



Ndikimi i Politikeberjes (MPW) DOKUMENT POLITIKASH

Numer: MPW 1

Dhjetor 2008

Rajonalizimi i Shqiperise perkundrejt Reformes Territoriale¹

Rudina Toto,

Co-PLAN, Instituti per Zhvillimin e Habitatit

¹ Ky dokument politikash eshte pergatitur me mbeshtetjen e Fondit Think Tank te OSI Budapest. Opinionet dhe sugjerimet e shpehura ne kete dokument, jo domosdoshmerisht perfaqesojne opinionin e OSI.

Tabela e Permbajtjes

1. Permbledhje	3
2. Konteksti dhe rendesia e ceshtjes:	4
2.1 Argumentimi teorik: Zhvillimi Rajonal/Rajonalizimi – Lidhja midis konceptit ekonomik dhe territorit.....	6
2.2 Debate nderkombetare per Rajonalizimin dhe Politika Rajonale e BE.....	8
2.3 Konteksti dhe Debate kombetare per Decentralizimin dhe Zhvillimin Rajonal	10
3. Rekomandime politike.....	18
4. Anekse.....	21
5. Referenca.....	21

Rajonalizimi i Shqipërisë kundër Reformës Territoriale – Kriteria dhe Rekomandime²

1. Përmbledhje

Nje nga rezultatet me te natyrshme te procesit te decentralizimit ne Shqiperi ka qene organizimi territorial administrativ i vendit. Reforma e decentralizimit, vec riorganizimit te qeverisjes, sjelljes se parimit te decentralizimit dhe te subsidiaritetit dhe me pas alokimit te pergjegjesive ne nivelet e ndryshme te qeverisjes sipas ketyre parimeve, solli edhe krijimin e 373 njesive vendore te nivelit te pare dhe 12 njesive vendore te nivelit te dyte. Te parat u klasifikuan ne 65 bashki urbane dhe 308 komuna rurale, ndersa te dytat, qarqet, grupojne ne territoret e tyre nje numer te caktuar njesish te nivelit te pare.

Aktualisht, decentralizimi ne Shqiperi ka hyre ne fazen e trete te tij, ate te testimit te instrumenteve te reformes dhe si rezultat konsolidimit te tij. Edhe pse procesi eshte ne vazhdim, na lejon te vleresojme progresin e tij dhe te kuptojme tendencat jo vetem te grupeve te interesit, por edhe si te nderthurim cka sugjeron eksperienca boterore. Keshtu, vec arritjeve pozitive, decentralizimi, duke synuar devoluim te plote, nuk ka respektuar plotesisht parimin e subsidiaritetit. Per me teper, lloji i fragmentarizimit territorial ne Shqiperi, edhe pse jo ekstrem dhe i krahasueshem me vende te rajonit si Kroacia, ka ndikuar negativisht ne efencen e sherbimeve dhe si rezultat ne cilesine e tyre dhe mundesite e aksesit qytetar. Ekonomia e shkalles nuk eshte krijuar ne rastet e trajtimit te mbeturinave te ngurta, furnizimit me uje, planifikimit hapesor, sherbimeve te administrates etj. Edhe bashkeverprimi nderkomunor i propozuar si instrumenti per te arritur efence, nuk ka funksionuar si rezultat i mungeses se incentivave dhe platformave udhezuese. Per keto arsye, si edhe per shkak te lidhjes se forte te territorit me interesat politike, qeverite e kane vendosur vazhdimisht ceshtjen e riorganizimit

² Per pergatitjen e ketij dokumenti politikash jane konsultuar nje seri dokumentesh: Legjislacioni per pushtetin vendor dhe Kushtetuta e Shqiperise, Strategjia Kombetare per Zhvillim dhe Integrim, Strategjia e Decentralizimit, Strategjia Ndersektoriale per Zhvillim Rajonal, Dokumente Strategjike te PNUD per zhvillimin rajonal ne Shqiperi dhe propozimi i perbashket me KE per "Integrated Support for Decentralization", Strategjia Ndersektoriale per Zhvillim Rural, permbledhje ne faqen elektronike te BE per NUTS, Council Regulation no 1085/2006 per IPA, Karta e Autonomise Vendore dhe Karta e Autonomise Rajonale, Literature e LGI ne lidhje me zhvillimin rajonal dhe Fragmentarizimin dhe Amalgamimin e njesive vendore, si edhe literatura e cituar ne referencat e ketij dokumenti. Per pergatitjen e hartave mbi kriteret per ndarje territoriale, jane perdorur informacionet e botimeve te INSTAT ne lidhje me Qarqet, Nivelin e Varferise dhe REPOBA 2001, informacione te Ministrise se Financave ne lidhje me situaten financiare dhe fiskale te njesive vendore, Agjencise se Inventarizimit dhe Transferimit te Pronave Publike, Komisionit Qendror te Zgjedhjeve, Zyres qendrore te Gjendjes Civile, botimeve te Akademise se Shkencave ne lidhje me kufijte territoriale dhe regjistrimin e popullsisë ne vitin 1927, vezhgimeve te IDRA ne kuader te programeve te USAID per qeverisjen vendore ne Shqiperi dhe hartat fizike baze te GEO Consulting qe eshte edhe kompania, e cila ka perpunuar ne GIS materialin grafik. Jane pergatitur 32 harta qe zberthejne grafikisht informacionin e mesiperm.

territorial ne krye te axhendave politike. E megjithate, nuk jane ndermarre hapa ne kete drejtim, pikerisht per shkak te ndjeshmerise politike si edhe per shkak te ndryshimit radikal qe nje reforme e tille mund te sjelle edhe ne modelin e qeverisjes.

Ajo qe i ka munguar diskutimit per reforme territoriale, eshte analiza e mirestrukturuar dhe vendosja ne nje kontekst me te gjere te dinamikave politike, ekonomike dhe shoqerore. Pra nese do te kete reforme territoriale, perse duhet te ndodhe, ne cfare konteksti jo vetem politik dhe neper cilat hapa duhet te kaloje. Vazhdimisht qeveria, politika dhe grupet e interesit flasin per ceshtje te zhvillimi rajonal si nje hap gjithashtu i natyrshem i integritimit ne BE. Ne kete kontekst, flitet gjithnje e me shume per rajonin si njesi territoriale e pershtatshme per te korregtuar mangesite e procesit te decentralizimit. Shpesh, gabimisht, rajoni njehsohet me qarkun qe ne te vertete eshte njesi e qeverisjes vendore. Kjo vjen si rezultat i madhesise territoriale te qarkut dhe per me teper i paqartesis se funksioneve te tij. Diskutimi per zhvillim rajonal dhe theksimi i rajonit, padyshim implikon riorganizimin e territorit. Pra midis ceshtjes se riorganizimit te territorit dhe zhvillimit rajonal ekziston nje lidhje e forte, ku kjo e dyta vendos kontekstin me te gjere ne te cilin duhet te trajtohet reforma territoriale.

Gjithsesi, grupet e interesit duhet te vendosin per nje alternative qe adreson ceshtjen e territorit dhe te zhvillimit rajonal dhe kjo alternative mund t'i kombinojne ose jo dy ceshtjet ne fjale. Tre jane alternativat e mundshme: te ruhet gjendja aktuale ne te cilen nuk ndryshon modeli i qeverisjes, nuk ndryshon organizimi territorial dhe zhvillimi rajonal kryhet me ato instrumente te pergatitura deri tani nga qeveria, donatoret dhe organizatat zhvilluese; te ruhet gjendja aktuale, por te riorganizohet ne menyre me eficente territori; te ndryshoje modeli i qeverisjes pa prekur parimin e decentralizimit por duke synuar drejt rajonalizimit, dhe si rrjedhoje do te ndryshoje edhe organizimi territorial i vendit. Ne cdo rast ruhet tendenca per zhvillim rajonal dhe qellimi i qeverise dhe i te gjitha aktoreve per te punuar per integritimin ne BE.

Cilado qofte alternativa e zgjedhur, ajo duhet te vije permes nje procesi te karakterizuar nga analiza e mirefillte e kriterëve, kostove dhe formave te vendimmarrjes, dhe nga konsensusi midis grupeve te interesit. Ne cdo rast, zgjedhja do te shoqerohet me kosto dhe ne cdo rast, shqiptaret do te duhet te perballen me sfiden e integritimit te tyre shoqeror dhe ekonomik ne vendet e zhvilluara te Europes se Bashkuar.

2. Konteksti dhe rendesia e ceshtjes:

Perse riorganizim territorial i Republikës së Shqipërisë është një çështje për diskutim?

Perse riorganizimi territorial i Republikës së Shqipërisë duhet të integrohet me çështjen e zhvillimit rajonal/rajonalizimit në Shqipëri?

Ndryshimet radikale politike dhe social-ekonomike të Shqipërisë në vitin 1990 e zhvendosen atë nga një sistem thellsisht i centralizuar në një sistem demokratik. Midis të tjerash, pasoja të këtij transformimi ishin urbanizimi me ritme teper të shpejta në

shkalle vendi dhe nje menyre e re shfrytezimit te territorit. Per t`u perballur me keto pasoja e me gjere, qeveria u perfshi ne nje seri reformash institucionale, cka rezultoi midis te tjerash, ne nje forme te re te administrimit publik dhe nje skeme te re te administrimit te territorit.

Keshtu, qe ne vitin 1991, Shqiperia u perfshi ne procesin e decentralizimit te qeverisjes ne cdo aspect: politik, ekonomik, fiskal dhe administrativ. Decentralizimi ne Shqiperi njihet tre faza respective zbatimi: 1991 – 1998 eshte faza e decentralizimit politik dhe kryhet kalimi nga dekoncentrimi ne decentralizim. Krijohen njesite e qeverisjes vendore. Ne kete faze, decentralizimi fiskal dhe reformat ekonomike qendrojne ne disavantazh perkundrejt atij politik.

Faza e dyte e decentralizimit nis ne vitin 1999 me shpalljen e Strategjise Kombetare te Decentralizimit dhe Autonomise Lokale, dhe per rrjedhoje miratimin e ligjit . 8652, (31.7.2000) "Per Organizimin dhe Funkcionimin e Qeverisjes Vendore"³. Permes ketij ligji u institucionalizuan Qarqet *si niveli i dyte i qeverisjes vendore*. 12 te tilla u krijuan ne vend te 36 rretheve. Numri i pergjithshem i njesive vendore te nivelit te pare u rrit ne 308 komuna dhe 65 bashki. Rrethi si njesi administrative vazhdon te figuroje ne Ligjin Organik kryesisht per shkak te institucioneve te dekoncentruara ne nivel rrethi dhe te organizimit te statistikave kombetare ne nivel rrethi.

Roli dhe pergjegjesite e bashkive dhe komunave u percaktuan qarte ne ligj, duke konsistuar ne ofrimin e nje sere sherbimesh te ndara ne sherbime te veta, te perbashketa dhe te deleguara. Nderkohe, roli i qarqeve nuk u zberthye dhe mbeti subjekt per rishikime te mevonshme te legjislacionit. Aktualisht, sipas Ligjit Organik roli i qarqeve konsiston ne: hartimin dhe koordinimin e politikave dhe strategjive ne nivel qarku; koordinimin midis nivelit qendror dhe lokal te qeverisjes; ofrimin e sherbimeve te deleguara nga pushteti qendror dhe nga njesite vendore perberese te qarkut me vullnetin e ketyre te fundit. Per shume arsye, te shpjeguara me poshte, ky rol nuk ka funksionuar dhe ceshtja e Qarkut mbetet ende e diskutueshme dhe subjekt i iniciativave te qeverise ne kuader te reformes se decentralizimit dhe te zhvillimit rajonal.

Nje nder ceshtje me te debatueshme te panorames se mesiperme eshte ndarja territoriale e Shqiperise. Ekzistojne disa arsye te rendesishme qe argumentojne se pse kjo ceshtje eshte ne qender te shume tryezave te niveleve te ndryshme:

- Riorganizimi territorial i Shqiperise⁴ ka qene, eshte dhe mbetet prioritet politik. Aktualisht, dhe ne pergjithesi ne periudha parazgjedhore, kjo ceshtje qendron ne krye te axhendave politike;
- Riorganizimi territorial i Shqiperise eshte rekomandim i Strategjise se Decentralizimit, te rishikuar ne vitin 2007. Ky rekomandim bazohet kryesisht ne analizimin e efences se sherbimeve te ofruara nga njesite vendore;
- Ne kuader te zhvillimit rajonal dhe me tej rajonalizimit te Shqiperise, nje nga faktoret eshte edhe reforma territoriale;

³ I referuar ne document si "Ligji Organik"

⁴ Ose "Reforma Territoriale"

- Reforma territoriale eshte nje "ceshtje e nxehte" e debateve kombetare, te pakten qe prej vitit 2004;
- Ne kontekstin e paqartesis se kufijve aktuale administrative si rezultat i mosregjistrimit hartografik te tyre, nje nderhyrje permiresuese tenton drejt reformes territoriale;
- Reforma territoriale diskutohet si nje "Hap" drejt integritimit ne Bashkimin Europian, edhe pse qartesisht nuk eshte nje hap i detyrueshem nga BE;

Diskutimi publik dhe angazhimi politik per sa me siper, vjen permes trajtimit te dy temave: (i) Riorganizimi territorial i Shqiperise; (ii) Zhvillimi Rajonal. Procesi i ketij diskutimi dhe angazhimi karakterizohet nga: Linja te ndara diskutimesh; Institucione te ndryshme mbeshtetese – Ministria e Brendshme per reformen territoriale, Ministria e Ekonomise per zhvillimin rajonal, Ministria e Integritimit per ceshtje te zhvillimit rajonal; Kuptime mbi ceshtje te rajonit, zhvillimit rajonal, rajonalizimit dhe rajonalizmit qe nuk ndahen nga aktoret. Kjo do te thote se edhe produktet qe lidhen me te dy temat, per sa jane ravijezuar deri tani, jane te ndryshme dhe jo te integruara.

- Por, perse ceshtja e reformes territoriale duhet te trajtohet e integruar me ate te zhvillimit rajonal? Cfare i lidh keto dy ceshtje ne nivelin e diskutimit teorik, te debatit publik nderkombetar dhe te debatit publik dhe kontekstit kombetar?
- Cfare lloj zgjidhjesh ne nivel politik dhe territori do te arrinin nese dy temat trajtohen te integruara apo te shkeputura dhe si duhet te vleresohet impakti qe do te kishte secili skenar ne shoqerine, ekonomine dhe qeverisjen ne Shqiperi?
- Cilat jane kriteret mbi te cilat duhet te bazohet analiza per reforme territoriale, dhe cila eshte lidhja midis tyre dhe ndarjes aktuale administrative territoriale ne Shqiperi?
- Cfare mund t`i propozohet aktualisht politikesh shqiptare ne lidhje me reformen territoriale dhe zhvillimin rajonal/rajonalizimin ne Shqiperi dhe cilat do te ishin hapat e metejshme te ndermarrjes se nje politike publike ne kete kuader?

Per t`iu pergjigjur pyetjeve te mesiperme, *permes fakteve dhe interpretimit te tyre*, analiza do te shtjellohet sipas ketyre hapave:

1. Argumentimi teorik: Zhvillimi Rajonal/Rajonalizimi – Lidhja midis konceptit ekonomik dhe territorit;
2. Debatet nderkombetare per Rajonalizimin dhe Politika Rajonale e BE;
3. Konteksti dhe Debatet kombetare per Decentralizimin dhe Zhvillimin Rajonal

2.1 Argumentimi teorik: Zhvillimi Rajonal/Rajonalizimi – Lidhja midis konceptit ekonomik dhe territorit

Territori eshte me teper se sa nje linje ne harte, eshte nje karakteristike thelbesore e jetes politike dhe sociale. Ai siguron kornizen e duhur per nderveprim politik, social, marredhenie ekonomike dhe identitet. Per shtetin modern, territori eshte i rendesishem

ne dy aspekte: fuqizon shtetin si nje parim dominimi dhe kontrolli – autoriteti dhe legjitimiteti i shtetit kufizohet ne baza territoriale; strukturon sistemin e perfaqesimit dhe pjesemarrjes brenda tij. Gjithashtu, territori inkurajon nderveprimin ekonomik dhe formaton ne menyre te ndersjelle strukturen e tregjeve, eshte nje faktor ne riprodhimin e kultures, gjuhes, zakoneve dhe baze per identitetin dhe solidaritetin kolektiv. Sipas Durkheim, "... kriteri territorial eshte kyc ne ndarjen e punes dhe organizimin e shoqerise dhe *sa me siperfaqesore te jete ndarja dhe kufijte territoriale* aq me i avancuar eshte nje popull" (Keating, 1998). Edhe me zhvillimin e teknologjise dhe te formave te avancuara te komunikimit, territori nuk e humbet vendin e tij qendror. Ne fakt, rendesia e tij sociale eshte riformatuar si rezultat i lidhjeve te tij te ngushta me politiken. *Territori eshte baza kryesore per mobilizim politik, identitete politike, perfaqesim politik, pergjegjshmeri politike dhe politika publike.*

Rajoni eshte nje lloj specifik territori. Rajoni eshte nje koncept i patrajtshem dhe fleksibel sepse mbulon nje varietet nivelesh territoriale dhe me permbajtje sociale te ndryshme dhe te ndryshueshme. Rajoni eshte nje nivel i ndermjetem midis shtetit dhe lokalitetit; mund te organizohet sipas kriterëve gjeografike dhe mund te jete homogjen (psh. pellgu ujembledhes) apo nyjor (psh. kryqezim korridoresh komunikimi apo elementesh te rendesishme gjeografike); mund te jete rajon ekonomik i percaktuar ne baze te karakteristikave te perbashketa te prodhimit dhe/ose nderveprimit te tregjeve te punes; mund te organizohet ne baze te karakteristikave sociale dhe ne kete rast do te kishim rajone funksionale; mund te jete rajon kulturor dhe historik, pra i lidhur ngushte me identitetin; mund te jete rajon administrative, ne baze te te cilit qendron modeli i qeverisjes dhe forma dhe efica e ofrimit te sherbimeve publike; etj. Te gjitha keto forma jo vetem qe mund te mos lidhen nga pikepamja hapesine, por edhe mund te kontradiktojne. Rasti tipik eshte ai i Europes se Bashkuar, ku kufijte e rajoneve historike nuk respektojne kufijte e shteteve. *Atje ku elementet gjeografike, te kohezionit ekonomik, identitetit kulturor, aparatit administrativ, identitetit popullor dhe mobilizimi territorial koincidojne me njeri-tjetrin, kemi rajonalizem te forte* (Keating, 1998). E megjithate, per shkak te papercaktueshmerise se tyre, rajonet mbeten sisteme te hapura dhe mjaft fleksibel.

Arsyeja per te cilen rajoni eshte forma e territorit qe do te merret ne konsiderate ne propozimet e ketij dokumenti politik eshte lidhja midis shtetit dhe rajonit dhe rikonfigurimi i rolit te ketij te fundit ne nivel boteror. Sipas Keating, ne formen tradicionale te manaxhimit te territorit, marredhenia e rajoneve me tregun global dhe regjimet nderkomebtare realizohet permes shtetit. Rajonet siguronin mbeshtetje politike per shtetet dhe ne kembim, shtetet subvenciononin ekonomine rajonale dhe siguronin mbrojtje. Ne eren e globalizmit, rajonet vazhdojne te ruajne marredhenien e tyre te ndersjelle me shtetin dhe qeverisjen perkatese, por shteti ka humbur monopolin e tij mbi marredheniet e rajonit me tregjet dhe regjimet boterore. Pozicioni i rajoneve ne tregjet boterore nuk percaktohet me nga kanalet politike por nga avantazhet konkurrese te rajoneve dhe aftesia e tyre per t`i shfrytezuar me sukses keto avantazhe. Pra kemi nje kapercim nga *koncepti statik i avantazhit krahasues ne konceptin dinamik te avantazhit konkurrese*, ku politikeberesit, permes nje politike aktive dhe marredheniesh komplekse publike-private, maksimalizojne kapacitetin e territorit te tyre per te

konkuruar dhe kete e bejne duke shtuar burimet dhe mobilizuar energjite lokale. Rajoni eshte hapësira me e pershtatshme territoriale ku mund te realizohet marredhenia e mesiperme sepse menjanon tendencat negative te konkurences ne baza territoriale shume fragmentare, ofron koordinim te politikave ne nivel rajonal dhe me eficient, koordinon investimet kapitale per infrastruktura, etj.

Serish sipas Keating, sa me siper argumenton se aktualisht rajonet kane rikonfiguruar politiken e territorit duke fituar nje ze te ri ne politikeberje. Kemi te bejme me nje rend te ri dhe shume kompleks, ne te cilin rajonet kane shperthyer/rilindur si "*vende te reja te politikeberjes*" dhe si aktore te pavarur ne rendin boteror. Sigurisht qe rajonet nuk kane zevendesuar shtetin; kjo nuk do te ndodhe. Por rajonet ndikojne ne punen e shtetit dhe tani qe "nation state" po rikonfigurohet si rezultat i proceseve globale, rajonet po shfaqen serish fuqishem ne jeten politike, duke modifikuar pushtetin dhe autoritetin e "nation state".

2.2 Debate nderkombetare per Rajonalizimin dhe Politika Rajonale e BE

Debate nderkombetare mbi Rajonalizimin

Rajonalizimi eshte tendenca e re boterore me ndikim te ndersjelle ne qeverisje, territor dhe zhvillim. I ka rrenjet ne teorine klasike ekonomike te vendndodhjes por lindjen e vertete e njeh ne vitet `50te ne SHBA. Nen suazen e nation state, ne vitet `50te-`80te, zhvillimi rajonal i balancuar dhe i subvencionuar nga qeveria njohu periudhen e arte si ne nivel politik ashtu edhe akademik. Por, modeli i "poleve te rritjes" dhe "sponsorizimi" i rajoneve nga shteti dhe me pas dekoncentrimi hapesinor me qellim mbeshtetjen e rajoneve me te prapambetura shenuan deshtime te rajonalizimit te pas Luftes se Dyte Boterore per t`ia lene vendin periudhes se lavdishme te "zhvillimit lokal". Ne vitet `80te-`90te "zhvillimi lokal" u konsiderua si politika publike qe do te favorizonte dhe jepte hov zhvillimit si nje proces qe nis lokalisht, dhe do te ulte pabarazite hapesinore per te cilat pushteti qendor nuk mund te beje shume. Mirepo, "zhvillimi lokal dhe decentralizimi" vetem sa riformatuan disa instrumente ekonomike ekzistuese dhe nuk munden t`iu pergjigjen situatave komplekse te zhvillimit. Faktore te tille si aglomerimet urbane, shkalla e pershtatshme territoriale per te manaxhuar ekonomine ne nje sistem global, shkalla e pershtatshme e nderhyrjes se shtetit, etj. mund te trajtohen vetem ne arenen e re te rajonalizimit (Plane et al. 2007).

Duke nisur nga fillimi i viteve `90te, "rajonalizimi i ri" ka fituar gjithnje dhe me teper vend ne arenen nderkombetare te zhvillimit dhe qeverisjes. Rajonet si sisteme fleksibel, qe sigurojne ekonomi dhe qeverisje te shkalles, lehtesojne marredhenie institucionale, stimulojne konkurencen ekonomike dhe zberthejne vendimmarjen e centralizuar ne vendimmarje policentrike, etj. po fuqizojne lidhjen midis ekonomise territorit dhe qeverisjes.

Argumentet dhe debatet per ndryshimet urbane dhe rajonale dhe pasojat e tyre ne natyren e qeverisjes lokale dhe rajonale ne Europe, grupohen ne dy: 1) debate me fokus ne impaktin qe ndryshimi ekonomik ka ne territor, ne strategjite e zhvillimit dhe ne pergjigjen institucionale; 2) qartesim i marredhenies komplekse midis shtetit, rajonit dhe

lokalitetit dhe ekzaminim i marredhenies se ndryshueshme midis sektoreve publike dhe private ne procesin e manaxhimit te qytetit dhe rajonit (Herrscher & Newman, 2002). Grupi i pare fokusohet ne faktin se si karakteristikat specifike te nje territori, perfshire ketu edhe rrjete institucionale, gjenerojne avantazhe konkurruese. Grupi i dyte fokusohet ne kalimin nga koncepti statik i qeverise ne konceptin me dinamik te qeverisjes, ne ceshtje te shkalles se qeverisjes dhe shtetit, ku vihet re nje dobesim i rolit tradicional te shtetit dhe rritje e rendesise se shkalleve rajonale dhe lokale. Ne te dy grupet e argumenteve, sfida qendron ne natyren e dyfishte dhe te mjegullt te rajoneve, si njesia qe qendron midis shkalles kombetare dhe lokale. Debatet mbi manaxhimin e ekonomise kane ngritur fuqishem ceshtjen e shkalles se pershtatshme territoriale per te manaxhuar ekonomine ne nje sistem global dhe si rezultat edhe ceshtjen e shkalles se pershtatshme te nderhyrjes nga shteti. Pra ne vazhden e ndryshimit te marredhenies midis territorialitetit social dhe ekonomik kerkoht pershtatje e shtetit ndaj ketyre ndryshimeve, qe do te thote se rishkallezimi i ekonomise kerkon rishkallezim te institucioneve dhe me tej te qeverisjes. Pra lind koncepti i qeverisjes se shkalles.

Ne kete diskutim, rajoni mund te konsiderohet si shkalla me e pershtatshme territoriale baze e ketij ndryshimi te marredhenieve ekonomike dhe institucionale. Kjo per disa arsye (Herrscher & Newman, 2002):

- Rajoni eshte *njesi territoriale fleksibel* dhe pozicionohet mes shkalles kombetare dhe lokale, duke luajtur *rolin e ndermjetesit*;
- Rajoni permban *identitete kulturore dhe historike homogjene*, dhe duke ushqyer ndjenjen e forte te perkatesise ushtron *presione politike* dhe ndikon ne krijimin e perfaqesive te rendesishme politike;
- Rajoni inkurajon *ekonomi te shkalles* dhe konkurrence te shendetshme;
- Rajoni eshte hapësire per mbrujtje te *marredhenieve sociale*;
- Rajoni eshte baze per *barazi ekonomike* hapësimore dhe *perfitime mjedisore*;

Sigurisht qe mbeshtetesi e rajonalizmit te ri argumentojne se pasja e institucioneve te duhura krijon avantazh ekonomik, por ka edhe kritike te rajonalizmit qe citojne se qeveri rajonale te zgjedhura, nuk ndikojne ne performancen rajonale (Harding et al.,1996). Gjithsesi, argumentet mbeshtetese dhe kritike te rajonalizmit te ri tregojne se *faktori ekonomik dhe konkurenca* jane motorri qe qendron pas konceptit te rajonalizimit. Nderkohe, modelet institucionale ne mbeshtetje te rajonalizimit edhe pse te rendesishme, nuk jane shabllon, por rrjedhoje e kontekstit perkates. Ne fakt, edhe ideja e *rishkallezimit te marredhenieve ekonomike dhe qeverisjes*, ne praktike nuk bazohet ne nje nivel unik, por testohet dhe modifikohet sipas kontekstit perkates.

Politika Rajonale e Bashkimit European

Politika rajonale e Bashkimit European perfshin nje sere *instrumentesh politike dhe financiare per te adresuar pabarazite ekonomike dhe sociale* ne Komunitet⁵. Instrumente ne kete kuader jane hartuar dhe zbatuar qe ne 1957, por vetem ne vitin 1986 u hodhen themelet e politikës se kohezionit. Politika e re u bazua ne parime si: fokusimi tek

⁵ Komuniteti ose Bashkimi European

rajonet me te varfera, programimi shume-vjecar, orientimi strategjik i investimeve dhe perfshirja e partnereve lokale dhe rajonale. Traktati i Maastricht-it, 1992, dhe traktati i rishikuar per Komunitetin hyne ne fuqi ne vitin 1993 dhe materializuan fondin e kohezionit, komitetin e rajoneve dhe prezantuan parimin e subsidiaritetit. Kjo u perkufizua si faza e konsolidimit 1994-1999. Ne vitin 2004, 10 vende te reja anetare iu shtuan BE. Me rritjen e Komunitetit u shtuan pabarazite ne te ardhura dhe punesim. PBB mesatar per fryme ne shtetet e reja ishte nen 50% te mesatares se BE. Ne kete faze te zgjerimit te BE (2000-2006) qartesisht u kuptua se kishte ardhur koha per nje ndryshim ne nivel paradigme ne lidhje me politiken e kohezionit.

Si rrjedhoje, ndryshimet kryesore te politikës se kohezionit per fazen 2007-2013 konsistojne ne: perqendrim te burimeve tek vendet dhe rajonet me te varfera te BE; ndryshim ne prioritete me qellim stimulimin e rritjes, punesimit dhe teknologjise inovative. Tre objektiva jane formuluar dhe po adresohen permes programeve perkatese ne vendet anetare dhe ato qe synojne te aksesojne BE, perfshire Shqiperine:

- *Konvergjence* - ne kuader te rritjes se pabarazive rajonale si rezultat i zgjerimit te Komunitetit;
- *Konkurence rajonale* dhe krijim i vendeve te reja te punes;
- *Bashkepunim territorial* europian;

2.3 Konteksti dhe Debate kombetare per Decentralizimin dhe Zhvillimin Rajonal

Per t`iu rikthyer diskutimit e krye te kapitullit, reforma e decentralizimit te qeverisjes ne Shqiperi ka hyre ne fazen e trete te saj, e cila nis diku nga viti 2003. Ndersa faza e dyte, ajo e hartimit te strategjive dhe legjislacionit te decentralizimit te pushtetit thelluar drejt decentralizimit fiskal dhe reformave ekonomike ende vazhdon, por pertej pikut te saj, ka nisur konsolidimi i decentralizimit permes testimit te instrumenteve te reformes. Sigurisht qe kjo faze e trete nuk po zbatohet me te njejtin ritem ne te gjitha njesite vendore te Shqiperise, dhe nevoja e per te kuptuar instrumentet e krijuara ne fazen e dyte eshte ende e larte. Gjithsesi, te tre fazat⁶ nuk cilesohen per vijueshmeri kohore lineare absolute. Midis tyre ka mbivendosje qe na kane krijuar mundesine te vleresojme paraprakisht ecurine e reformes se decentralizimit dhe cfare ndodh me qeverisjen pertej saj.

Institucionet

Ne Shqiperi, kemi qeverisje te dekoncentruar dhe te decentralizuar me institucione qe shkojne ne favor te decentralizimit dhe zhvillimit lokal. Nderkohe, po flitet gjithnje e me shume per zhvillimin rajonal dhe per institucionet e propozuara per kete qellim. Ne nivel institucional, *dekoncentrimi* kryhet permes institucionit te Prefektit qe operon ne nivel qarku nga pikepamja hapesine administrative dhe drejtorite rajonale te ministrive te

⁶ Dy fazat e para jane permendur ne fillim te kapitullit.

linjes dhe drejtorive ne nivel rrethi. Ministrite e linjes, si ajo e Edukimit, Mjedisit, Bujqesise, Shendetesise, etj., hartojne politikat perkatese dhe kalojne fondet per zbatimin e ketyre politikave ne institucionet perkatese te dekoncentruara. Prefekti kontrollon ligjshmerine e aktivitetit vendor dhe koordinon mes nivelit vendor dhe atij qendror.

Ne nivel institucional, *decentralizimi* perfaqesohet nga bashkite dhe komunat si njesi vendore te nivelit te pare, qarqet si njesi vendore te nivelit te dyte dhe Ministria e Brendshme si hartuese dhe koordinuese e zbatimit te reformes se decentralizimit. Njesite vendore te nivelit te pare hartojne politika zhvillimi per territoret e tyre dhe ofrojne sherbime duke perdorur te ardhurat e veta dhe transfertat qendrore. Qarqet, sipas ligjit, duhet te hartojne dhe koordinojne politika zhvillimi ne nivel qarku, te ndermjetesojne midis qeverise qendrore dhe njesive vendore, te ofrojne sherbime te deleguara ndaj tyre. Fondet per kete qellim jane qendrore dhe te transferuara nga njesite vendore te nivelit te pare.

Ne lidhje me zhvillimin rajonal, ministria pergjegjese eshte ajo e Ekonomise dhe Strategjia per Zhvillim Rajonal e hartuar nga kjo ministri me mbeshtetjen e PNUD, propozon qe dy lloj institucionesh te operojne ne nivel qendror dhe ne nivel qarku per llogari te zhvillimit rajonal, konkretisht: Keshilli Kombetar i Partneritetit dhe Agjencia Kombetare per Zhvillimin e Qarkut; Keshillat Rajonale te Partneritetit dhe Agjencite Rajonale per Zhvillimin e Qarqeve. Institucionet ne nivel Qarku, ku agjencia mund te jete pjese e tij ose e pavarur, do te operojne kryesisht me fonde te ministrive te linjes, dhe padyshim fonde te BE.

Instrumentet

Sa me lart parashtrohet institucionet ekzistuese dhe te propozuara ne linje me formen e qeverisjes ne Shqiperi dhe me modelin e zhvillimit ekonomik. Keto institucione operojne permes instrumenteve, permbajtja dhe ecuria e zbatimit te te cilave eshte e diskutueshme. Keto instrumente jane: Karta e Autonomise Vendore, Kushtetuta e shtetit shqiptar, Legjislacioni per pushtetin vendor, Legjislacioni ende draft per zhvillimin rajonal, Strategjia Kombetare per Zhvillim dhe Integrim, Strategjia per Zhvillimin Rajonal, Strategjia e Decentralizimit, dhe Karta e Autonomise Rajonale qe edhe pse nuk eshte e ratifikuar nga Shqiperia, parime te saj jane perqafuar ne modelin e qeverisjes ne Shqiperi.

*Karta e Autonomise Vendore*⁷: Pushteti qe u jepet njesive vendore eshte i plote dhe eksklusiv dhe nuk preket nga autoritete te tjera qendrore dhe rajonale, pervecse nese ne ligj specifikohet ndryshe. Ndryshimet e kufijve administrative te njesive vendore nuk do te behen pa konsultim paraprak me komunitetet lokale te prekura, dhe mundesisht permes referendumit, nese e lejon statuti/kushtetuta. Mbrojta e njesive vendore financiarisht me te dobeta kerkon institucionalizimin e procedurave te ekualizimit fiskal apo formave te tjera te hartuara per te korrigjuar efektet e shperndarjes se pabarabarte te burimeve dhe te kostove financiare qe nje situatë e tille mund te krijojë. Procedura te

⁷ Ratifikuar nga parlamenti shqiptar ne vitin 1998.

tilla nuk do të ulin autoritetin e njesive vendore brenda sferës së tyre të përgjegjësive. Autoritetet lokale do të titullohen, nderkohe që ushtrojnë pushtetin e tyre, të bashkëpunojnë dhe brenda kornizës ligjore, të krijojnë konsorciume me autoritete të tjera lokale për të realizuar detyrime me interes të përbashkët.

Karta e autonomisë rajonale: Parimi i subsidiaritetit është një kontribut themelor në zhvillimin e demokracisë në Europë në bazë të legjitimitetit të njejtë të niveleve të ndryshme të autoritetit: lokal, rajonal, kombëtar dhe evropian. Kjo kartë dhe ajo e Autonomisë Vendore, janë komplementare në aplikimin e parimit të subsidiaritetit në përfitim të autoriteteve lokale dhe rajonale. Rajoni është një nivel i përshtatshëm autoriteti për zbatimin e subsidiaritetit që konsiderohet një nga parimet paze në lidhje me integrimin evropian dhe organizimin e brendshëm të shteteve të përfshira në këtë proces. Për atë që është e mundur, brenda kompetencave të tyre, rajonet do të punojnë për të siguruar ekualizim financiar midis autoriteteve lokale brenda kufijve të një rajoni. Ekzistenca e rajoneve të qeverisura nga përfaqësues të zgjedhur dhe me përgjegjësi reale, mund të sigurojë një administratë efektive dhe afër qytetarëve.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë: Qeverisja vendore në Shqipëri ngrihet sipas parimit të decentralizimit dhe ushtrohet në bazë të parimit të autonomisë vendore. Qarku, si niveli i dytë i qeverisjes vendore, përbehet nga disa njësi baze të qeverisjes vendore me lidhje tradicionale, ekonomike dhe sociale dhe të interesave të përbashkëta. Qarku është njësi ku ndërtohen dhe zbatohen politikat rajonale dhe ku ato harmonizohen me politiken shtetërore. Organet e njesive vendore kanë të drejtë të formojnë bashkime dhe/ose institucione të përbashkëta për përfaqësimin e interesave të tyre, të bashkëpunojnë me njesitë vendore të vendeve të tjera, si edhe të përfaqësohen në organizatat ndërkombëtare të pushteteve vendore. Kufijte territoriale të njesive vendore caktohen me ligj në bazë të nevojave e interesave të përbashkëta dhe të traditës historike. Kufijte nuk mund të ndryshohen pa u marrë me parë mendimi i popullsisë përkatëse.

Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore (Nr. 8652): Në parim, marrëdhëniet midis organeve të njesive të qeverisjes vendore dhe organeve të pushtetit qendror bazohen në parimin e subsidiaritetit dhe të bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta. Në kuadër të së drejtës së qeverisjes, njesitë vendore krijojnë komitete, borde ose komisione për kryerjen e funksioneve të vecanta sa herë paraqitet nevoja. Në kuadër të së drejtës së bashkëpunimit, dy ose më shumë njësi të qeverisjes vendore mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta, delegimit të kompetencave dhe përgjegjësive të vecanta njëra-tjetres, ose kontraktimit me një palë të tretë. Kufijte e qarkut përputhen me kufijte e komunave dhe të bashkive që e përbejnë ato. Kufijte administrative territoriale janë të përcaktuara me ligj.

Strategjia e Decentralizimit: Stimulon konsolidimin e decentralizimit dhe paralelisht me të edhe zhvillimin rajonal. Sipas kësaj strategjie, zhvillimi rajonal duhet të iniciohet në nivel vendor, pra modeli I përfaqësues duhet të jetë "i orientuar nga poshtë". Rekomandohet që të kryhet reforma territoriale çka do të nënkuptonte edhe amalgamim të njesive vendore, me qëllim rritjen e efikasitetit në ofrimin e shërbimeve. Gjithashtu

rekomandohet bashkeveprimi nder-komunor si mjet per te arritur qellimin e eficences. Rekomandohet te qartesohet roli I qarkut duke listuar per kete te fundit nje sere sherbimesh qe mund te kryhen ne nje nivel territorial te krahasueshem me ate te qarkut, por qe aktualisht ofrohen ne forma te tjera dhe qe mund te ofrohen edhe permes bashkeveprimit nderkomunor. Rekomandohen zgjedhje te drejtperdrejta per qarkun si menyra per te rritur pergjegjshmerine e qarkut dhe per te siguruar akses me te mire ne sherbime me cilesore per qytetaret.

Strategjia per Zhvillimin Rajonal: Permes dy objektive te saj madhore, promovon zhvillimin e qendrueshem, konkurrencen midis qarqeve, barazi hapesine dhe kornize ligjore dhe institucionale mbeshtetese. Ne linje me kete strategji, do te krijohen 4 struktura institucionale perkatese, sikurse jane permendur me lart, te cilat do te hartojne strategji zhvillimi ne nivel qarku dhe do te fuqizohen per te thithur dhe manaxhuar fondet e pre-aksesit dhe me tej fondet strukturore te BE. Investimet kapitale te listuara ne strategjite e zhvillimit te qarqeve duhet te jene plotesisht ne linje me prioritetet kombetare te percaktuara nga ministrite e linjes te cilat do te jene edhe burimet kryesore te financimit per zbatimin e strategjive. Per momentin nuk propozohet ndarje e re territoriale.

Dokumente te rendesishme per integrimin ne BE: Ne Qershor 2006, Shqiperia firmosi Marreveshjen e Stabilizim Asocimit me Bashkimin Europian. Sipas kesaj marreveshjeje, brenda 5 viteve, Shqiperia do te siguroje shifra per PBB ne baze te ndarjeve territoriale statistikore NUTS 2. Gjithashtu si vend me statusin e kandidatit potencial per ne BE, Shqiperia merr mbeshtetje financiare per investime qe kane vecanerisht per qellim te ndertojne kapacitete ne fushat e zhvillimit rajonal, burimeve njerezore dhe te zhvillimit rural⁸. Sipas Ministrise se Integrimin, edhe pse Shqiperia nuk perfiton nga komponenti i Zhvillimit Rajonal, mund te perdore fonde te komponenteve te aplikueshem per te mbeshtetur aktivite te ngjashme me ato te 3 komponenteve te tjere te IPA, aktualisht te paaplikueshme per Shqiperine⁹.

Perfshirja e Donatoreve ne Zhvillimin Rajonal ne Shqiperi: PNUD eshte fokusuar ne ceshtje te zhvillimit rajonal ne Shqiperi qe ne vitin 1999, permes hartimit te objektive te mijejekarit. Se fundi, PNUD ka mbeshtetur qeverine ne hartimin e Strategjise Ndersektoriale per Zhvillim Rajonal dhe se bashku me Keshillin e Europes¹⁰ kane rishikuar programin "Mbeshtetje e Integruar per Decentralizimin", me qellim krijimin e nje momenti pozitiv per te decentralizimit. Programi do te mbeshtete institucionet qeverisese ne Shqiperi per te thithur fondet e IPA dhe per te zbatuar strategjine e zhvillimit rajonal. Programe ne nivel qarku jane mbeshtetur edhe nga Ambasada Hollandeze dhe GTZ, ndersa ne kuader te zhvillimit rajonal po pergatiten te luajne rol te rendesishem Agjensite Zviceriane dhe Austriake per Zhvillim.

⁸ Council Regulation (EC) Nr. 1085/2006, paragraph (15).

⁹ Si kandidat potencial, Shqiperia mund te perfitoje pre komponentit 1 dhe 2 te IPA: Asistence per Tranzicionin dhe Ndertimi i Institucioneve, Bashkepunimi Nder-kufitar.

¹⁰ Marreveshje midis PNUD per pilotimin e Programit Kombetar per Zhvillimin e Qarqeve dhe KE ne komponentet 1,2,3 te programit te CARDS (Mbeshtetje e Integruar per Decentralizimin).

Ndarja aktuale territoriale

Ndarja aktuale territoriale ne Shqiperi eshte kryer ne baze te ligjit perkates ne vitin 2001. Si rrjedhoje ne Shqiperi jane krijuar 373 njesi vendore te nivelit te pare, nga te cilat 65 bashki dhe 308 komuna, te gjitha te grupuara ne 12 qarqe. Cdo qark permban nje bashki qender dhe disa bashki te tjera me te vogla dhe sigurisht shume komuna. Bashkite jane njesi vendore me natyre kryesisht urbane dhe komunat njesi vendore me natyre kryesisht rurale.

Eshte diskutuar shpesh se ndarja territoriale ne Shqiperi eshte bazuar kryesisht ne kriterin politik dhe sigurisht eshte perpjekur te marre ne konsiderate kriterin historik dhe kulturore, cka vihet re ne lidhjen e qarqeve me rrethet. Te dhenat statistikore ne pergjithesi jane te organizuara ne nivel rrethi dhe me pak ne nivel njesie vendore. Gjithsesi grumbullimi dhe analizimi i tyre per shperndarjen ne territor tregon per tendencat e grupimit territorial ndersa aplikohet cdo kriter i ndarjes territoriale. Te dhenat e analizuara lidhen me: te dhena mbi performancen fiskale dhe financiare te njesive vendore; pronat publike; monumentet e kultures; pyjet; pellgjet ujembledhese; popullsia; arsimi dhe shendetesia; ndihma ekonomike; kufijte territoriale ne periudhen e mbreterise; perceptimi i qytetareve per demokracine dhe performancen e administrative vendore; te dhena mbi zgjedhjet vendore. Te dhenat e mesiperme mund te grupohen ne kriteret e ndarjes territoriale. Gjithsesi ne kete moment tendenca per secilen nga te dhenat eshte analizuar me vete, per te kuptuar relevancen e seciles, me qellim eliminimin e atyre te dhenave qe nuk impaktojne realisht ndarjen territoriale ne Shqiperi, ose theksimin e atyre te dhenave qe japin efektin kryesor. Hartat e analizimit te cdo te dhene jane bashkangjitur ne aneksin 1 te ketij dokumenti politik. Jane mbi 30 harta qe japin tendenca te organizimit te territorit ne Shqiperi.

Te dhenat me te rendesishme qe japin tendenca te riorganizimit territorial jane:

- *Popullsia* – vlere absolute dhe dendesia ne banore per km². Edhe pse Shqiperia nuk eshte nje nga vendet me te fragmentarizuara ne Europe sa i perket shperndarjes se popullise per njesi vendore, serish shifrat flasin per nivele te konsiderueshme fragmentarizimi. Rreth 57% e njesive vendore ne Shqiperi kane nen 100 banore/km² dhe rreth 28% kane dendesi 101-300 banore/km². Nderkohe, rreth 10% e njesive vendore kane me pak se 2000 banore dhe rreth 60% e njesive vendore kane popullsi nga 2001 – 10000 banore. Qartesisht vihet re tendenca e levizjeve migratore nga zonat malore drejt ultesires perendimore ku regjistrohen edhe dendesite me te larta te popullise. Tre zona mund te identifikohen: rajoni Tirane-Durres, ultesira perendimore dhe pjesa tjeter e Shqiperise.
- Shperndarja e *forcave politike* sipas keshilltareve lokale dhe kryetareve te bashkive tregon nje tendence thuaje se njejte ne te gjitha vendin. Forca e djathte dominon ne qender dhe veri dhe forca e majte dominon ne qender dhe jug. Sigurisht qe nje panorame e tille do te ishte shume e rendesishme per partite politike ne momentin e marrjes se cdo vendimi ne lidhje me riorganizimin territorial. Megjithate, nje veshtrim i kujdeshem mund te identifikojte se ne shume raste perkatesia politike e kryetarit te njesive vendore eshte e kundert me

- ate dominuese te keshillit vendor. Kjo tregon se sa i perket zgjedhjeve vendore, deri diku ka humbur lidhja elektorat-force politike dhe eshte forcuar lidhja elektorat-kandidat politik. Ne kete rast, territori, madhesia e tij dhe e elektoratit perkates humbasin rendesine monopolistike ne procesin e riorganizimit territorial.
- *Faktori historik* – Krahasimet midis hartes se qarqeve 2008 dhe hartes se prefekturave 1930 si edhe hartes se rretheve 2008 dhe hartes se nen-prefekturave 1930, shpalosin ndryshimet e kufijve territoriale midis ketyre dy periudhave te rendesishme historike dhe te qeverisjes. Ndersa numri i qarqeve eshte me i larte se i prefekturave (eshte ndare Gjirokastra me Saranden, Fieri me Beratin, etj.), vihet re se si krahina homogjene nga pikepamja kulturore jane ndare ne 3 apo me shume pjese nga rrethet e sotme, apo krahina te ndryshme nga pikepamja kulturore jane bashkuar ne nje rreth te vetem.
 - Hartat e *treguesve te varferise* sipas INSTAT, vizualizojne rajone virtuale te cilat ne rastin e treguesit te varferise dhe varferise se thelle kane te njejten tendence, dhe ne rastin e pabarazise hapesinore tregojne tjetere tendence. Keshtu ne rastin e pare vihet re ndraja e qarte veri / qender / jug, ne rastin e dyte krijohen rajone veriperendim / verilindje / qender/ jug.
 - Te gjitha hartat e *treguesve financiare, pronave publike dhe sherbimeve sociale* ndajne ne menyre te dukshme ultesiren perendimore nga zonat malore verilindore dhe juglindore. Ne cdo rast ultesira perendimore deshmon per ekzistencen e burimeve ekonomike dhe njerezore me te larta dhe aftesine e gjenerimit te te ardhurave vendore me te mire. Gjithashtu, vihet re se efienca sa i perket raportit burime/banore eshte me e arrire ne rajonin Tirane-Durres dhe me tej ne ultesiren perendimore dhe shume me pak ne rajonet e tjera te Shqiperise.

Rezultati

Sa me lart, deshmon relevancen e trajtimit te ceshtjes se Rajonit/Zhvillimi Rajonal/Rajonalizimit dhe Reformes Territoriale ne nje linje te perbashket dhe pikerisht ne kete moment kohor. Le te argumentojme perse, duke ndjekur po te njejten strukture si ne krye te ketij kapitulli:

- *Prioritet politik*: Reforma territoriale u krye ne vitin 2001 bazuar ne ligjin perkates dhe e paraprire nga reforma e decentralizimit. Ky proces nuk u regjistrua ne harta dhe aktualisht kufijte territoriale jane burim konfliktesh per adminsitrimin e zonave kufitare midis njesive vendore fqinje. Aresye te tilla si konfliktet e mesiperme, efienca e munguar ne ofrimin e sherbimeve publike, kriteret per ndarjen aktuale jo te peshuara ne menyre te balancuar, lidhja me elektoratin, etj. kane ushqyer iniciativa te forcave politike dhe perfaqesuesve te shoqerise civile ne lidhje me rishikimin e kufijve territoriale midis njesive vendore. Ne periudhen parazgjedhore, forca e majte politike parashtroi nje analize dhe gjetjet perkatese ne lidhje me nje reforme te mundshme territoriale. Perfaqesues te

shqerise civile¹¹ ofruan gjithashtu opsione per reforme territoriale, te mbrujtura keto nje nje platforme per administrim territori, qe me pas u pervetesua dhe u pershtat nga forca e djathte politike qe erdhi ne pushtet. Reforma territoriale u listua si nje prioritet afat-mesem i qeverise dhe vetem tani ne periudhen parazgjedhore 2009, reforma ngjitet ne krye te axhendave politike serish. Ky proces jo konstant i konsiderimit te reformes territoriale dhe fokusimi ndaj saj ne periudha parazgjedhore, deshmon per ndjeshmerine e larte politike qe ngre kjo ceshtje dhe per faktin se pavaresisht shtyrjeve ne kohe, trajtimi i saj me ne fund eshte i pashmangshem.

- *Rrjedhoje e Procesit te Decentralizimit:* Sipas parimit te decentralizimit dhe bazuar ne legjislacionin perkates, sherbimet e veta jane ne nje proces devoluimi te plote. Pa cenuar absolutisht parimin e decentralizimit, nje proces i tille ka prekur parimin po aq te rendesishem te subsidiaritetit, sipas te cilit sherbimet ofrohen nga niveli me i pershtatshem i qeverisjes. Parimi i subsidiaritetit mbar ne vetvete parimin e eficences ne sherbime dhe krijimin e ekonomise se shkalles. Me ndarjen aktuale te territorit dhe formen e decentralizimit, efienca dhe ekonomia e shkalles nuk arrihen. Per kete mund te marrim shembull rastin e trajtimit final te mbetjeve te ngurta, formen e transferimit te pergjegjesive mbi ujeshles-kanalizimet, planifikimi i territorit kur duhen marre ne konsiderate implikimet ne njesite vendore fqinje, transporti publik nder-urban dhe nder-komunor, kapacitetet e administrative vendore jo ne te njejtin nivel me shkallen e problemit qe duhet te perballen, etj. Si rezultat i mungeses se eficences, dhe padyshim edhe legjislacionit mbi standardet, aktualisht sherbimet ofrohen jo ne standard dhe aksesimi eshte ende i ulet, cka minon qellimin e decentralizimit ne pergjithesi, pra ate te ofrimit te sherbimeve cilesore ndaj qytetareve. Sigurisht, qe korrektimi mund te vije permes bashkeveprimit nder-komunor, por ne kushtet aktuale te ecurise se decentralizimit dhe te pjekurise se njesive vendore, duhet patjeter qe ky bashkeveprim te mbeshtetet me incentiva dhe platforma udhezuese, aktualisht te munguara.

Gjithashtu, ne kuader te reformes se decentralizimit krijohen qarqet si njesive vendore e nivelit te dyte, dhe qartesisht jo si njesi rajonale te qeverisjes. Per arsye te permendura me lart, roli i qarqeve eshte ende i mjegullt dhe pavaresisht tendences, nuk zgjidhet as nga strategjite e decentralizimit dhe te zhvillimit rajonal. Jo vetem, qarqet nuk ofrojne aktualisht sherbime dhe nuk koordinojne politika ne nivel mbivendor dhe me ate qendror, por shpesh kane mbivendosje me rolin koordinues te prefekturave. Ndersa donoret dhe qeverisa perpiqen te prezantojne zhvillimin rajonal, kerkojne ta realizojne kete ne territorin e quajtur qark, edhe pse ky i fundit nuk eshte konceptuar si rajon ne momentin e krijimit te tij. Vete administratat dhe drejtuesit e keshillave te qarqeve nuk ndiejne pergjegjshmerine e duhur ndaj qytetareve, per me teper te ndikuar nga marrja e pozicionit te tyre jo permes votes se drejtperdrejte

¹¹ Platforme per Administrimin e Territorit, pergatitur nga Co-PLAN ne vitin 2004-2005, dhe ofruar forcave politike. Sugjerime mbi reforme territoriale nga Besnik Aliaj.

qytetare. Pergjigjet ndaj ketyre situatave shpesh tentojne te jene iniciativat mbi reforme territoriale dhe/ose zhvillim rajonal, por pa u diskutuar se cfare ndikimi kane keto diskutime mbi njeri-tjetrin dhe mbi te gjitha mbi formen e qeverisjes qe ka aktualisht Shqeria.

- *Rekomandime te Strategjive te Decentralizimit dhe te Zhvillimit Rajonal:* Sigurisht qe Decentralizimi nuk eshte nje qellim ne vetvete, por nje mjet per te arritur qellimin qe eshte zhvillimi. Dhe padyshim, zhvillimi shkon pertej sigurimit te sherbimeve, transferimi te kompetencave dhe burimeve, eliminimit te pabarazive fiskale etj. Pikerisht ketu nis diskutimi per zhvillimin rajonal, i karakterizuar nga objektiva afatgjata te zhvillimit rajonal ekonomik, objektiva hapesinore dhe politika te nderhyrjes ne nivel rajonal per t`i arritur keto objektiva. Zhvillimi rajonal ndodh ne nivel rajoni dhe Rajoni nuk duhet pare thjesht si sigurues i sherbimeve sipas parimit te subsidiaritetit, por si nxites dhe marketues i strategjive te zbatueshme te zhvillimit. Strategjia e Decentralizimit rekomandon qe zhvillimi rajonal te iniciohet nga poshte – njesite vendore, si nje perqasje jo vetem me bashkekohore, por me natyrale dhe me e qendrueshme. Megjithate, tendenca aktuale dhe Strategjia per Zhvillimin Rajonal promovon zhvillim rajonal te komanduar nga lart – qeveria qendrore. Kjo nuk perben nje akt te gabuar duke pasur parasysh eksperiencen boterore ne vende me stad zhvillimi te ngjashem me Shqiperine, por gjithsesi tregon per nje mosperputhje midis rekomandimeve te dy strategjive kombetare. Sigurisht qe kombinimi i te dy formave do te ishte perqasja e duhur.

Ndersa Strategjia e Decentralizimit liston sherbime te mundshme per t`u ofruar nga qarku dhe nuk vendos ne menyre eksplicite se cilat sherbime realisht do t`i kalojne atij, Strategjia per Zhvillim Rajonal, pa konsideruar aspektin e siguruesit te sherbimeve, perpiqet te formoje rolin e qarkut si nxites dhe koordinues i zhvillimit rajonal. Ketu ka dy kontestime: se pari, Qarku ne origjine nuk eshte konceptuar si Rajon edhe pse mund te pershtatet si i tille; se dyti, 2 institucionet pergjegjese per zhvillimin rajonal qe propozohet te operojne ne nivel qarku, mund te funksionojne edhe nese qarku nuk do te ekzistonte. Pra roli i Qarkut midis Decentralizimit dhe Zhvillimit Rajonal, mbetet ende i paqarte dhe Qarku eshte perseri nje institucion me baza te lekundura. Sigurisht qe zgjedhjet e drejtperdrejta mund te forconin disi bazat e Qarkut, por kjo eshte vetem nje copez e rebusit te Qarkut. Nderkohe, rekomandimi i strategjise se decentralizimit per Amalgamim dhe njekohesisht Bashkeveprim Nderkomunor na rikthen ne pyetjet mbi balancen midis reformes territoriale fizike dhe adresimit te ceshtjes se sherbimeve permes bashkeveprimit nderkomunor.

Se fundi, zhvillimi rajonal i adresuar permes strategjise, ende nuk i pergjigjet pyetjes nese ne nje vend si Shqiperia do te tentojme per eficence apo per

barazi¹²? Pergjigja ndaj kesaj pyetjeje patjeter do te ndikojte ne kufijte territoriale, ekzistencen dhe rolin e qarqeve, krijimin e rajoneve, formen dhe llojin dhe madhesine e rajoneve, pra me radhe ne lidhjen e ndersjelle midis reforme territoriale dhe rajonalizimit te Shqiperise.

- *Integrimi ne BE:* Per te arritur integrimin, Shqiperia duhet te respektojte marreveshjet dhe te permbushte objektivat e dokumenteve te nenshkruara. NUTS 2, edhe pse rajone statistikore dhe jo qeverisese apo administrative, jane niveli i duhur per te analizuar marredheniet rajonale-kombetare. Permes fondeve te IPA, gjithsesi ekziston mundesia e nxitjes se zhvillimit rajonal. Rajonalizimi ose me sakte, nje forme standarde rajonalizimi nuk eshte aspak e detyrueshme per te marre fonde per zhvillim rajonal, por kapacitetet institucionale te duhura per t`i thithur dhe manaxhuar ato, jane te detyrueshme. Se fundi, sipas politikës per zhvillim rajonal te BE, rekomandohet se zhvillimi rajonal nuk duhet te bazohet ne nje politike rishperndarese por ne fuqizimin dhe perdorimin e avantazheve konkruuese te rajoneve. Pra, sa me lart, nuk e ben detyrues rajonalizimin, ndarjen territoriale, e ceshtje te tjera si keto, por nese qellimi eshte integrimi ne BE, keto ceshtje nuk mund te shmangen.

3. Rekomandime politike

Sa me lart tregon se ndersa Shqiperia ka hyre ne rrugen e qeverisjes se mire dhe demokratike, vec arritjeve pozitive, ne proces krijohen edhe momente qe kerkojne reflektim dhe riadresim permes masash korrektive. Ne kete kontekst i) reforma e decentralizimit mund të lihet në vetërrjedhje të mbyllë plotësisht ciklin e saj derisa problemet të detyrojnë gjetjen e zgjidhjeve, pra në mënyrë organike të mësojmë nga gabimet tona dhe të përmirësojmë sistemin; ose ii) Reforma mund të mësojë nga eksperiencia dhe tendenca botërore, të lexojë problematikën aktuale, të harmonizojë decentralizimin me rajonalizimin, të avancojë procesin e integritit ne BE duke zvogëluar hendekun e stadeve të zhvillimit, dhe për këtë roli i shtetit është pa dyshim vendimtar.

Analiza e mesiperme parashton tre sfida kryesore per shoqerine dhe politiken shqiptare:

1. Te bashkohemi me tendencen boterore – rajonalizimi, cka do te mundesonte integrimin shoqeror me vendet drejt te cilave tentojme te shkojme;
2. Te Integrohemi ne BE – sigurisht se pari permes respektimit te marreveshjeve dhe afateve;
3. Te Korrigjojme ecurine e Decentralizimit, per te arritur qellimet e synuara te tij ne nje kohe me te shkurter dhe me sa me pak kosto per shoqerine shqiptare.

¹² Efficiency – zhvillim i nje rajoni, bazuar ne avantazhet konkruuese te tij, qe subvencionon rajonet e tjera, apo Equity – zhvillim i balancuar i rajoneve bazuar ne zhvillimin e avantazheve konkruuese te tyre. Ne cdo rast eliminohen pabarazite hapasinore.

Adresimi i ketyre sfidave kerkon qe aktoret te kene se pari nje kuptim te perbashket mbi ceshtje te Rajonalizimit, Zhvillimit Rajonal, Reformes Territoriale, etj. Kjo do te na vendoste ne baza te njejta analize, diskutimi dhe vendimmarrjeje. Me tej, jane **3 alternativa politike** midis te cilave mund te zgjedhim:

1. **Status Quo, Zhvillim Rajonal:** Kjo alternative nenkupton ruajtjen e sistemit te qeverisjes te pandryshuar dhe si rezultat edhe instrumentet perkatese te pandryshuara; forcim te kapaciteteve te administrates me qellim permbushjen e sukseshme te qellimeve te decentralizimit dhe thithjen dhe manaxhimin e fondeve per zhvillim rajonal; thithje te fondeve nga BE dhe integrim ne BE. Sistemi i pandryshuar i qeverisjes lidhet me ruajtjen e struktures se qeverisjes vendore dhe rolit dhe pergjegjesive te njesive vendore te te dy niveleve, dhe sigurisht edhe te institucioneve te dekoncentruara. Nuk kryhet reforme territoriale.
2. **Perspektive Territoriale:** Kjo alternative eshte e njejte me alternativen e pare pervec faktit se lejon te kryhet reforme territoriale. Ne kete alternative, ndryshimi eshte i pjesshem.
3. **Rajonalizim:** Kjo alternative nenkupton nje ndryshim radikal ne sistemin e qeverisjes dhe cdo aspekt tjetër te lidhur me te, sigurisht pa prekur parimin e decentralizimit dhe te subsidiaritetit. Ndryshimi i sistemit te qeverisjes lidhet me qeverisjen vendore dhe/ose formen e dekoncentrimit ne Shqiperi. Reforma territoriale vjen si nje rrjedhoje natyrore e ndryshimit te sistemit te qeverisjes, dhe lloji i reformes do te varet nga forma e re e qeverisjes. Nuk preket parimi i decentralizimit dhe i subsidiaritetit, por lihet vend per rajonalizimin. Nuk ndryshon fakti qe punohet ne drejtim te forcimit te institucioneve, thithjes se fondeve nga BE dhe integrimin ne BE.

Te tre alternativat mund te zberthehen ne *skenare* te mundshem per t`u zbatuar. Cilado qoftë alternativa e zgjedhur, ajo nuk duhet të jetë e imponuar, por të respektojë interesat e aktorëve dhe të marrë parasysh se secili nga skenarët ne cdo alternative ka kosto aktuale dhe afatgjata. Peshimi i tre alternativave jep përgjigje në nivel politikash për qeverinë. Të tre alternativat kane impakt politik, ekonomik dhe në territor. Alternativa e pare nuk sjell ndryshim aktual, por shoqerohet me koston afatgjate te mosndryshimit. Alternativa e dyte, si rezultat i ndryshimit te pjesshem, shoqerohet me kosto afatgjata dhe afatshkrutra, zgjidh disa probleme por mund te krijojte te reja. Alternativa e trete shoqerohet me koston afatshkurter te ndryshimit.

Analiza e te tre alternativave me qellim zgjedhjen mes tyre duhet te kaloje neper disa hapa:

1. *Analizimin dhe kuptimin e situatave te ngjashme ne vendet e Europes se Bashkuar dhe te Europes Juglindore*, listimin e implikimeve dhe te vendimmarrjeve ne momente kyc. Kjo lloj panorame do te na tregonte se jo vetem nuk jemi nje shembull unik, por mund te mesojme nga eksperienca boterore dhe te internalizojme aspektet pozitive per te menjanuar impaktet negative;

2. *Marrjen e nje vendimi per nje qendrim unik dhe te perbashket te te gjithë aktoreve ne lidhje me disa ceshtje ombrelle: lloji i rajonit (homogjen, funksional, statistik, administrativ, etj.); zgjedhja midis legjitimitetit dhe eficences; zhvillim sektorial apo ndersektorial; barazi hapesine lokale apo rajonale; marketim lokal apo rajonal; rajone te decentralizuara, te dekoncentruara apo bashkekzistence; rajone fizike por ne c`menyre? Edhe pse pergjigja ndaj ketyre pyetjeve mund te mos jete finale qe ne fillim te procesit, duhet te jete percaktuar ne ate nivel sa te ofroje nje tendence dhe te krijojë nje atmosfere te pranuar nga te gjitha grupet e interesit;*
3. *Zberthimi i alternativave ne skenaret perkates;*
4. *Listimi dhe analizimi i kriterëve per cdo skenar dhe vecanerisht per reformen territoriale;*
5. *Percaktimi i hapave te analizes shume-kritereshe per cdo skenar dhe krahasimi midis tyre. Ne kete hap, nje kriter i analizes eshte kosto. Analiza mund te mos e perfshije koston dhe te jete thjesht nje analize skenaresh ku koston permenden por nuk kuantifikohen, ose mund te permbaje edhe analizen e plote te kostove dhe perfitimeve te kuantifikuara;*
6. *Prezantimi i gjetjeve te analizes krahasimore per cdo skenar dhe vendimmarrja.*

Sa i perket hapit te katert, pra kriteret per reforme territoriale, dhe reformes territoriale si nje rrjedhoje e pashmangshme ne skenarin e dyte dhe te trete, metodologjia duhet te permbaje sa me poshte:

1. Zberthimi i legjislacionit perkates;
2. Listimi i fakteve dhe kriterëve mbi ndarjen territoriale ne Europen Juglindore;
3. Listimi i kriterëve ne Shqiperi: gjeografia; zhvillimi social-ekonomik; kultura dhe historia; demokracia lokale dhe perfaqesimi politik; situata fiskale, ekonomia e shkalles dhe efica ne sherbime;
4. Kuptimi i situates ne Shqiperi ne lidhje me: decentralizimin dhe alokimin e pergjegjesive; reformat administrative historikisht; reformat administrative dhe sistemi politik dhe zgjedhor; tendenca per zhvillim rajonal dhe adresimi i pabarazive hapesine; debatet kombetare mbi ndarjen territoriale.

Ne perfundim, vlen te ritheksohet se tendenca drejt rajonalizimit eshte nje process i pashmangshem per Shqiperine, ne rrugen e saj drejt integrimit europian. Sigurisht rajonalizimi nuk eshte nje detyrim ligjor por nje hap per integrim shoqeror dhe ekonomik. Riorganizimi territorial si rrjedhoje e diktuar nga ecuria e politikave te deritanishme nuk duhet te ndodhe i shkeputur nga analizimi i tendences per rajonalizim. Ky i fundit implikon riorganizim territorial dhe kufijte territoriale duhet te jene rezultat dhe perkthim ne territor i zgjedhjeve ne rang politikash ekonomike dhe sociale. Sigurisht qe forma e rajonalizimit ne Shqiperi dhe riorganizimi territorial mund te kryhen sipas opsioneve te ndryshme, te cilat per lehtesi analize mund te grupohen ne tre: ruajtje e gjendjes ekzistuese, perspektive territoriale dhe rajonalizim. Cilado qofte alternativa e zgjedhur ajo duhet te vije permes debatit konsensual, bazuar ne nje analize te mirestrukturuar sipas kriterëve, koston dhe vullnetit ne vendimmarrje.

4. Anekse

Lista e Hartave

5. Referenca

Harding, A., R. Evans, M. Parkinson, P. Garside, (1996), REgional Government in Britain. An Economic Solution?, Policy Press: University of Bristol.....

Hermann, Z., T. M. Horvath, G. Peteri, G. Ungvari (1999), Allocation of Local government Functions: Criteria and Conditions - Analysis and Policy Proposals for Hungary, Washington DC, Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.

Herrschel, T. and P. Newman, (2002), Governance of Europe`s City Regions: planning, Policy and Politics, New York: Routledge.....

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

Plane, D.A., L. D. Mann, K. Button, P. Nijkamp, (2007), Classics in Planning 4: Regional Planning, Cheltenham UK and Northampton MA USA: Edward Elgar.