesshmi) edhe nëse ky është zhvilluar në një shtet të “ngjashëm”, fqinjë, apo të ish-blokut komunist. Shqipëria duhet të krijojë modelin e vet.

3. Nga ana tjetër, fakti që ka kaq shumë modele të ndryshme, është pozitiv, sepse krijon një arkivë të pasur rastesh për të studiuar, për të kuptuar dhe për të mësuar prej tyre, qoftë edhe në nivelin teorik.

Tabela 2: Qeverisja vendore dhe e ndërmjetme në Europë

Vendet	QV (1-3 nivele)	Niveli ndërmjetëm / rajonal	Tjetër	Sip. km ²	Popullsia
Mali I Zi	22 Bashki		2 Bashki Urbane	13,812	622,777
Islanda	76 Bashki		Komitete Rajonale për bashkëpunim ndërvendor	103,000	321,857
Serbia	150 Bashki 23 Qytete, Beogradi	Provincat / rajoni	5 rajone statistikore dhe 29 rrethe administrative	88,474	7,181,505
Maqedonia	84 Bashki + Shkupi		8 rajone statistikore për planifikim	25,713	2,062,294
Turqia	2947 Bashki & 34402 Fshatra + 81 admin. veçanta në provincë	81 provinca të dekoncentruara	dhe 892 rrethe të dekoncentruara	23,764	75,627,384
Austria	2357 Bashki	9 rajone (Lander)	Rrethe (districts)	83,870	8,451,860
Belgjika	589 Bashki	3 rajone dhe 3 komunitete (gjuha)	10 provinca	30,528	11,161,642
Finlanda	336 Bashki	19 rajone	6 agjenci shtetërore rajonale & 15 qendra zhvillim ekonomik, mjedis & transport	338,000	5,426,674
Gjermania	11252 Bashki	16 rajone (Lander)	295 kreise	356,854	80,523,746
Italia	8092 Bashki	20 rajone	110 provinca (QV dhe dekoncentrim bashkë)	301,263	59,685,227
Portugalia	308 Bashki & 4260 seksione të bashkive	2 rajone autonome & 5 rajone në kontinent		92,072	10,487,289
Spanja	50 Provinca & 8111 bashki & 2 qytete autonome	17 komunitete autonome		504,782	46,727,890
Mbretëria e Bashkuar	Këshilla lokale sipas 4 vendeve	Struktura të dekonc. që po zvogëlohen		244,820	63,896,071
Bullgaria	264 Bashki	28 districts	2 rajone NUTS 1 & 6 rajone planifikimi në	111,910	7,284,552

			nivel NUTS II		
Kroacia	126 qytete & 429 bashki	21 rajone		56,594	4,262,140
Qipro	39 bashki & 478 komuna	6 districts të dekoncentruara		9,250	865,878
Republika Çeke	6249 bashki	14 rajone		78,866	10,516,125
Danimarka	98 bashki	5 rajone		43,094	5,602,628
Estonia	226 bashki	15 counties të dekoncentruara		45,000	1,320,174
Franca	36699 bashki	27 rajone	102 departamente	550,000	65,578,819
Greqia	325 bashki	13 rajone	7 administrata të decentralizuara (dekoncentrim)	131,957	11,062,508
Hungaria	3175 komunitete	19 rajone (counties)		93,000	9,908,798
Irlanda	80 bashki në 41 këshilla	8 rajone & 2 ansamble rajonale		70,000	4,591,087
Letonia	110 bashki & 9 qytete	5 rajone planifikimi me zgjedhje indirekte)		65,000	2,023,825
Lituania	60 bashki		10 rajone statistikore	65,000	2,971,905
Luksemburgu	106 bashki	3 districs (dekoncentrim)	12 kantone	2,586	537,039
Malta	68 këshilla vendorë	5 rajone		316	421,364
Polonia	2479 bashki & 379 counties	16 rajone		312,679	38,533,299
Rumania	2853 komuna, 217 qytete & 103 bashki	41 counties	8 Agjenci Zhvillimi Rajonal	237,500	20,020,074
Sllovakia	2891 bashki	8 rajone	79 districts	48,845	5,410,836
Sllovenia	212 bashki	58 njësi të dekoncentruara	12 rajone statistikore	20,273	2,058,821
Suedia	290 bashki	20 counties, 4 rajone		449,964	9,555,893
Hollanda	415 bashki	12 provinca		41,526	16,779,575
BiH	Bashkitë	Entitetet dhe Kantonet		51,129	3,835,645
Kosova	37 bashki		Agjenci Rajonale të zhvillimit	10,887	1,815,606
Shqipëria	373 bashki dhe 12 Qarqe	Agjenci rajonale		28,748	2,831,741

Burimi: <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Pages/default.aspx>

Për të krijuar Rajonet e Shqipërisë, ne do të duhet të kalojmë në një proces Rajonalizimi, përmes të cilit RAJONET marrin **nivele të caktuara të autonomisë dhe autoritetit të tyre politik, qeverisës dhe ekonomik** (Plurel, 2010; FP6). Pra, nëse me Rajon kuptojmë nivelin e qeverisjes dhe territorin ku kjo qeverisje do të ushtrohet, me Rajonalizim do të kuptojmë procesin për të krijuar Rajonin.

Mirëpo, duhet të kemi parasysh edhe që Rajonalizimi nuk është thjesht ngritje institucionesh të reja. Rajonalizimi është pjesë e reformatimit të qeverisjes në Shqipëri. Kjo mund të kuptohet në këtë mënyrë:

- Së pari, duke qenë se në rajonalizim ndodh një proces i kalimit të përgjegjësive nga niveli më i lartë i qeverisjes në atë të ndërmjetëm, do të thotë se kemi decentralizim në nivel rajoni. Pra Rajonalizimi është ngushtësisht dhe në mënyrë të ndërsjellë i lidhur me decentralizimin. Si rezultat nuk mund të kryhet rajonalizim në mënyrë të veçantë nga decentralizimi i qeverisjes dhe pa u ndikuar nga kalimi i kompetencave nga qeveria qendrore në nivelin e parë të qeverisjes. Kjo nënvizon edhe një herë më tepër faktin se reformat që po ndodhin për territorin dhe decentralizimin, përfshirë rajonalizimin, janë pjesë e një të tërë më të madhe.
- Së dyti, ngritja e rajoneve është vetëm fillimi i procesit të rajonalizimit. Më pas, Rajonet duhet të funksionojnë, të ofrojnë funksione dhe të garantojnë të ardhura për këto funksione. Pikërisht procesi i funksionimit të rajonit, lidhet me sfidën e qeverisë dhe të forcave politike për të pranuar që më tepër përgjegjësi do të grupohen nga disa institucione të dekoncentruara tek një qeveri rajonale dhe që më tepër pushtet do të ndahet midis nivelit qendror dhe niveleve të mëposhtme.

Dhe së fundi, para se të kalojmë në modelin e propozuar të Rajoneve në Shqipëri, duhet t'i japim përgjigje edhe një pyetjeje shumë të rëndësishme: Përse duhet Rajoni si një nivel i ndërmjetëm i qeverisjes? A janë arsyet përkatëse të vlefshme edhe për Shqipërinë? Ne kemi identifikuar **6 arsye** që shpjegohen më poshtë:

Arsyeja e parë: Integrimi European

Bashkimi European nuk na detyron të krijojmë autoritete apo qeverisje rajonale, sikurse nuk na detyron as në përvijimin e formës qeverisëse, përse kohë që Shqipëria ndjek parimet e demokracisë dhe të shtetit ligjor.

Mirëpo, trajektorja dhe momenti i integritimit në Europë, shoqërohen edhe me mjaft detyrime, përveç përfitimeve. Eksperienca e vendeve të tjera të ish-bllokut lindor ka treguar se nëse qeverisja dhe institucionet nuk janë të përgatitura prej kohësh, “kostot e integritimit” janë më të mëdha se “përfitimet prej integritimit”. Është pranuar se për disa prej vendeve (p.sh. Rumania dhe Bullgaria) anëtarësimi u lejua në kushtet e një parapërgatitjeje të pamjaftueshme, nën standardin e nevojshëm dhe e kombinuar me një performancë të dobët sa i përket “qeverisjes së mirë”. Kjo eksperiencë ka “ngritur stekën” për anëtarësimet në vijim dhe padyshim është një kampanë lajmi për Shqipërinë.

Një nga përfitimet e pritshme të integritimit do të jetë edhe ndikimi i zbatimit të politikës së kohezionit dhe direktivës për zhvillim rajonal, të paraprirë nga zbatimi i instrumenteve të

paraaderimit (IPA). Në fakt, shumë nga temat që mbulohen prej politikës së kohezionit (zhvillimi ekonomik, mjedisi, transporti, ujërat, punësimi, etj.) e kanë dimensionin rajonal një karakteristikë të natyrshme të tyre, që duhet marrë parasysh në zbatim dhe që kërkon struktura institucionale (përgjegjëse) rajonale.

Aktualisht, Politika e Kohezionit 2014-2020, bazohet në prioritetet e Strategjisë “Europe 2020” për rritje (ekonomike) të zgjuar, të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse (ku kohezioni është një nga objektivat) dhe është një politikë investimesh e përbërë nga 5 fonde (ndër të cilat edhe ai për zhvillimin rajonal, të cilën Komisioni European e ka veçuar si një element thelbësor të paketës financiare për zbatimin e strategjisë “Europe 2020”). Në vendet kandidate ose parakandidate (kandidate të mundshme), fondet e paraaderimit janë një investim i rëndësishëm që ndihmon përfituesit (Shqipëria përfshirë) të realizojnë reforma ekonomike dhe politike të nevojshme për t’u përgatitur për detyrimet dhe të drejtat që vijnë së bashku me anëtarësimin². Mirëpo zbatimi i këtyre politikave dhe instrumenteve kërkon struktura të afta të qeverisjes (përgjegjëse për sektorët që mbulojnë politikën e mësipërme) në të gjitha nivelet dhe mbi të gjitha kërkon kapacitete zbatuese në nivelin e Rajonit (pavarësisht formës së qeverisjes). Ekzistenca e këtyre kapaciteteve dhe cilësia e tyre përcakton aftësinë e vendit për të përdorur fondet e BE-së në mënyrë efektive dhe eficiente, pra përcakton kapacitetin thithës/absorbues të Shqipërisë.

Eksperiencat e vendeve të tjera (veçanërisht të bllokut lindor) në lidhje me thithjen e fondeve të BE janë të ndryshme dhe pa lidhje të drejtpërdrejta me formën dhe nivelin e decentralizimit dhe të rajonalizimit të qeverisjes. Për shembull, si raste të suksesshme mund të përmenden Polonia, Lituania dhe Estonia (me kapacitet absorbues mbi 60%) dhe si raste jo të suksesshme mund të përmendim dy nga anëtarësimet e fundit – Bullgaria dhe Rumania (me kapacitet nën 40%). Nëse i studiojmë 5 rastet, vërejmë se: Estonia nuk ka vetëqeverisje rajonale, por ka agjenci rajonale të dekoncentruara; në Lituani rajonet janë njësi territoriale statistikore; në Poloni, decentralizimi është kryer në mënyrë të qenësishme jo vetëm në nivelin e parë (bashkitë) por edhe në nivel rajoni. Rajoni ka kompetenca dhe pushtet ekzekutiv me shtrirje shumë të gjerë, ku midis të tjerash manaxhon në mënyrë të drejtpërdrejtë një pjesë të mirë të fondeve të ardhura nga BE; Në Bullgari, rajonet kanë funksione administrative dhe janë të dekoncentruara; ndërsa në Rumani, funksionet e nivelit të ndërmjetëm janë të kufizuara, institucioni përkatës është i dekoncentruar, dhe rajonet e zhvillimit nuk janë autoritete qeverisëse rajonale³.

Ndërkohë, po nga studimi i rasteve të ndryshme, është dalë në konkluzionin se efektiviteti në thithjen së fondeve të BE është atribut i drejtpërdrejtë i kapacitetit institucional të administratës së një vendi. Eficienca e lartë në thithjen e fondeve strukturore kushtëzohet nga cilësia e qeverisjes në përgjithësi dhe në veçanti nga institucionet e administratës publike⁴. Efektiviteti (kapja e fondeve) dhe eficienca (përdorimi i duhur i tyre) kushtëzohen njëkohësisht nga institucionet që administrojnë fondet (në rastin e Shqipërisë – institucionet qendrore të administratës) dhe nga institucionet që do t’i përdorin ato përmes projekteve të zbatimit (në rastin e Shqipërisë – autoritetet vendore të cilat ndërveprojnë në partneritetet

² http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2, aksesuar në 5 Maj 2014.

³ <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Pages/default.aspx>, aksesuar në 1 Maj 2014.

⁴ http://www.ipe.ro/rjef/rjef2_11/rjef2_2011p84-105.pdf

për projekte në shkallë të vogël dhe çdo lloj autoriteti në nivel rajoni që është natyrshëm i pozicionuar më mirë për projektet me shkallë dhe ndikim rajonal).

Së fundi, si një vend anëtar i KiE, vazhdon të mbetet në fuqi detyrimi ynë për të aderuar në parimet e përbashkëta europiane për qeverisjen vendore dhe rajonale.

Arsyeja e dytë: Eficienca e funksioneve, ekonomia e shkallës dhe qeverisja në shumë nivele

Nisur nga hulumtimi i vendeve të tjera, disa funksione kryesore që kërkojnë ekonomi shkalle dhe e realizojnë këtë vetëm në një shkallë më të madhe – rajoni, se sa ajo e nivelit të parë, prezantohen me një dimension të theksuar territorial dhe janë:

- Planifikimi i territorit dhe turizmi
- Mbrojtja e mjedisit
- Zhvillimi ekonomik
- Mbrojtja e tokës bujqësore
- Transporti rajonal dhe rrugët
- Trajtimi përfundimtar i mbetjeve të ngurta, të lëngshme dhe të rrezikshme
- Arsimi dhe shëndetësia
- Mirëqenia sociale.

Shembuj të mirë në lidhje me eficiencën janë shërbime të tilla si transporti rajonal apo trajtimi i mbetjeve të ngurta përmes *landfill*-eve apo *incineratorëve*. Gjithsesi, shembulli për *landfill*-in do të paraqitet i kuantifikuar në rastin e Shqipërisë në kapitullin 3 të këtij materiali.

Për momentin do t'i referohemi gjithsesi dy fushave të tjera, për të cilat eficienca dhe shkalla territoriale është tepër e rëndësishme, përkatësisht planifikimi i territorit dhe mbrojtja e mjedisit. Aktualisht, dihet se BE nuk ka një direktivë specifike të planifikimit hapësinor (të territorit) dhe e konsideron këtë "sektor" të decentralizuar në nivel shteti. Mirëpo, edhe pse nuk e rregullon planifikimin përmes ndonjë kornize ligjore, me të drejtë mund të thuhet se planifikimi është fusha ndërdimensionale që i prek të gjithë sektorët dhe që qëndron në bazë të qasjes së BE ndaj politikave sektoriale të zhvillimit. Deri në vitin 1999, kur Ministrat Europianë të Planifikimit miratuan Perspektivën Europiane për Planifikim Hapësinor (një dokument udhëzues - ESDP), qasja e politikave të zhvillimit të BE-së ishte vertikale sektoriale. Mirëpo, zbatimi i këtyre politikave sektoriale ndodhte në të njëjtin territor, duke krijuar veprimtari sektoriale paralele dhe me efekte jo të mirë-koordinuara. Duke pasur parasysh se territoret e BE karakterizohen edhe nga një diversitet i lartë kulturor dhe social (dhe Shqipëria nuk është ndryshe në këtë aspekt), impakti i zbatimit vertikal ishte jo pozitiv dhe nuk ndihmonte në uljen e pabarazive dhe fuqizimin e kohezionit social-ekonomik.

ESDP, edhe pse dokument udhëzues, hedh bazat për një qasje territoriale (horizontale) të BE-së në lidhje me politikat sektoriale/vertikale të zhvillimit dhe është një hap i parë i rëndësishëm drejt qeverisjes në shumë nivele. Në kuadër të kësaj qasjeje është strukturuar gjenerimi i statistikave në bazë rajoni (NUTS – Nomenklatura e njësive territoriale statistikore), janë rivlerësuar dhe zbatohen politikat e investimeve (përfshirë fondet për zhvillim rajonal) dhe është krijuar programi ESPON (European Spatial Planning Observation Network), i rishikuar në periudha të ndryshme (2006, 2013, 2020) dhe me qëllimin që të

ushqeje politikat sektoriale me fakte të krahasueshme dhe shkencore territoriale. Pra në konkluzion, **ndërsa territori (dhe konkretisht rajoni) nuk është qëllim në vetvete për zhvillimin e qëndrueshëm në BE, është faktor i fuqishëm kushtëzues dhe mbi bazën e të cilit modelohen politikat e investimeve.** Kjo vlen njëloj edhe për politikat dhe instrumentet e paraadërimit.

Sipas studimeve të OECD (Organizata për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ekonomik) zhvillimi rajonal i suksesshëm ka nevojë për qeverisjen me shumë nivele, sepse parimi thelbësor i zhvillimit rajonal është rrjetëzimi dhe partneriteti. Qeverisja në shumë nivele synon shkëputjen nga qeverisja vetëm vertikale, duke fuqizuar kështu dhe bashkëveprimin horizontal, mbi bazën e territorit përkatës. Në realitet, kjo e bën qeverisjen shumë më komplekse pasi i jep trajtën e një **rrjeti marrëdhëniesh** që duhet të kapërcejë 5 hendeqe, dy prej të cilave janë hendequ administrativ dhe ai i politikave. Hendequ administrativ ndodh kur kufiri administrativ nuk përputhet me atë të zonës urbane ekonomike funksionale. Si rezultat i kësaj mospërputhjeje, jo vetëm nuk realizohet eficienca në shërbime, por nuk vlerësohen dhe nuk adresohen efektet negative në mjedis. Këto të fundit, për nga natyra kanë një shkallë shumë të gjerë dhe përkeqësohen nëse manaxhohen në shkallë territoriale të fragmentuar dhe jo në nivel rajonal. Ndërkohe, hendequ i politikave, lidhet me faktin se politikat e sektorëve të ndryshëm zbatohen vertikalisht dhe nuk koordinohen në bazë territori. P.sh. nëse në një pellg ujëmbledhës qëllimi parësor është cilësia e ujërave dhe politika përkatëse ndalon derdhjen e ushqyesve të tokave bujqësore në ujëra, qartësisht kemi një kontradiktë me politikën bujqësore që mund të synojë më shumë bujqësi intensive.

Arsyeja e tretë: Ruajtja e burimeve mjedisore dhe ndryshimet klimatike

Kjo është një nga arsyet themelore të rajonalizimit. Madje në mjaft vende është pikënisja ose arsyeja e vetme dhe bazohet në faktin që zhvillimi ekonomik duhet të jetë i qëndrueshëm. Gjithashtu, bazohet edhe në faktin se burimet janë të lidhura me njëra-tjetrën në një shkallë të madhe dhe jo lehtësisht të lexueshme brenda një niveli vendor të qeverisjes – pra nuk mund të funksionojnë në mënyrë të fragmentuar dhe sipas kufijve administrativë (siç shpjegohet edhe në arsyen e dytë). Ajo që ndodh në burim (uji, infrastruktura kullim-vaditje, etj.) reflektohet në derdhje. Dëmi që i shkaktohet një speciejë për shkak të një vendimi mbi zhvillimin ekonomik, reflektohet në cilësinë dhe madje ekzistencën e një ekosistemi të tërë që jo vetëm nuk ka lidhje me kufijtë administrativë, por kthehet si *boomerang* në vendime të tjera për zhvillimin ekonomik. Më konkretisht, mbrojtja e burimeve mjedisore përfshin së paku: Pyjet dhe kullotat; Burimet ujore; Infrastrukturën e kullimit dhe vaditjes; Biodiversitetin; dhe Energjitë e rinovueshme.

Në lidhje me ruajtjen e burimeve mjedisore, rajoni më i përshtatshëm është ai natyror dhe më konkretisht pellgu ujëmbledhës. Pellgu ujëmbledhës është zona, e cila përcaktohet nga një trup uhor kryesor i rrjedhshëm dhe nga të gjitha degët furnizuese, pavarësisht nivelit të tyre. Por, zona nuk është vetëm trupi uhor (lumi dhe përrrenjtë) por edhe të gjitha tokat, hapësirat dhe funksionet (natyrore, urbane dhe bujqësore) që ndodhen përgjatë dhe rreth këtyre trupave uhorë, përfshirë vijën bregdetare që preket drejtpërdrejt nga ky pellg ujëmbledhës (basen uhor). Të gjitha këto pjesë të zonës janë të lidhura si në një zinxhir me njëra-tjetrën dhe impaktojnë cilësinë e njëra-tjetrës. Për shkak se zona e pellgut është kaq e

madhe dhe përfshin një shumëllojshmëri funksionesh, aktorët e interesuar për të janë të shumtë dhe u përkasin sektorëve të ndryshëm. Si rezultat edhe interesat janë të ndryshme në një pellg ujëmbledhës, dhe shpesh mund të jenë kontradiktore. Kufijtë e pellgut ujëmbledhës nuk përcaktohen nga kufijtë administrativë por nga kufijtë e ekosistemeve që e përbëjnë atë dhe janë të ndërlidhura.

Arsyeja e katërt: Adreson qasjen institucionale sektoriale të fragmentuar

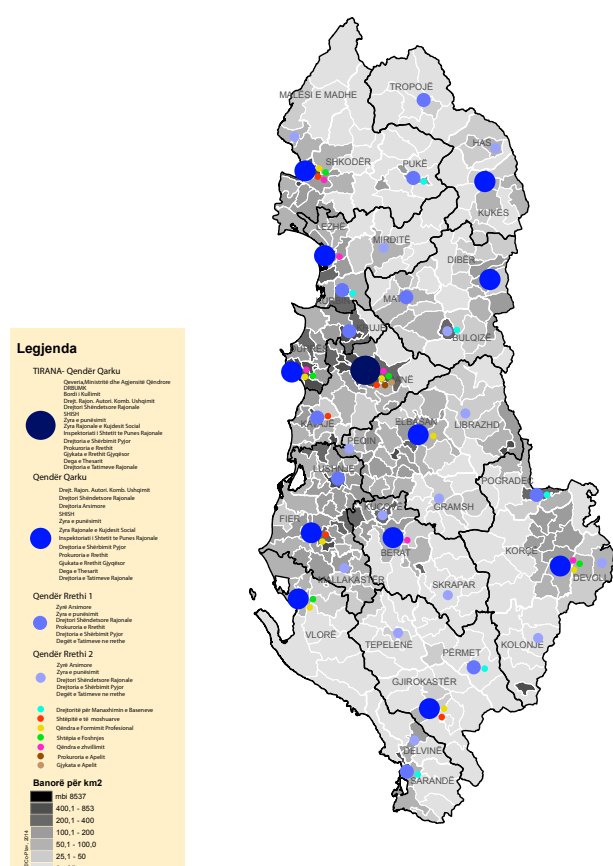
Pothuajse të gjitha Ministritë kanë agjenci, borde apo drejtori rajonale. Përmendim këtu drejtoritë arsimore, bordet e kullimit, drejtoritë rajonale të rrugëve, agjencitë rajonale të baseneve, drejtoritë rajonale të bujqësisë, drejtoritë rajonale të kulturës, agjencitë rajonale të mjedisit, etj. Aktualisht ekzistojnë rreth 500 zyra, drejtori, apo agjenci rajonale të dekoncentruara. Numri i punonjësve në këto agjenci, pa marrë në konsideratë mësuesit e të gjitha niveleve, është sa dyfishi i numrit të punonjësve që sot punojnë në njësitë e qeverisjes vendore, përfshirë edhe ndërmarrjet e varësisë të autoriteteve lokale. Pra, ekzistenca e kaq shumë institucioneve rajonale të dekoncentruara tregon për tre fakte shumë të rëndësishme:

- i) së pari, në Shqipëri ne e paskemi “de facto” një nivel të ndërmjetëm të qeverisjes, për sa kohë që ekzistojnë kaq shumë institucione me varësi qendrore, të cilat punojnë për të adresuar funksionet e qeverisë në territorin më të përshtatshëm për realizimin e çdo funksioni;
- ii) së dyti, paskemi një shifër të punësuarish për qëllime të realizimit të funksioneve qendrore në nivel rajoni, që tejkalon qeverisjen vendore së bashku me aparatin dhe stafin e institucioneve qendrore kombëtare. Atëherë, shifrat e mësipërme mund të interpretohen si një nivel i lartë ineffiçience në përdorimin e burimeve njerëzore në nivelin e qeverisjes qendrore. Sigurisht që për të kuantifikuar nivelin e mungesës së efifiçencës në këtë rast, nevojiten studime më të hollësishme. Por gjithsesi, nëse kërkojmë efifiçencë të administratës lokale, duket se paska po aq vend për të diskutuar efifiçencën e administratës qendrore.
- iii) Së treti, ekzistenca e kaq shumë zyrave dhe drejtorive të dekoncentruara lidhet me nevojën që Ministritë e ndryshme kanë për të realizuar funksionet në lidhje me sektorët përkatës në nivelin territorial më të përshtatshëm. Pra nevoja për një qasje rajonale të ministrive është mëse e natyrshme, por qasja institucionale dhe qeverisëse mbetet për t’u diskutuar. Mungesa e efifiçencës nuk duhet të interpretohet thjesht në kuadër të numrave (si më lartë), por para së gjithash në lidhje me rezultatin a qasjes organizative dhe institucionale aktuale. Pra, të kesh kaq shumë zyra rajonale, ndoshta është me vlerë sepse rezultati i punës është i lartë dhe jo i kushtueshëm. Ose, ndoshta nuk është kështu?

Nuk do të ndalemi tek kosto financiare që një aparat i tillë rajonal mund të ketë për buxhetin e shtetit, duke e konsideruar këtë si një aspekt dytësor, por do të analizojmë fragmentimin në vendime dhe për rrjedhojë në rezultate që ka kjo qasje. Për shembull, të mbrosh mjedisin (me parimet e konservimit të ekosistemit dhe shërbimeve të tij) dhe të zhvillosh ekonominë, janë dy drejtime kontradiktore, nëse nuk adresohen nën të njëjtën kornizë të integruar. Secila Ministri, në përpjekje për të përmbushur misionin e saj në lidhje me sektorin, dhe pa pasur mundësi integrimi me sektorët e tjerë, sepse edhe në nivel rajonal

operon në mënyrë të pavarur, mund të arrijë rezultatin e saj mjaftueshëm mirë, por jo shumë mirë. Mungesa e integritit të vizioneve sektoriale në nivelin territorial të rajonit, sjell mungesë të efijencës dhe për më tepër, të cilësisë së rezultatit.

Figura 1: Institucionet qendrore në nivel rajonal



Burimi: Departamenti i Administratës Publike, 2014

Qasja e fragmentuar ka të bëjë gjithashtu edhe me ekzistencën e instrumenteve të planifikimit dhe të administrimit të territorit dhe të burimeve natyrore, të cilat janë të palidhura. P.sh. sipas ligjit të ujërave duhet të hartohen plane manaxhimi basenesh, që sigurisht kanë efekt të ndjeshëm në territor. Sipas ligjit për zonat e mbrojtura duhet të hartohen plane për manaxhimin e tyre, që gjithashtu impaktojnë territorin, etj. Mirëpo, nuk kemi asnjë mënyrë ligjore (nga këndvështrimi i sektorit) që parashikon se si të harmonizohen këto plane me ato që parashikon ligji i planifikimit të territorit. Dhe me harmonizim nuk nënkuptohet thjesht përputhja ligjore (që po përpiqet deri diku të realizojë ligji për planifikimin e territorit), por përputhja përmbajtësore, e drejtimit politik dhe e

kornizës institucionale për zbatimin e tyre. E njëjta gjë mund të thuhet për institucionet që mbivendosen. Duke iu referuar shembullit të mëparshëm, kemi Këshill Kombëtar të Territorit dhe Këshill Kombëtar të Ujërave. Të dy Këshillat kanë thuajse të njëjtën përbërje dhe që të dy miratojnë plane me efekt në territor.

Arsyeja e pestë: Faktori historik dhe kulturor

Faktori historik dhe kulturor përfshin marrjen në konsideratë të kufijve historikë dhe të traditave zakonore, si dhe integrimin e minoriteteve. Prezenca e minoriteteve nuk duhet të kthehet në faktor ndarës apo veçues. Përkundrazi duhet të jetë një pikë e fortë në funksion të integritetit brenda vetes.

Arsyeja e gjashtë: Faktori politik

Faktori politik analizon dhe merr në konsideratë: tendencat e rezultateve zgjedhore në vite si përfaqësuese të mbështetjes për forcat politike; reformat zgjedhore të kryera pra dhe njësinë gjeografike dhe/ose qeverisëse në të cilën ndodhin zgjedhjet; diversifikimin e aktorëve politikë, pra partitë që shtohen apo ndryshojnë dhe ndryshimin e përkatësive politike të reflektuar gjeografikisht; dhe demokratizimin e qeverisjes, fakt i cili me kohën tregon se gjeografia e përfaqësimit politik mund të pësojë ndryshime të paparashikueshme, duke mos qenë më një faktor i vërtetë.

Të dyja arsyet e fundit kanë qenë përcaktuese të formës së Rajonit dhe Rajonalizimit në shtetet federale dhe ato me rajone autonome, si Austria, Spanja, Italia, Gjermania, Zvicra, Belgjika, etj. Në shtetet unitare, sikurse është Shqipëria, këta faktorë nuk janë domosdoshmërisht më të rëndësishmit nga pikëpamja racionale e të zgjedhurit të një modeli. Mirëpo, këta faktorë kthehen në përcaktues, edhe pse më pak të rëndësishëm. Madje janë përcaktues në atë pikë sa mund të bllokojnë të gjithë procesin. Dhe në Shqipëri, nëse faktori historik nuk do të vijë me identitet të fortë territorial dhe të argumentuar për të qenë i konsideruar, atëherë vendimmarrja do të varet vetëm nga klasa politike dhe vullenti i saj për të parë përtej statusquo-së dhe për të demokratizuar qeverisjen.

3. Modeli i propozuar për rajonin

Nisur nga analiza e mësipërme, ne propozojmë një model të Rajonit dhe të Rajonalizimit, i cili merr në konsideratë të gjithë komponentët e nevojshëm për realizimin e reformës. Pra, ky model i përgjigjet një qëllimi, mbulon disa funksione, dhe mbi këtë bazë pajiset edhe me një konfigurim territorial përkatës.

Qëllimi i Rajonit: Të nxisë përpjekjet për zhvillim rajonal dhe ekonomik dhe **të integrojë politikat sektoriale**; të garantojë **mbrojtjen e mjedisit** dhe të mundësojë **efiçencë në shërbime**

Sa i përket funksioneve të propozuara të Rajonit, nuk janë vendosur të gjitha të mundshmet siç paraqiten në listën e mësipërme. Janë vendosur vetëm ato funksione që i kemi gjykuar si më të përshtatshme nisur nga 6 arsyet për rajonalizim, nga eksperiencia e deritanishme në shoqërinë dhe politikën Shqiptare dhe nga leximi që i është bërë Programit të Qeverisë. P.sh. Nuk e nxjerrim turizmin si funksion me vete. Ai vazhdon të mbetet qendror (nisur edhe nga

Programi i Qeverisë), por zhvillimi rajonal përfshin projektet e zbatimit për/ose në ndihmë të politikave të turizmit. Në fakt, eksperiencia tregon se në qeverisje duhet të realizohet një proces *iterativ*, ku funksione të caktuara mund të ndryshojnë autoritetin ose strukturën institucionale. Pra funksionet e mëposhtme nuk janë të shkruara në gur, por janë gjykuar si më të përshtatshmet. Duke konsideruar subsidiaritetin si parimin kryesor të decentralizimit të qeverisjes, **funksionet dhe analiza e tyre përcaktojnë edhe se çfarë autoriteti do ketë Rajoni, cila do të jetë forma e zgjedhjeve dhe e organizimit territorial.**

Funksionet e propozuara në nivelin Rajonal janë:

- ✓ Zhvillimi Rajonal (Ekonomik)
- ✓ Mbrojtja e burimeve mjedisore
- ✓ Planifikimi i territorit
- ✓ Transporti rajonal
- ✓ Edukimi profesional
- ✓ Trajtimi i mbetjeve të ngurta dhe të lëngshme
- ✓ Mirëqenia dhe kujdesi social
- ✓ Dhe funksione të deleguara

Mënyra e krijimit/ngritjes së një autoriteti, e emërimit apo zgjedhjes së tij, e përzgjedhjes së punonjësve, apo se cilat janë mekanizmat që garantojnë besueshmërinë, janë elemente kritike për besimin e publikut në institucione, dhe si pasojë e mundësisë së tij për të ushtruar kompetencat në mënyrë efektive dhe eficiente. Për të diskutuar mbi funksionet, autoritetin dhe formën e zgjedhjeve të Rajonit të propozuar, shohim në tabelën në vijim fushat/përgjegjësitë që çdo funksion pritet të mbulojë, si dhe mënyrën e financimit. Ne diskutojmë mbi mundësitë dhe opsionet e financimit të funksioneve të propozuara duke theksuar se **mënyra e financimit ndikon drejtpërdrejtë mënyrën e zgjedhjeve, ndërsa fushat/përgjegjësitë na orientojnë mbi nivelin e qeverisjes prej nga do ta marrë kompetencën Rajoni.**

Tabela 3: Funksionet, fushat dhe mënyra(t) e financimit

Funksionet	Fushat / Përgjegjësitë	Transferta dhe taksa të përbashkëta	Taksa & Tarifa	BE	PPP & Co.	Liçenca, Leje, Autorizime
Zhvillim Rajonal (Ekonomik)	Strategji, PPP dhe investime në makro infrastruktura, tregje, parqe industriale etj.	X	X	X	X	X
Mbrojtje mjedisi	Pyje dhe kullota, Manaxhim i integruar i burimeve ujore, kullim dhe ujitje, zonat e mbrojtura	X	X	X	X	X
Planifikim territori	Planet rajonale, kontroll territori për infrastruktura rajonale	X				X
Transport rajonal	Ndërqytetës, politikë, itinerare, licenca, miete	X	X		X	X
Edukim profesional	Politika, kurrikula, infrastruktura, stafi	X		X	X	

Trajtim mbejtjesh	Landfill, Incinerator, Impiant trajtimi për ujëra të zeza	X	X		X	X
Mirëqenie kujdes social	Politikë për institucionet dhe infrastrukturën	X			X	
Të deleguara	Planifikim, mbrojtje toke, shëndetësi, turizëm, etj.	X				

Nisur nga leximi i funksioneve në tabelën 2, **kompetencat/përgjegjësitë merren kryesisht nga niveli qendror i qeverisjes. Në disa raste, kemi funksione të përbashkëta** mes qeverisjes aktuale vendore dhe qeverisjes qendrore, siç është mbrojtja e mjedisit apo planifikimi rajonal. Në qeverisjen aktuale, ndarja e kompetencave për këto funksione të përbashkëta është e paqartë. Në këtë propozim, prezantimi i qeverisjes në nivel Rajoni synon edhe qartësimin e ndarjes së kompetencave mes nivelit qendror dhe vendor të qeverisjes duke marrë prej funksioneve në fjalë përgjegjësi që përgjithësisht janë ofruar nga qeveria qendrore.

Veçanërisht rasti i mjedisit është një nga funksionet e përbashkëta që nuk ka funksionuar si i tillë dhe kjo ka ardhur edhe për shkak të shkallës së vogël territoriale të njësive vendore të nivelit të parë. Le të kujtojmë sa më lartë, se manaxhimi i mjedisit nuk funksionon në situata administrative të fragmentuara por kërkon shkallë të madhe territoriale pasi efektet mjedisore të një aktiviteti (shkaku) ndihen ose shfaqen në terriore shumë më të largëta nga vendi i ngjarjes. Rajoni është pikërisht hapësira dhe niveli i qeverisjes nëpërmjet të cilit mund të eliminohet kjo paqartësi.

Gjithashtu, është edhe **rasti i transportit ndërqytetës**, i cili ka natyrë rajonale sepse lidh qendrat urbane të rretheve apo qarqeve. Aktualisht Qarqet luajnë (edhe ligjërisht) rol në caktimin e itinerareve. Nisur nga kjo, është me vend të mendohet që ky funksion të menaxhohet nga Rajoni.

Diskutimi në lidhje me financimin e funksioneve dhe përgjegjësi të propozuara për Rajonin konsideron si parimet teorike për financimin e funksioneve dhe përgjegjësi në nivelin nën-kombëtar të qeverisjes ashtu edhe mundësisë për të kaluar apo menaxhuar të drejta për gjenerimin e të ardhurave në nivelin Rajonal të qeverisjes në kushtet tona.

Opsionet që ekzistojnë për financimin e funksioneve dhe përgjegjësi në nivelin rajonal të qeverisjes janë:

- **Transferrat ndërqeveritare:** një prej opsioneve kryesore të financimit të funksioneve apo përgjegjësi në nivel Rajoni. Kjo veçanërisht për ato funksione të cilat nuk lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me një shërbim publik të caktuar; aksesit i qytetarëve nuk është i drejtpërdrejtë, apo krijojnë efekte të larta sociale – zhvillimi rajonal; planifikimi i territorit në nivel rajonal; mbrojtja e mjedisit; edukimi profesional; mirëqënia sociale; apo funksione të tjera të deleguara. Transferrat ndërqeveritare janë po ashtu një mundësi e financimit të nivelit rajonal të qeverisjes në kushtet e një qeverisjeje të dekoncentruar në nivel rajonal. Për këtë arsye shihet

si instrumenti/mundësia e financimit për thuajse të gjitha funksionet dhe përgjegjësitë e propozuara në fazën e parë të ngritjes së institucioneve qeverisëse në nivel rajonal. Më tej, me konsolidimin e institucionit, propozojmë që për ato funksione/përgjegjësi për të cilat ekziston mundësia e financimit nëpërmjet taksave të përbashkëta ose taksave me bazë të gjerë, apo tarifave të drejtpërdrejta, të kalohet në format e financimit që mundësojnë autonomi më të lartë fiskale dhe rrjedhimisht dhe kompetenca dhe përgjegjësi të plota në ofrimin e funksioneve të diskutuara.

- **Taksat apo tarifat e shërbimeve; taksat e përbashkëta dhe/apo ‘mbi-taksat’ [surtaxes]:** opsioni i dytë është që t’i lejohet nivelit të ndërmjetëm (Rajonit) të gjenerojë/mbledhë taksa – sa kohë që aplikohen mbi përfituesit e drejtpërdrejtë të shërbimeve që ofrohen prej nivelit të qeverisjes. Në parim, taksat e shitjes apo taksa mbi të ardhurat personale janë të mundshme të aplikohen ose ndahen në/me këtë nivel të qeverisjes. Megjithatë në praktikë, e vetmja taksë efiçiente, me bazë të gjerë mund të jetë një taksë mbi një nivel të caktuar të taksimit të të ardhurave personale që grumbullohet në nivel qendror – shpesh e quajtur si taksë mbi taksat (*surtax or piggyback tax*). Në këtë mënyrë mund të financohen funksionet dhe përgjegjësitë e propozuara në nivel rajonal si më poshtë: zhvillimi ekonomik rajonal; edukimi profesional; mbrojtja e mjedisit dhe planifikimi rajonal. Trajtimi i mbetjeve dhe transporti rajonal duke qenë se plotësojnë kriterin e shërbimit publik, ku mund të identifikohen përfituesit e drejtpërdrejtë mund të financohen nëpërmjet tarifave të shërbimit, të cilat duhet të tentojnë të mbulojnë koston e shërbimit të ofruar.
- **Fonde të paraaderimit ose fonde të tjera të BE-së:** e përmendur si një nga arsyet kryesore për organizimin e qeverisjes në nivel rajonal, një nga përfitimet e pritshme të integritetit është edhe ndikimi i zbatimit të politikës së kohezionit dhe direktivës për zhvillimin rajonal, të paraprirë nga zbatimi i instrumenteve të paraaderimit. Funksionet që kanë të bëjnë me zhvillimin ekonomik, mjedisin, punësimin dhe edukimin profesional janë të mundshme të bashkëfinancohen nëpërmjet fondeve të paraaderimit apo fondit për zhvillimin rajonal, si pjesë e paketës financiare “Europe 2020”.
- **Partneritetet publike dhe private:** si një prej mundësive kryesore për ofrimin e një shërbimi që tradicionalisht është ofruar prej sektorit publik. Thelbi i përdorimit të suksesshëm të PPP-ve ka të bëjë me konceptin e shfrytëzimit të aftësive të sektorit privat dhe transferimit të rrisqeve tek palët që janë më të afta ta menaxhojnë atë, dhe si i tillë mundëson një shërbim më efiçient për të njëjtin investim të kryer. Mes përgjegjësi të propozuara të Rajonit ato të investimeve në makro-infrastruktura, manaxhimit të integruar të burimeve ujore apo zonave të mbrojtura, transporti rajonal dhe edukimi profesional, kanë mundësinë e financimit pikërisht nëpërmjet kësaj forme. Format e partneriteteve publik privat ofrojnë jo vetëm mundësinë për të siguruar një investim të caktuar për nivelin Rajonal të propozuar, por mundësojnë bërjen e investimit/ofrimin e shërbimit në një mënyrë që përmirëson qëndrueshmërinë afatgjatë të shërbimit. Kjo ndodh përmes nivelit më të lartë të

efiçencës, kapaciteteve më të mëdha njerëzore dhe institucionale dhe teknologjisë së avancuar. Është e rëndësishme, megjithatë, të theksojmë që institucionet qeverisëse në nivel rajonal të mund të garantojnë strukturimin e PPP-vë në këtë mënyrë, duhet fillimisht të kenë kapacitete njerëzore dhe institucionale konkurruese me sektorin privat.

Në përfundim themi se duke konsideruar situatën aktuale fiskale në Shqipëri, shumica e funksioneve dhe përgjegjësi të propozuara për Rajonin do të financoheshin nëpërmjet transfertave të qeverisë në rajon. Të trajtuara më sipër, qartësisht ekzistojnë edhe burime të tjera të financimit, mirëpo përdorimi dhe fuqizimi i tyre varet jo vetëm nga ndryshime që duhet të ndodhin në sistemin fiskale, por edhe nga ekzistenca e qeverisjes me shumë nivele. Qeverisja me shumë nivele është një koncept relativisht i ri dhe realizimi i saj kryhet pasi të jenë adresuar me sukses sfida të tilla si transparenca dhe ndarja e informacionit, burime njerëzore me kapacitete të larta, përputhje e objektivave midis të gjitha niveleve qeverisëse, partneritet horizontal mes aktorëve të institucioneve të qeverisjes dhe ata jashtë saj, përgjegjshmëria sociale, etj. Këto sfida tregojnë se kalimi në qeverisjen me shumë nivele do të thotë modernizim i qeverisjes që shkon shumë përtej reformës administrative-territoriale dhe kërkon kohë deri në zbatim të plotë. Por, duke patur parasysh se në nivel rajonal do të përdorim financimet nga BE dhe nga sektori privat, atëherë adoptimi i mekanizmave innovative të qeverisjes është i pashmangshëm edhe në periudhën afatshkurtër.

Nisur nga analiza mundësive të financimit dhe autonomisë fiskale të diskutuar më sipër, **propozojmë që forma e zgjedhjeve për Rajonin do të paraqitet në dy faza. Si fillim**, për një periudhë 4-vjeçare, që korrespondon me një mandat qeverisës, Rajoni do të jetë një **strukturë institucionale e dekoncentruar**. Në këtë fazë, viti i parë do t'i shërbejë konsolidimit të kësaj strukture të re, ndërsa gjatë tre viteve të tjera, veç luajtjes së rolit të tij (për të përmbushur funksionet dhe qëllimin), Rajoni do të punojë së bashku me qeverinë dhe aktorë të tjerë, për të përgatitur fazën e dytë.

Në fazën e dytë dhe në vijim, zgjedhjet do të jenë të drejtpërdrejta.

Përsa i përket autoritetit të Rajonit në tërësi, ai do të jetë i plotë (veç funksioneve të përbashkëta), pra politikëbërës, fiskal brenda hapësirës së ligjit dhe zbatues. Legjislacioni dhe politika kombëtare në nivel sektori (për funksionin përkatës), mbeten me ministritë e linjës.

Së fundi, mbetet të ofrohet **forma territoriale e Rajonit**. Për këtë qëllim, ne kemi analizuar dhe përdorur 6 kritere, të cilat zbërthehen sipas rastit në nënkritere. Këto kritere janë:

- Funksionet – mjafton eliminimi i një funksioni për të ndryshuar krejt llogjikën e ndarjes territoriale. Funksionet zbërthejnë dhe përcaktojnë qëllimin e ekzistencës së Rajoneve dhe forma territoriale duhet të jetë e tillë që të lehtësojë realizimin e funksionit, psh. baseni është rajoni i duhur për të realizuar funksionin e mbrojtjes së mjedisit.
- Marrëdhëniet historike kulturore – ky kriter ndihmon për të kuptuar tendencat në vite dhe për të evidentuar dhe më pas zgjidhur pikat e nxehta sa u përket kufijve administrativë në çdo nivel.

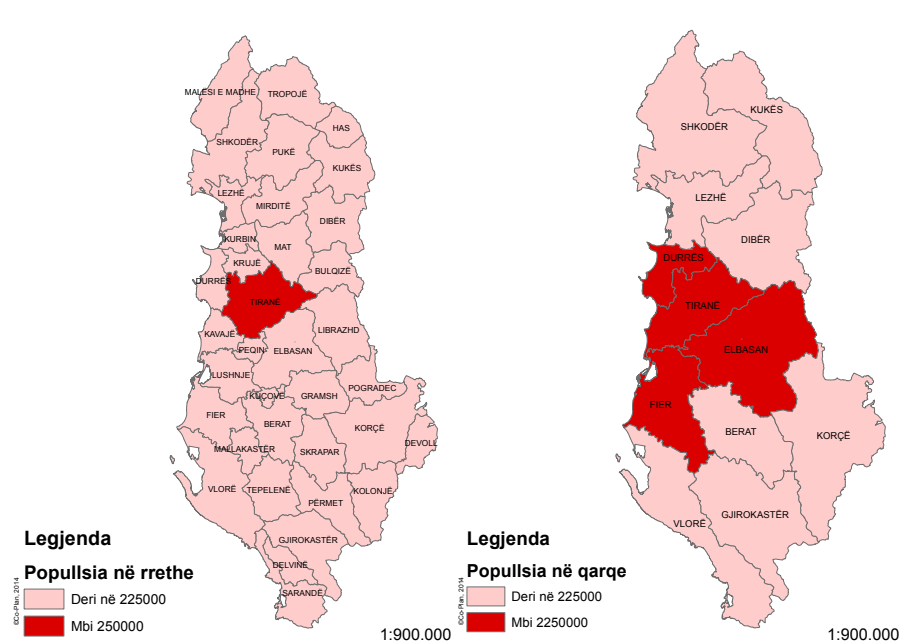
- Policentrizmi – si objektiv për integrimin në BE. Policentrizmi është qasja territoriale për të realizuar kohezionin, ulur pabarazitë dhe stimuluar zhvillimin ekonomik përmes konkurrueshmërisë rajonale.
- Akresi dhe lëvizja – këto kritere janë në funksion jo vetëm të policentrizmit, por edhe të politikave të brendshme të investimeve (të vetë Planit të Përgjithshëm Kombëtar), që mund të ndryshojnë gjeografinë e rajonit dhe të Shqipërisë.
- Pabarazitë – bazë për politika investimesh dhe për eliminimin e fragmentimit dhe veçimit territorial. Faktor në realizimin e politikës së kohezionit.
- Gjeografia e përfaqësimit politik – Për të zbutur apo orientuar diskutimin dhe tonet e politikës.

Këto kritere, përveçse reflektojnë analizat tona në vite, janë bazuar në kriteret e ESPON mbi planifikimin e territorit dhe policentrizmin, si dhe ato OECD-së dhe BE-së për zhvillimin rajonal dhe politikat për zhvillimin rajonal. Para se të tregojmë organizimin më të përshtatshëm territorial, le të analizojmë nga pikëpamja hapësinore çdo kriter. Kjo analizë do të tregojë se si çdo kriter përkthehet në territor.

Kriteri 1: Funksionet

Për funksionet janë marrë disa ilustrime. P.sh. për trajtimin e mbetjeve të ngurta me landfill, një studim i kryer nga Co-PLAN që në vitin 2008 arrin në përfundimin që ekonomia e shkallës për një landfill (pa konsideruar kostot e transportit, por vetëm ato të ndërtimit dhe operim/mirëmbajtje) arrihet në një popullsi mbi 225,000 banorë. Nëse do të mendojmë se nuk na duhet rajoni për të realizuar ekonomi të shkallës pasi këtë e realizon reforma në nivelin e parë, shohim që edhe nëse kemi një minimum njësisht vendore prej 36 rrethesh, këtë kriter e kap vetëm Rrethi i Tiranës. Madje edhe nëse shkojmë në nivel qarku sipas konfigurimit aktual, ekonominë e shkalles e kapin vetem qarqet Tiranë, Durrës, Elbasan dhe Fier.

Figura 2: Ekonomia e shkallës për trajtimin e mbeturinave të ngurta në landfill



Burimi: Co-PLAN, “Politikëbërës apo Politikëbërës, Alternativa mbi zhvillimin urban, manaxhimin e territorit dhe të mjedisit”, 2010.

Le të shohim një funksion tjetër, atë të zhvillimit rajonal. Zhvillimi rajonal ka për qëllim të rritë kohezionin social-ekonomik dhe territorial, duke promovuar zhvillimin ekonomik të bazuar në avantazhet konkurruese të rajoneve. Pra zhvillimi rajonal bazohet gjerësisht në potencialet e rajoneve, përveçse në politika investuese dhe ato të punësimit.

Figura 3: Harta e parë – Potencialet ekonomike; Harta e dytë – Numri i bizneseve / 1000 banorë

hidroenergjitike. Një pozicionim i tillë i burimeve sugjeron në pamje të parë që çdo ndarje e propozuar në rajone të mos jetë e pastër vertikale, pasi do të theksonte ndarjen, ose fragmentimin mes rajoneve të pasura dhe atyre në dukje më të pafavorizuara, ose fragmentimin e rajoneve sipas llojit të burimeve. Kjo e fundit nuk do të përputhej gjithsesi me shpërndarjen e fuqisë punëtore në territor.

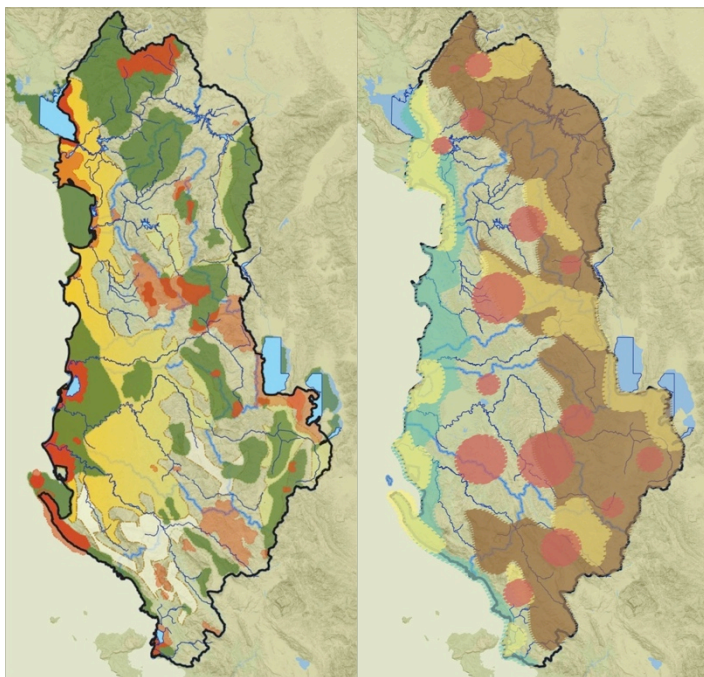
Harta e potencialeve tregon edhe llojin e aktivitetit ekonomik, ku industrinë nxjerrëse dhe përpunuese, si dhe parqet industriale janë të fokusuar kryesisht në veri (veç naftës që ka një rajon shumë specifik – Berat dhe Fier), ndërsa aktivitetet që shfrytëzojnë burime të rinovueshme, dëmtojnë më pak mjedisin, por jo domosdoshmërisht peisazhin (parqet eolike dhe hecet p.sh.) kanë shtrirje në jug. Shërbimet e llojeve të ndryshme, administrata dhe ekonomia e dijes janë përqendruar në Tiranë. Ndërsa 3 projektet e linjave energjitike kanë shtrirje në 3 drejtime, por secili variant finalizohet në një nga zonat më të ndjeshme nga pikëpamja ekologjike dhe mjedisore – në Vlore dhe Nartë.

Nisur nga kjo analizë e thjeshtë, ndarja horizontale e manaxhimit të burimeve duket një opsion më i favorshëm. Kjo ndarje, në momentin që përzgjidhet, do të jetë orientuese për politikën e investimeve në infrastrukturë dhe mbrojtje mjedisi, do të integrojë zona të favorizuara me të pafavorizuara, dhe në të njëjtën kohë do të promovojë specializim ose fuqizim të rajoneve sipas avantazheve konkurruese, duke lejuar aksesin tek fuqia punëtore.

Më poshtë, harta e turizmit si një potencial për zhvillim rajonal dhe e përgatitur mbi bazën e programeve të qeverisë për turizmin, jep një pamje të rajoneve vertikale, brenda të cilëve ka edhe mbivendosje të programeve. Megjithatë turizmi është një funksion qendror për qeverinë, qartësisht ai ka një zbatueshmëri rajonale. Kjo është e vërtetë jo vetëm sepse kështu paraqiten programet e qeverisë, por sepse në realitet, turizmi bazohet tek potencialet natyrore dhe historike, si dhe tek zinxhirat e vlerës të krijuar me aktivitete në funksion të turizmit. Në rastin e turizmit, zinxhiri i vlerës ka një shpërndarje të gjerë në territor dhe sa më i pasur të jetë me funksione, aq më i lakmuar bëhet dhe aq më tepër konkurrues.

Mjafton të marrim shembullin e Korçës, që kur donte të realizonte strategjinë lokale për turizmin, kuptoi se nuk mund ta hartonte pa bashkëpunuar me njësitë fqinje të qeverisjes vendore. Po të shohim hartën, Korça si qytet ka fokus në turizmin kulturor, por rajoni ku ajo shtrihet ofron mundësi të shkëlqyera për turizëm malor dhe eko-turizëm. Që të plotësohet gama e shërbimeve që mund të marrin pushuesit dhe të funksionojë zinxhiri i vlerës në ekonominë e turizmit, Korça duhet të bashkëpunojë me fqinjët në nivel rajonal.

Figura 4. Turizmi dhe Mjedisi si funksione dhe ndërlidhja me territorin. Harta e parë – ekosistemet, bujqësia dhe zonat e mbrojtura. Harta e dytë – programet e qeverisë për turizmin (bregdetar, malor, kulturor, eko)



Burimi: Hartat janë përgatitur nga Co-PLAN, mbi bazën e programit të qeverisë 2014-2018 dhe të informacionit për mjedisin nga faja zyrtare e Ministrisë së Mjedisit, www.moe.gov.al, aksesuar në Shkurt 2014.

Në hartën e mbrojtjes së mjedisit si funksion, kemi hedhur shtresat që përfaqësojnë fushat brenda këtij funksioni, sipas përzgjedhjes së paraqitur në tabelën e funksioneve. Shtresa e parë është baseni lumor (pellgu ujëmbledhës zyrtar dhe nënpellgjet përkatëse). Nëse rajoni si qeverisje e ndërmjetme do të merrej vetëm me manaxhimin e basenit, atëherë rajoni do të ishte agjencia e manaxhimit të basenit. Nuk do të kishte kuptim që një rajon të administronte p.sh. dy gjysma basenesh, sepse vendimet që do të merrte për njërin gjysëm do të ndikonin në gjysmën tjetër, që do të ishte nën administrimin e rajonit fqinjë.

Po të shtojmë shtresën e tokës bujqësore ku shtrihet infrastruktura kullim-vaditje, kemi një rajon vertikal që nuk ka lidhje me një basen të vetëm dhe që aktualisht manaxhohet pjesërisht nga bashkitë/komunat dhe pjesërisht nga autoritetet qendrore në nivel rajonal. Po të shtojmë edhe shtresën e ekosistemeve dhe zonave të mbrojtura, përgjegjësia për të cilat është e Ministrisë së Mjedisit, atëherë marrim një konfigurim edhe më kompleks të rajoneve. Pra, nisur nga funksioni *mbrojtje mjedisi*, ne duhet të lexojmë së bashku të gjitha

shtresat mjedisore dhe të kuptojmë tendencat për rajonalizim, që respektojnë të gjitha fushat e konsideruara brenda funksionit mbrojtje mjedisi.

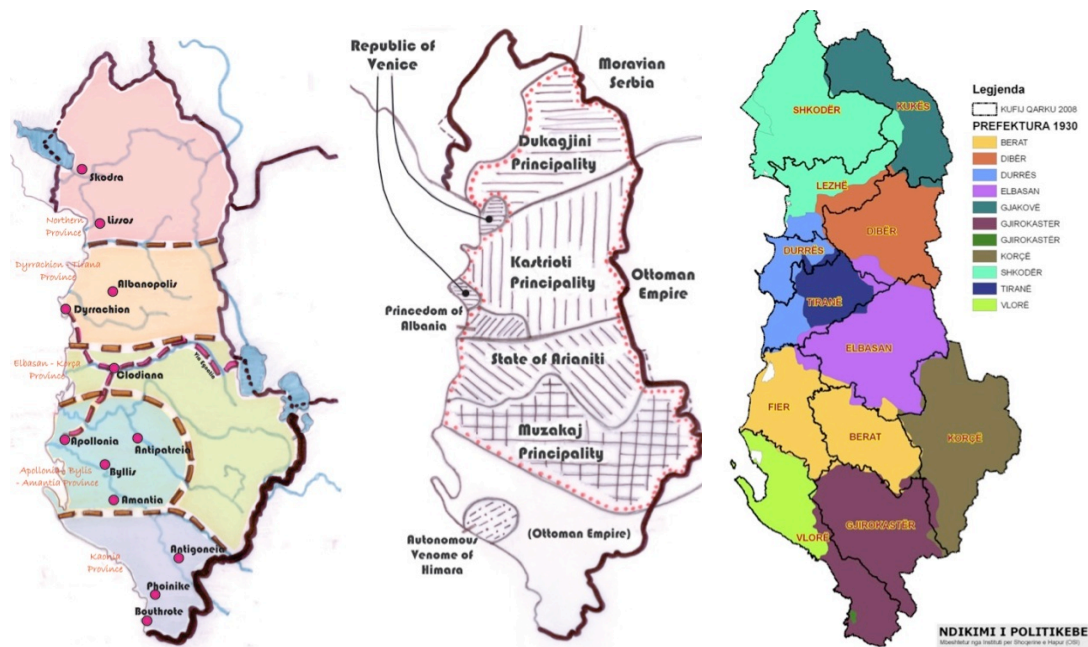
Kriteri 2: Marrëdhëniet historike dhe kulturore

Nga pikëpamja historike ndarja në rajone ka ndryshuar ndjeshëm në periudha kohore të distancuara nga njëra-tjetra. Studimet historike tregojnë se nëse disa zona e kanë ruajtur identitetin e tyre territorial relativisht të paprekur në kohë, disa të tjera janë ndarë ose modifikuar vazhdimisht. Kjo ka ndodhur për shkak të ndryshimeve të pushtetit, ose sepse faktorët gjeografikë dhe natyrorë kanë ndikuar në ruajtjen ose mosruajtjen e identiteti territorial. Në hartë dallojmë disa *zona të nxehta* sa i përket ndarjes në rajone mbi bazën e kriterit historik:

1. Krahinat Pukë, Mirditë dhe Lezhë, si zona kufitare kanë ndryshuar shumë shpesh kufijtë e përkatësisë rajonale.
2. Hasi dhe Tropoja, për arësye kulturore dhe historike dhe të ndarjeve të mëparshme, janë konsideruar si Prefektura e Gjakovës gjatë periudhës së Mbretit Zog.
3. Vlora ka ndryshuar shpesh rajonin të cilit i perket.
4. Kolonja dhe Leskoviku gjithashtu kanë ndryshuar rajonin e përkatësisë, duke u afruar herë më shumë me zonën e Gjirokastrës dhe herë me atë të Korçës.
5. Shqipëria vazhdimisht ka ruajtur një lloj ndarjeje horizontale gjatë Shkumbinit, ndarje e cila është venitur në hartën e prefekturave dhe qarqeve.
6. Në histori, Tirana ka pasur lidhje të forta dhe me Matin dhe Dibrën, dhe me Elbasanin. Por cilat lidhje kanë qenë më të forta dhe duhen konsideruar duke ditur **që Tirana nuk duhet të rrijë si një rajon më vete**⁵?
7. Korça është një rajon i fortë që mund të qëndrojë edhe më vete, por historikisht lidhjet i ka pasur herë me Elbasanin dhe herë me Beratin.

⁵ Në të kundërt kjo do të ndikonte në rritjen e pabarazive hapësinore dhe polarizimit social-ekonomik në nivel kombëtar. Një ndarje e tillë do të ishte kundër parimit të zhvillimit të balancuar policentrik, që përbën edhe një nga kriteret për rajonalizim.

Figura 5: Ndarjet historike. Harta e parë – Provinca në antikitet Sh. VII-II p.e.s. Harta e dytë – Principatat Sh. XIV-XV e.s. Harta e tretë – Prefektura 1927 dhe Qarqe 2014.

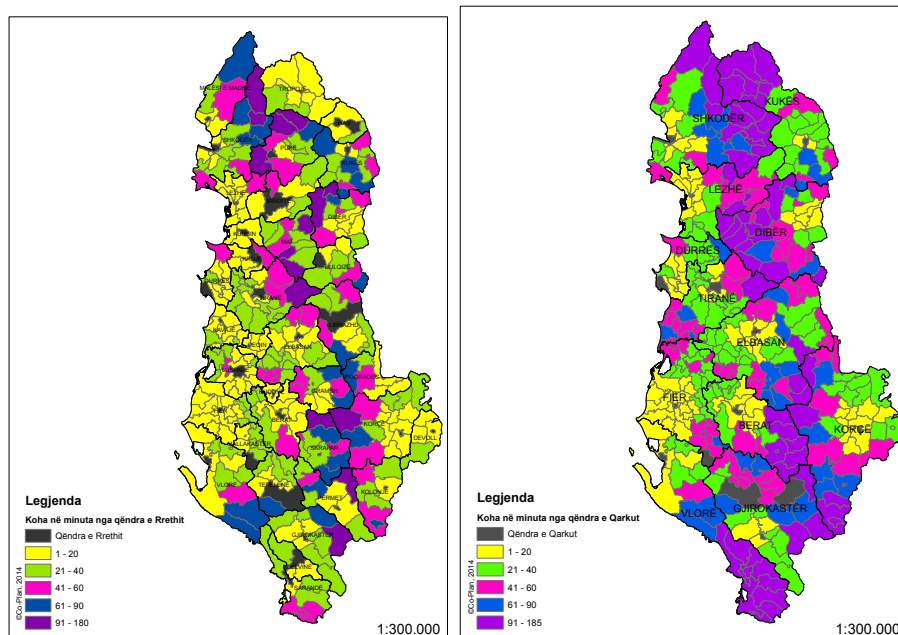


Burimi: Hartat janë përgatitur nga Co-PLAN dhe burimet e informacionit janë - Cabanes, P. *et al*, (2008), *Harta Arkeologjike e Shqipërisë*, Botimet Pegi; Albanian Academy of Science, *History of Albanian People*, ISBN 99927-1-623-1; Selenica, T., (1928), *Shqipëria më 1927*, Botimet Pegi ISBN 99927-726-6-2.

Kriteri 3: Aksesit dhe lëvizja

Dy hartat e aksesit tregojnë kohën e udhëtimit prej çdo njësie vendore në qendrën e rrethit ose qarkut. Zonat vertikale me akses mbi 1 orë nga qendrat aktuale të rretheve dhe qarqeve përcaktohen si zonat më të disavantazuara, me akses të ulët dhe mungesë të potencialit aktual për hapje. Qartësisht, kjo analizë tregon se një ndarje vertikale në rajone të Shqipërisë do të sillte përsëri (sikurse në analizën e burimeve ekonomike) ndarje mes zonave të avantazuara dhe atyre të pafavorizuara, duke theksuar karakteristikat e tyre dhe duke sjellë fragmentim dhe përçarje të zhvillimit ekonomik. Kjo është gjithashtu një analizë që vlen edhe për reformën e nivelit të parë të qeverisjes për të garantuar akses në shërbime dhe potenciale ekonomike.

Figura 6: Aksesit. Harta e parë – Distancat kohore nga qendra e rrethit. Harta e dytë – Distancat kohore nga qendra e qarkut.



Burimi: Co-PLAN, mbi bazën e distancave kilometrike dhe cilësisë së infrastrukturës midis njësive të nivelit të parë dhe qendrave të qarqeve dhe rretheve.

Kriteri 4: Policentrizmi

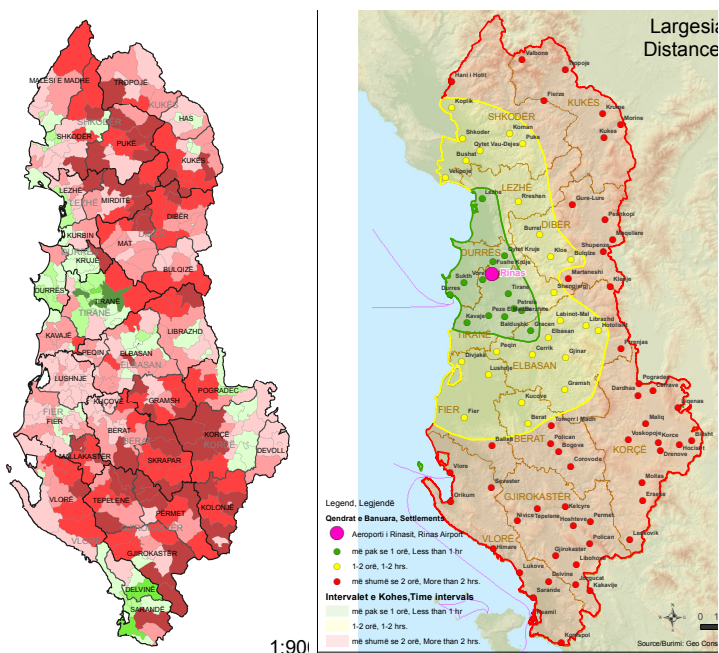
Policentrizmi është një nga objektivat e orientimit për zhvillim hapësinor të BE (objektiv i ESDP – Perspektiva Europiane për Zhvillim Hapësinor, 1999) dhe ka për qëllim të evitojë përqendrimet e popullsisë, pushtetit ekonomik, politik dhe financiar në një zonë të vetme dinamike. Kjo e fundit përbën edhe rastin Shqiptar, ku i tërë zhvillimi është i përqendruar në rajonin Tiranë-Durrës dhe në hapësirën metropolitane dhe rurale rreth këtij rajoni. Modeli policentrik nënkupton një shpërndarje më të balancuar të popullsisë dhe sidomos të mënyrës së përdorimit të avantazheve ekonomike të rajoneve dhe të flukseve të lëvizjes së njerëzve dhe mallrave. Me adoptimin e modelit policentrik të zhvillimit ekonomik dhe hapësinor, do të krijohen struktura (njësi) urbane të dekoncentruara, që operojnë në nivel rajonal dhe zhvillohen duke evituar pabarazitë social-ekonomike dhe duke garantuar kohezion.

Ekzistenca e burimeve, shërbimeve (sidomos ato administrative, shëndetësore dhe arsimit të lartë) dhe aktiviteteve (funksioneve) në qendër ka bërë që popullsia të lëvizë drejt trekëndëshit Tiranë-Durrës. Meqë në vite 1/3 e popullsisë së Shqipërisë është vendosur në këtë zonë, po këtu kanë vijuar edhe investimet në infrastrukturë. Si rezultat i modelit të thellë monocentrik në **nivel vendi**, vërehet një qendër e fuqishme (Tiranë-Durrës), një rreth i dytë koncentrik që ndikohet nga qendra, akset rrugore dhe gjeografia relativisht ndihmuese, dhe një brez malor i gjerë nga veriu në jug i cili vuan nga depresioni ekonomik, social dhe demografik, me përjashtim të pak qendrave përgjatë kufijve të vendit. Këto të fundit janë më të favorizuara jo vetëm sepse relievi (pavarësisht lartësisë së rritur mbi nivelin e detit)

është më i sheshtë dhe qendrat e banuara janë të vendosura në lugina më të aksesueshme në nivel rajoni, por edhe për shkak të afërsisë me qendrat e banuara përtej kufirit. Qendrat përgjatë kufijve shkëmbejnë shërbime dhe aktivitete ekonomike dhe shërbejnë si *porta*, të cilat hapin këtë pjesë të vendit ndaj fqinjëve dhe potencialeve të tjera ekonomike. Lidhja e tyre me Tiranën është shpesh më e dobët se sa me qendrat përtej kufirit, kryesisht për shkak të sistemit rrugor (akses i ulët). Një aspekt i tillë mund të shfrytëzohet për fuqizimin e këtyre qendrave kufitare në funksion të policentrizmit rajonal dhe përfitimeve ekonomike që sjell ai.

Forma e urbanizimit në territor, përsa i përket lëvizjes, tregon të njëjtën tendencë: pra lexojmë rajonin Tiranë-Durrës dhe ultësirën perëndimore që ka marrë banorë dhe pjesën qendrore malore që ka humbur popullsi, me përjashtim të qendrave kryesore urbane kufitare. Kjo tendencë vërtetohet edhe nga analizat e INSTAT mbi bazën e Censurit të popullsisë dhe banesave 2011, për migrimin e brendshëm.

Figura 7: Policentrizmi. Harta e parë – Lëvizjet e popullsisë në 10 vjeçarin e fundit (INSTAT). Harta e dytë – Koha e udhëtimit nga aeroporti.



Një analizë e mirëfilltë e policentrizmit, sipas metodologjive shkencore për këtë qëllim, nuk është bërë në Shqipëri dhe që të realizohet ka nevojë për informacion, i cili aktualisht nuk është tërësisht i disponueshëm, madje as edhe nga INSTAT. Aktualisht, për herë të parë INSTAT ka përgatitur tipologjitë e njësive të qeverisjes vendore, sipas ndarjes urbane/rurale me plot 15 tipe, aglomerateve dhe zonave metropolitane. Këto klasifikime dhe analizat përkatëse ndihmojnë në krijimin e një paraqitjeje të parë për llojin dhe nivelin e policentrizmit ekzistues në Shqipëri dhe potencialeve për krijimin e tij. Gjithsesi, që ne të deduktonim në skemat e policentrizmit aktual dhe potencial, do të duhej të matnim jo vetëm elementet e analizës morfologjike (siç ka vepruar INSTAT), por edhe funksionet (transport, turizëm, industri, arsim, vendimmarrje, administratë) dhe rrjetëzimet dhe partneritetet. Sa u përket funksioneve, është e nevojshme që të matet jo thjesht punësimi në sektorë, por variabla që tregojnë fuqinë e funksionit dhe ndikimin e tij në ekonominë e

rajonit dhe të vendit (nr. shtretërish në turizëm, vlerë e shtuar bruto, vendndodhja e universiteteve dhe biznese, nr. studentëve, etj.).

Gjithsesi, nisur nga informacioni në dispozicion i INSTAT-it, analizat cilësore të marrëdhënieve territoriale, analizave hapësinore të vendndodhjes së burimeve dhe të shpërndarjes së funksioneve administrative dhe të arsimit të lartë, mund të vërehen tendenca modeli policentrik ose monocentrik edhe në nivel rajoni. Këto tendenca duhet të ndihmohen nga politikat rajonale të investimeve, pra edhe nga një qeverisje rajonale e fortë. Ne mund të evidentojmë dy grupe tipologjish (policentrike dhe monocentrike) të rajoneve në varësi të modelit të lëvizjes përkundrejt qendrës (figura 8). Këto tendenca i lexojmë në bazë të peshave specifike të qendrave urbane dhe flukseve të lëvizjes. Pra, kemi disa unaza që lidhin qendra thuajse të barazvlefshme në popullsi dhe aktivitete, zemra e të cilave vuan nga përshkueshmëria e dobët dhe furnizim i pamjaftueshëm me sistem rrugor dhe infrastruktura. Tipologjia e dytë karakterizohet nga modeli monocentrik i rajonit, me një qendër të fuqishme në popullsi dhe aktivitete dhe shumë qyteza dhe fshatra që varen nga kjo qendër.

Figura 8: Modele dhe tendenca rajonesh mbi bazën e policentrizmit



Kriteri 5: Pabarazitë

Në Shqipëri është kryer një studim i gjerë për pabarazitë hapësinore në vitin 2009, që merr në konsideratë mbi 50 indikatorë dhe synon të ushqejë strategji apo politika të zhvillimit rajonal. Indikatorët e studiuar për periudhën 2001-2008, tashmë janë pasuruar me informacion nga INSTAT edhe për periudhën në vazhdim, çka lejon studimin e mëtejshëm të serive kohore. PBB (Prodhimi i brendshëm bruto) është një nga indikatorët kryesorë për t'u

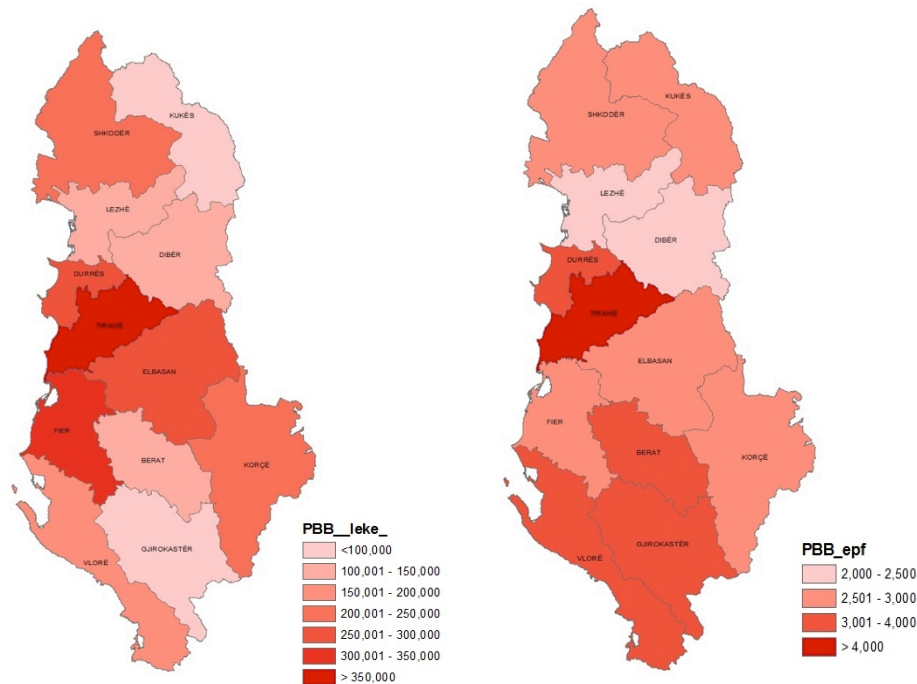
studiuar dhe që vlerëson aftësinë prodhuese dhe ndikuese në ekonominë e vendit të rajoneve ekzistuese, në rastin konkret të qarqeve. Rezultatet e analizës së rajoneve sipas PBB përputhen edhe me tipet brenda dy grupeve – urbane/rurale, përmes të cilave INSTAT klasifikon njësitë vendore në Shqipëri.

Kështu, nëse krahasojmë PBB në vlera nominale dhe ato për frymë, vëmë re se në çdo rast Tirana është rajoni më i fortë. Ndërkohë, disa qarqe, si psh. Gjirokastra, Berati dhe Kuksi, kanë vlera nominale shumë të ulëta dhe kontribuojnë shumë pak në ekonominë e vendit, por kanë vlera për frymë të larta, sepse kanë popullsi shumë të ulët. Kjo përforcon karakterin aktual rural të këtyre qarqeve, jo vetëm më të pafavorizuara ekonomikisht (në aktivitete dhe jo burime), por edhe më të dobëta në objektivin e policentrizmit, që shqyrtoam më lartë.

Nga ana tjetër kemi Fierin, që ka kontribut shumë të lartë në ekonominë e vendit, por vlera relativisht të ulëta për frymë. Kjo tregon se është një qark i varur nga qendra – pra me kontribut të lartë në shërbime nga qyteti i Fierit, dhe me një karakter të gjerë rural. Pra është dobët në objektivin e policentrizmit, duke qenë një qark monocentrik dhe me pabarazi të larta edhe brenda vetes. Në të njëjtën mënyrë mund të vlerësojmë Elbasanin dhe Korçën. Ndërsa Lezha dhe Dibra paraqesin të njëjtat tendenca në të dyja hartat, duke dëshmuar për nivel të lartë mosfavorizimi.

Qartësisht, rajoni Tiranë-Durrës evidentohet mes te tjerëve dhe është më e udhës që ky rajon të mos mbetet i vetëm administrativisht apo si rajon statistikor dhe planifikimi, sepse ndryshe do të vazhdojë të thithë të gjitha investimet në vend, duke ndikuar mes te tjerash edhe në rritjen e shkallës së ruralizimit në qarqet e tjera.

Figura 9: Prodhimi i brendshëm bruto (INSTAT) në vlera nominale dhe për frymë, viti 2012



Kriteri 6: Gjeografia e përkatësive politike

Gjeografia e përkatësive politike mund të lexohet pasi kanë ndodhur zgjedhjet dhe është e vështirë të parashikohet pa u shoqëruar nga një nivel i konsiderueshëm subjektivizmi. Kjo vërtetohet edhe nga leximet empirike të rezultateve zgjedhore në vite. Për shembull, hartat e zgjedhjeve vendore në 2007-ën (figura 10) tregojnë për përkatesi politike relativisht të fiksuara nga pikëpamja territoriale, sipas kriterit veri/jug. Mirëpo rezultatet e vitit 2011 e ndryshojnë këtë panoramë sipas kriterit urban/rural sa u përket kryetarëve dhe akoma më të ndryshme paraqiten për këshilltarët (edhe nëse krahasojmë brenda të njëjtave zgjedhje, figura 11). Pra, gjeografia e votave ka ndryshuar kahjet 30-50 % në çdo njësi vendore (figura 10) dhe kjo tregon se nuk përbën faktor fiks në gjeografinë e rajoneve. Në mënyrë të ngjashme mund të arsyetohet edhe për zgjedhjet parlamentare.

Gjithashtu, diversifikimi i forcave politike në vitet e fundit si dhe ndryshimi i përbërjeve në koalicionet, nuk tregon korrelacion me hartën e votave të viteve të mëparshme, pra tregon për potencial të madh ndryshimi dhe jo domosdoshmërisht të parashikueshëm. Për shembull, nëse rezultatet e zgjedhjeve vendore të vitit 2011 i rigrupojmë dhe i paraqesim sipas 36 rrethëve, vëmë re se ndryshon shtrirja e ngjyrave në hartë. Kjo mund të interpretohet ose si lexim më i qartë i zonave të qëndrueshme, ose si pamundësi e leximit të ndikimit që kanë në rezultat partitë përbërëse të koalicioneve.

Pra, është realisht e vështirë të parashikohet se çfarë ndikimi ka gjeografia e votave në një ndarje administrative rajonale. Por, mund të kuptohet që çdo formë ndikimi do të ishte vetëm afatshkurtër dhe për periudhën afatmesme apo më tej, nuk do të kishte kuptim as

Figura 10: Rezultatet e zgjedhjeve vendore 2007 dhe ndryshimi i forcës politike për kryetarët, zgjedhje vendore 2007-2011



Figura 11: Rezultatet e zgjedhjeve vendore 2011, kryetarët (harta e parë) dhe këshillat vendor (harta e dytë) sipas aleancave

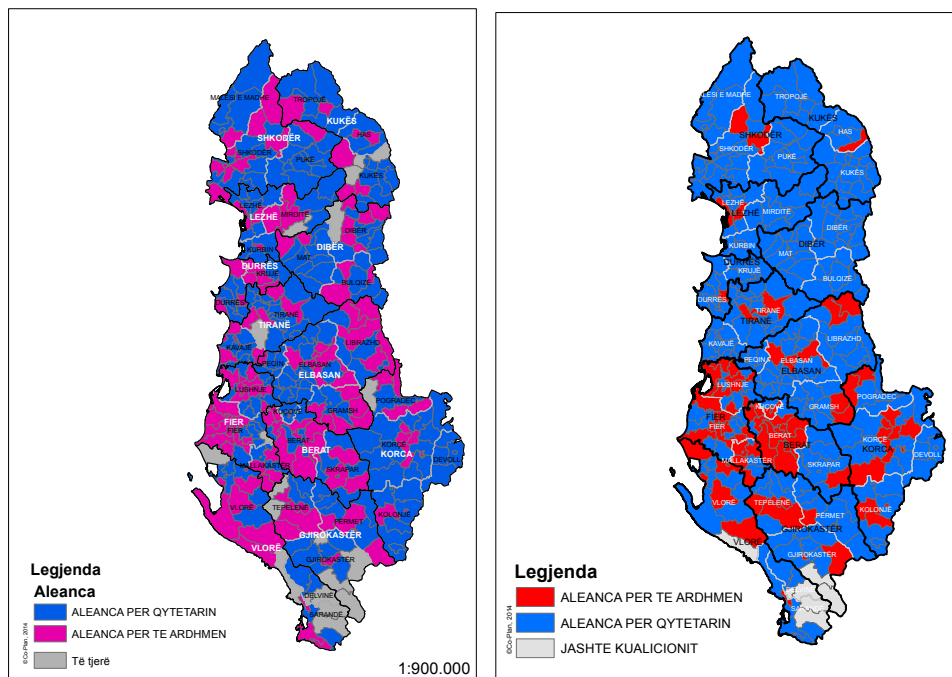
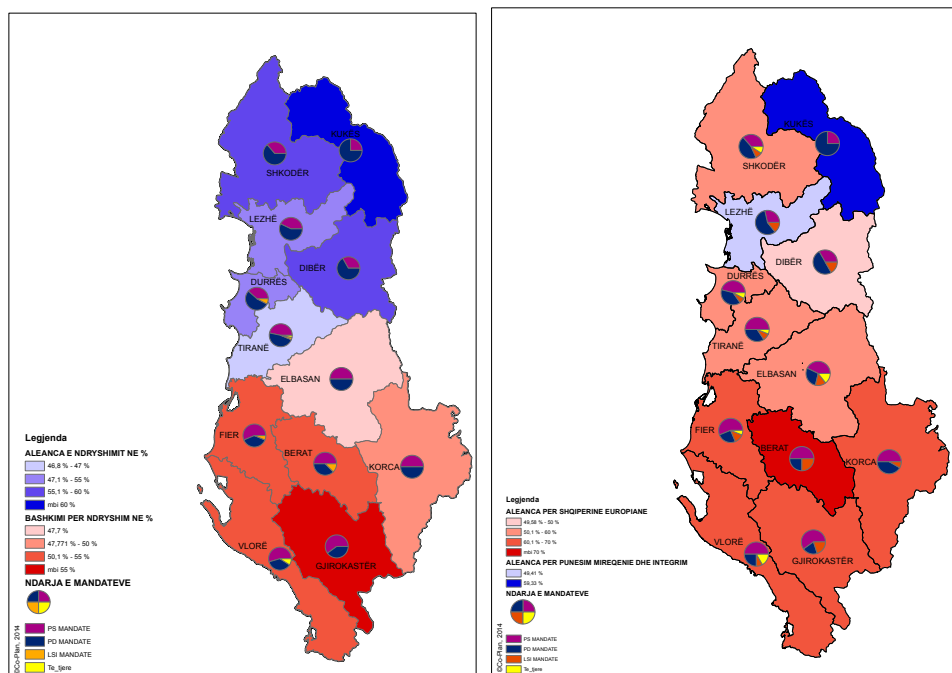


Figura 12: Rezultatet e zgjedhjeve parlamentare 2009 (harta e parë) dhe 2013 (harta e dytë) sipas aleancave fituese



Si rezultat i analizave më lart:

Në përfundim, për të arritur në modelin e propozuar territorial, i rikthehemi elementeve të analizës dhe mbivendosim rajonin natyror të përfaqësuar nga baseni (si hapësira ku ndërthuren të gjitha elementet e mbrojtjes së mjedisit), marrim tendencat për policentrizëm

(si reflektuese të aksesit, zhvillimit ekonomik dhe pabarazive), dhe marrim edhe zonat e nxehta nga pikëpamja e analizës historike.

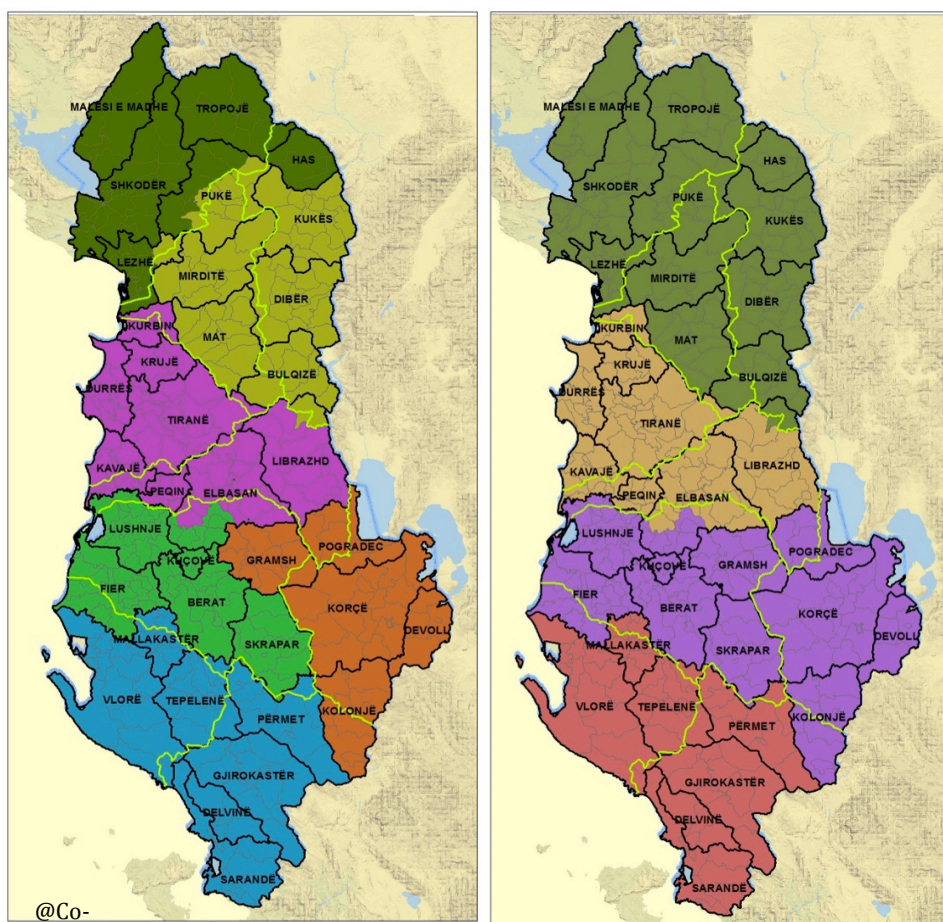
Rajoni natyror është i pandryshueshëm. Ndersa tendencat për policentrizem i përdorim në funksion të qëllimit që është evitimi i rajoneve monocentrike dhe promovimi i policentrizmit. Si rezultat, bashkojmë Shkodrën që ka tendencë të fortë monocentrike me unazën Lezhë, Kukës Peshkopi, ku të treja qytetet janë barazisht të forta. Ndoshta nuk janë në nivelin e Shkodrës, por e balancojnë mirë atë si për nga potencialet ekonomike dhe ato të aksesit. Me të njëjtën logjikë, bashkojmë Tiranën me Elbasanin dhe Korçën me trekëndëshin Berat Lushnje Fier. Rajoni i jugut mbetet i qartë brenda vetes.

Zgjidhja për zonat e nxehta nga pikëpamja e analizës historike realizohet ose duke i internalizuar këto zona brenda rajonit, ose duke i përdorur ato si kufij ndarës dhe duke sqaruar një herë e mirë pozicionin e tyre aktualisht të dyfishtë. Në çdo rast, përpqemi të ruajmë sa më shumë të jetë e mundur kufijtë e baseneve ose nënbaseneve. Duke parë hartën, vetëm Has-Tropojë dhe Pukë-Mirditë shkrihen brenda një rajoni, ndërsa në të gjitha rastet e tjera, që janë Bulqiza, Pogradeci, Gramshi, Leskovik-Kolonjë dhe Fier-Mallakastër, zonat e nxehta janë zona kufitare.

Si rezultat, Shqipëria ndahet në katër rajone që janë si më poshtë në figurën 13. Ky opsion lejon që numri i njësive vendore të nivelit të parë të jetë edhe në minimumin e vetë, pra 36 njësi. Një konsolidim kaq i lartë i nivelit të parë ka avantazhin që shkon tek rrethet, të cilat janë njësi territoriale të provuara, por ka disavantazhin që bën një kapërcim shumë të madh nga 373 njësi në 10% të tyre. Kjo do të thotë, se me kalimin e kohës, mund të nisë një proces gradual ndarjeje për të arritur një shifër më të pranueshme të një konsolidimi më të moderuar, psh. 100-150 njësi vendore të nivelit të parë. Kjo mund të ndodhë sepse (i) duke qenë se në nivel lokal ka shumë diskutime dhe mungesa dakordësish për kufijtë e propozuar dhe se me cilat njësi do të bashkohen, numri më i madh i njësive vendore të nivelit të parë sheshon më tepër diskutime se sa numri 36. (ii) Shqipëria ka një gjeografi dhe ndarje burimesh tepër të fragmentarizuar. Psh. rasti më tipik është toka bujqësore, ku fermat janë kaq të vogla sa nuk do të ketë asnjëherë kuptim që Shqipëria të konkurrojë ndërkombëtarisht me bujqësi intensive. Përkundrazi, theksi duhet vendosur tek produktet e veçanta dhe inovacioni, duke kapur një *nische* në treg. Mirëpo që kjo të realizohet duke respektuar mërrëdhënien fragmentare me tokën, njësia e vogël është me e përshtatshme. Pra, jo vetëm subsidiariteti, por edhe praktikabiliteti ekonomik duhet përdorur si kriter në ndarjen e nivelit të parë. Për më tepër, në këtë mënyrë krijojmë mundësi që njësitë e reja vendore të kenë funksione të njëjta, si dhe kapacitete për t'i ushtruar këto funksione.

Në mënyrë alternative, në rast se aktorët lokalë nuk do të preferojnë ndarjen me katër, dhe nëse qeveria qendrore do të arrijë në konkluzionin se për subsidiaritetin duhen më shumë se 4 rajone, mund të konsiderohet edhe varianti me 6 rajone që është një nënvariant i atij me katër. Ky rast, gjithsesi, nuk do të përputhej mirë me një konsolidim të lartë të njësive vendore të nivelit të parë.

Figura 13: Ndarja me 4 dhe me 6 rajone



Të dhëna mbi ndarjen territoriale me 4 rajone:

- ✓ Rajoni Verior: Popullsia: 526'231; Sipërfaqja: 969'942 ha
- ✓ Rajoni Qendror: Popullsia: 1'301'598; Sipërfaqja: 487'519 ha
- ✓ Rajoni Lindje-Perëndim: Popullsia: 701'734; Sipërfaqja: 782'356 ha
- ✓ Rajoni Jugor: Popullsia: 272'832; Siperfaqja: 589'641 ha

Të dhëna mbi ndarjen territoriale me 6 rajone

- ✓ Rajoni i Drinit: 307'523 banorë; 465'230 ha
- ✓ Rajoni Mat-Drin: 218'708 banorë; 504'712 ha
- ✓ Rajoni Shkumbin-Erzen: 1'301'598 banorë; 487'510 ha
- ✓ Rajoni i Devollit: 246'845 banorë; 425'811 ha
- ✓ Rajoni i Semanit: 454'889 banorë; 356'545 ha
- ✓ Rajoni i Vjosës: 272'832 banorë; 589'641 ha

4. Implikime për vazhdimësinë e procesit të rajonalizimit

Propozimi i rajonalizimit nuk qëndron i shkëputur nga reforma e decentralizimit dhe ajo e ndarjes territoriale për nivelin e parë të qeverisjes. Për këtë arsye dhe sepse rajonalizimi është pjesë e qeverisjes, do të krijohen implikime në hallka të tjera të funksionimit të shtetit. Këto implikime nuk janë domosdoshmërisht negativë, përkundrazi në disa raste mbështetin reformën dhe ndarjen e propozuar. Gjithsesi, janë faktorë të vazhdimësisë dhe formës që do të marrë procesi dhe janë të natyrës:

- **Ligjore:** Këtu është fjala për të gjitha ndryshimet ligjore sektoriale që do të ndodhin për të lejuar kalimin e funksioneve aktualisht të dekoncentruara tek Rajoni. Megjithatë, diskutimi kryesor është se çfarë do të ndodhë me Qarkun. Nëse qarku nuk mbetet si formë e qeverisjes ose ndryshon, kjo duhet të reflektohet në Kushtetutë. Nëse Qarku – Rajoni, thjesht ndryshon përmasat, mund të mos jetë i nevojshëm ndryshimi kushtetues. Kemi dy opsione:
 - Opsioni 1: Preken Kushtetuta; Kodi Zgjedhor; Decentralizimi dhe Ligji organik për pushtetin vendor; legjislacioni sektorial;
 - Opsioni 2: Organizimi ndodh brenda përkufizimeve kushtetuese aktuale dhe rishikohet strategjia e decentralizimit dhe legjislacioni sektorial.
- **Institucionale:** Institucione të reja mund të krijohen dhe ato ekzistuese (agjenci, borde, drejtori) të reformohen; po ashtu mund të rishikohet edhe institucioni i Prefektit.
- **Burimet njerëzore:** Kapacitete të reja do të nevojiten për të realizuar funksionet dhe do të ketë shumë ripozicionime.
- **Fiskale dhe financiare:** Marrëdhëniet ndërqeveritare dhe transfertat duhet të ndryshojnë për t'iu përgjigjur formës së qeverisjes rajonale dhe po ashtu duhet të ndryshojnë në tërësi politikat fiskale, të ekualizimit dhe rishpërndarjes.
- **Politike:** Ka padyshim shans për më tepër demokratizim të qeverisjes.
- **Statistikore:** Statistikat duhet të gjenerohen në bashki dhe rajone, ku për një fazë të parë NUTS 3 të jetë i barabartë me Rajonin dhe pjesë përbërëse e Rajonit dhe NUTS 2 të jetë e gjithë Shqipëria.
- **Rajonale dhe Ndërkufitare:** Propozimi për 4 rajonet qëndron mjaft mirë në lidhje me korridoret strategjike Europiane (figura 14) dhe me rajonet ndërkufitare. Ndarja horizontale e propozuar krijon dalje në det të çdo rajoni duke nisur nga rajoni natyror (pellgu ujëmbledhës që del në disa raste jashtë kufirit të Shqipërisë) dhe përputhet me qendrat e përfshira në IPA Crossborder (figura 15), përfshirë pozicionimin e zonave të mbrojtura, Natura 2000 dhe Emerald.

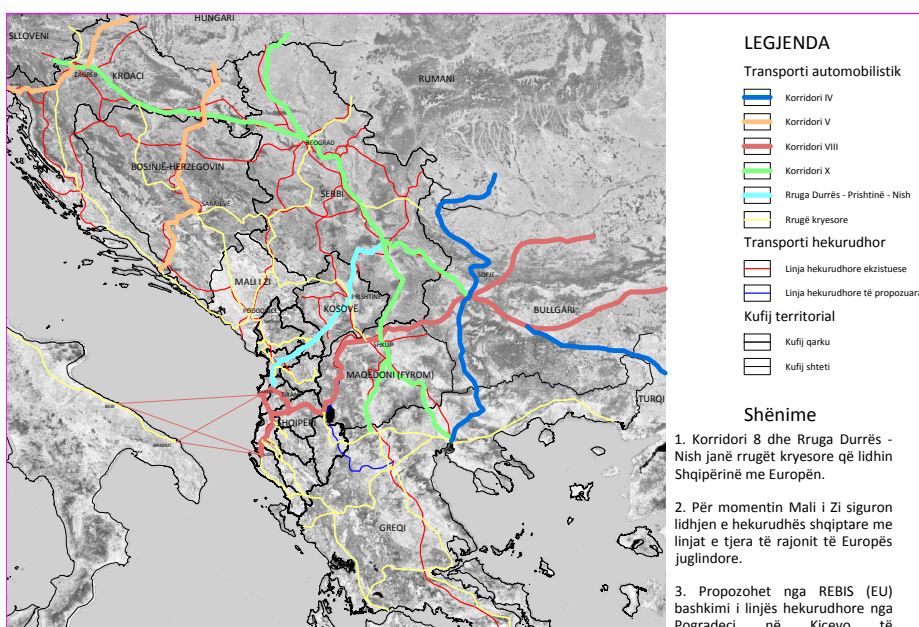
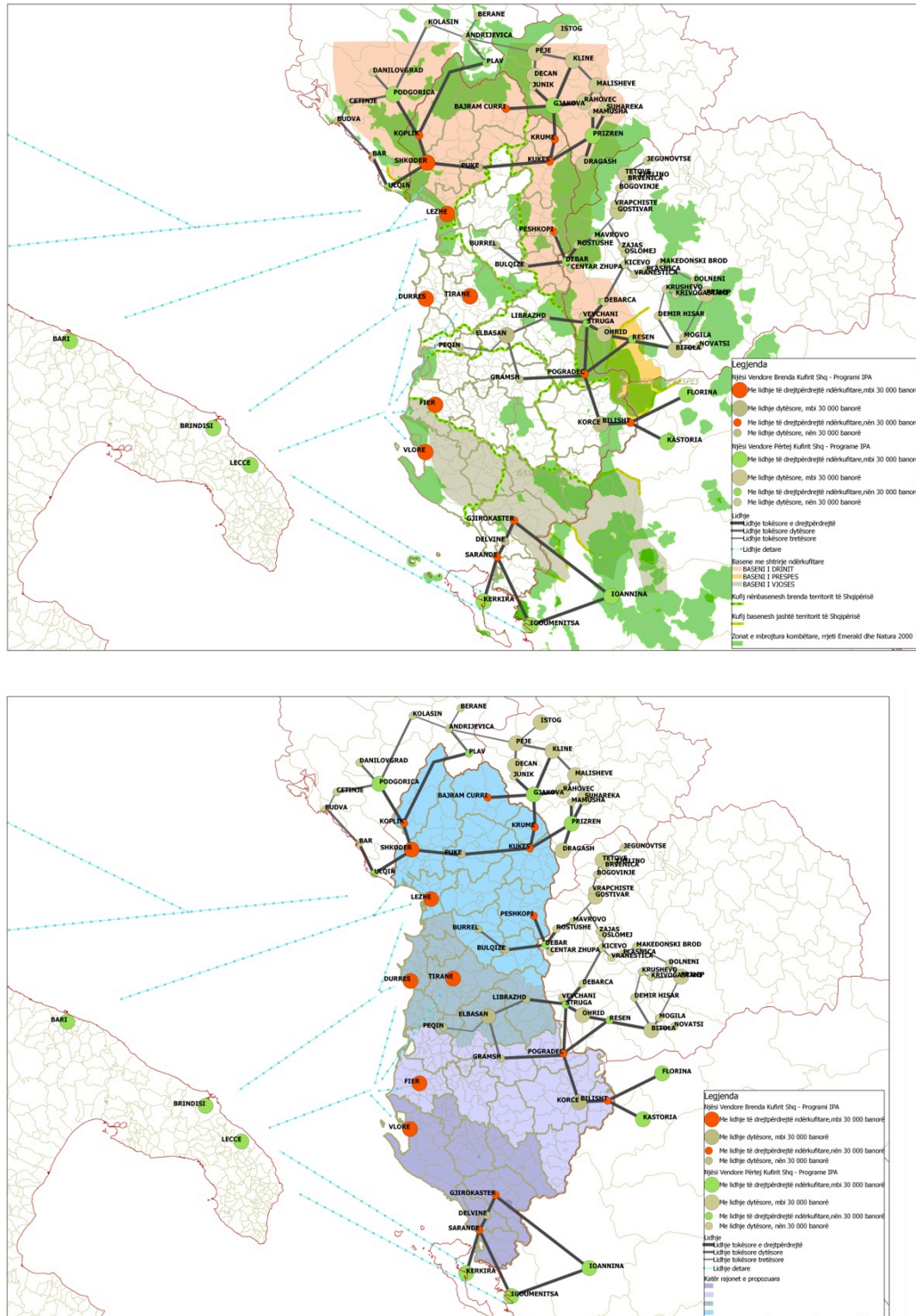


Figura 14: Korridoret strategjike Europiane

Burimi: REBIS, 2003, EC

Figura 15: 4 Rajonet dhe Zonat e mbrojtura dhe Basenet (harta 1) dhe IPA Crossborder (harta2)



Burimi: Informacioni është bazuar në disa burime – www.moe.gov.al;
<http://www.eea.europa.eu/soer/countries/mk/nature-protection-and-biodiversity-state/nature-protection-and-biodiversity-state-2/map-1-national-emerald-network-1/view>;
<http://www.nparkovi.me/sajt/mapa-crne-gore-sa-nacionalnim-parkovima>;

http://www.europeangreenbelt.org/fileadmin/content/downloads/the-initiative/Fact-sheet_EGB.pdf;
http://www.unep.at/documents_unep/Balkan_Feasibility_Studies/Balkan-Network_25-10-2010.pdf

5. Referenca

Albanian Academy of Science, *History of Albanian People*, Tiranë, [ISBN 99927-1-623-1](#).

Aleanca për Shqipërinë Europiane 2013, Programi i qeverisë 2013-2017 – Shqipëria e Gjeneratës Tjetër, Tiranë.

Cabanes, P. *et al*, 2008, *Harta Arkeologjike e Shqiperise*, Botimet Pegi.

Council of Europe, MCL-13 2002 8 final, Helsinki Declaration on Regional Self Government, Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government.

ESPON Monitoring Committee and Partners 2005, ESPON 111 – Potentials for polycentric development in Europe.

European Commission, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) Europe 2020 Strategy, A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.

European Commission, 1999, ESDP – European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union.

European Commission, 2011, Cohesion Policy, 2014 -2020, Investing in growth and jobs, <http://ec.europa.eu/info regio>.

European Commission, 2003, Regional Balkans Infrastructure Study – Transport, REBIS Transport, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/infrastructure/sectors/transport/documents/REBIS/Rebis_FR_Final.pdf, aksesuar maj 2014.

INSTAT 2014, Shqipëria Tipologjia e KOMunave dhe Bashkive, Tiranë.

INSTAT 2014, Albania Commuting form Home to Work, Tiranë.

IPA Adriatic Cross-border Cooperation Programme, 2007CB 16 IPO 001, 2013.

IPA CBC Programme 2014-2020, Republic of Macedonia – Albania, 2014.

IPA Cross-Border Programme 2007-2013, Greece – Albania, CCI 2007 CB 16I PO 010.

IPA CBC 2010-2013, Republic of Albania – Kosovo, 2011.

Keating, M. 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham UK and Northampton MA USA: Edward Elgar.

Selenica, T., 1928, *Shqipria më 1927*, Tiranë, Botimet Pegi ISBN 99927-726-6-2.

Shutina, D., Toto, R., dhe Aliaj, B. 2012, Roli dhe kompetencat e Qarkut dhe të institucioneve të tjera (mbështetëse) lidhur me zhvillimin rajonal, në Politikëbërës apo Politikëndjekës 2 – Analiza dhe Rekomandime për qeverisjen territoriale në Shqipëri, Co-PLAN dhe POLIS, Tiranë.

Shutina, D. dhe Toto, R. (eds.), 2010, “Politikëbërës apo Politikëbërës, Alternativa mbi zhvillimin urban, manaxhimin e territorit dhe të mjedisit”, Co-PLAN dhe POLIS, Tiranë.

Tosics, I., Szemzo, H., Illes, D. and Gertheis, A. 2010, “Planning policies and governance typology”, “National Spatial Planning Policies and Governance Typology”, PLUREL Report

under the Sixth Framework Programme, European Commission.

www.moe.gov.al;

<http://www.eea.europa.eu/soer/countries/mk/nature-protection-and-biodiversity-state/nature-protection-and-biodiversity-state-2/map-1-national-emerald-network-1/view>;

<http://www.nparkovi.me/sajt/mapa-crne-gore-sa-nacionalnim-parkovima>;

http://www.europeangreenbelt.org/fileadmin/content/downloads/the-initiative/Fact-sheet_EGB.pdf;

http://www.unep.at/documents_unep/Balkan_Feasibility_Studies/Balkan-Network_25-10-2010.pdf;

<http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Pages/default.aspx>, aksesuar në 1 Maj 2014.

http://www.ipe.ro/rjef/rjef2_11/rjef2_2011p84-105.pdf

<http://www.cec.org.al>

<http://www.instat.gov.al/al/themes/llogaritë-kombetare.aspx?tab=tabs-5>