

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330449719>

# Challenges of Regional Development in Albania / Sfidat dhe rruga drejt zhvillimit rajonal në Shqipëri

Article · November 2018

DOI: 10.32034/CP-TGAR-I01-01

CITATIONS

2

READS

189

3 authors:



**Fiona Imami**

Co-PLAN, Institute for Habitat Development

6 PUBLICATIONS 3 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Anila Bejko**

POLIS University

25 PUBLICATIONS 6 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Dritan Shutina**

Polis University, Tirana, Albania

42 PUBLICATIONS 20 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Regional Development Programme Albania (<http://rdpa.al>) [View project](#)



USAID funded Planning and Local Governance Project in Albania [View project](#)

# Challenges of Regional Development in Albania

## Sfidat dhe rruga drejt zhvillimit rajonal në Shqipëri

Fiona Imami<sup>a</sup>, Anila Bejko (Gjika)<sup>b</sup>, Dritan Shutina<sup>c</sup>

### Summary

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

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

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

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

**Keywords:** Regional Development, Albania, EU Accession

### Contact | Kontakt

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

<sup>b</sup>anila\_gjika@co-plan.org

<sup>c</sup>dritan\_shutina@co-plan.org

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

## Përmbledhje

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

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

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

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

**Fjalë kyçe:** Zhvillimi rajonal, Shqipëria, integrimi në BE

## Regional Development and the Regionalisation Context to Date

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

## Konteksti i zhvillimit rajonal dhe rajonalizimit në Shqipëri

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

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

The initial discussion on regions and regional development started in 2000 with the adoption of a decentralisation strategy and later, with a territorial administrative reform (2002), which both stipulated the role and functions of the first and second tiers of local government. While the role of the local government units (LGUs) (municipalities and communes before 2015) was somewhat clear, the approach of the stakeholders (both the central government and technical advisers) to the second tier of local government was to specify the role of the *Qark* at a later time, when the context would be more mature and the challenges of the first tier were addressed. Still, since 2000, *Qarks* have been positioned to play an important role<sup>1</sup> in coordinating the local development strategies drafted by the LGUs within their territories (at least by law).

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

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

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

Diskutimi fillestar për rajonet dhe zhvillimin rajonal nis që nga viti 2000, me miratimin e Strategjisë së Decentralizimit dhe reformës administrative territoriale (2002), të cilat përcaktojnë të dyja rolin dhe funksionet e niveleve të para dhe të dyta të qeverisjes vendore. Ndërkohë që roli i NJQV-ve (bashkitë dhe komunat para 2015) ishte disi i qartë, qasja e qeverisë për nivelin e dytë të qeverisjes vendore, Qarkun, ishte ajo e specifikimit të rolit të tij në një moment të dytë, kur konteksti Shqiptar do të ishte më i pjekur dhe sfidat e nivelit të parë të qeverisjes do të ishin adresuar. Megjithatë, që nga viti 2000<sup>1</sup>, së paku me ligj, Qarku u pozicionua për të luajtur një rol të rëndësishëm në koordinimin e strategjive zhvillimore vendore të hartuara nga NJQV-të e përfshira në territorin e tij.

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

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

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

In 2010, regional development gained significant momentum in light of the progress Albania was making towards its candidacy for EU membership, entailing eligibility for the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), component III. With EU support, the Albanian Government prepared the first report on Chapter 22<sup>2</sup>, as well as the Regional Development Policy Framework 2010-2020. This policy, based mainly on EU cohesion policy, aimed to address regional disparities and establish regional development mechanisms compatible with the EU system. During this period, a decision on NUTS 2 was also made. However, this decision was made only to comply with Eurostat requirements and no consideration was given to regional development or how statistics should inform policymaking.

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

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

Meanwhile, the second tier of local government, the *Qark*, was left out of the reform process on purpose, considering the implications of revisions that would need to be addressed in the Albanian Constitution<sup>3</sup>, along with other political aspects related to the election system<sup>4</sup>. As such, regionalisation held the attention of the government, but because of the obstacles mentioned and the need to build consensus with the opposition, it was postponed for a later, more appropriate moment.

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

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

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

Me mbështetjen e BE-së, qeveria shqiptare përgatiti raportin e parë mbi kapitullin 22<sup>2</sup> si dhe Kornizën e Politikave të Zhvillimit Rajonal 2010-2020. Kjo politikë, e bazuar kryesisht në përafrimin me politikën e kohezionit të BE-së, kishte për qëllim adresimin e pabarazive rajonale dhe krijimin e mekanizmave të ZHR-së në përputhje me sistemin e BE-së. Gjatë kësaj periudhe u ndërmor dhe një vendim për NUTS 2. Ky vendim, i marrë vetëm për të qenë në përputhje me kërkesat e Eurostat, nuk merrte parasysh/në konsideratë zhvillimin rajonal dhe si statistikave duhet të informojnë politikëbërjen në këtë nivel.

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

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

Ndërkohë, niveli i dytë i qeverisë lokale, Qarku, u la me qëllim jashtë procesit të reformës, për shkak të implikimeve të mundshme si në aspektin e rishikimeve që do të nevojitej të bëheshin në Kushtetutën e Shqipërisë<sup>3</sup>, ashtu edhe në aspekte të tjera politike që lidhen me sistemin e zgjedhjeve<sup>4</sup>. Kësisoj, rajonalizimi ende mbajti vëmendjen e Qeverisë por, për shkak të të gjitha

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Agency (NARD) and the Regional Development Agencies (RDAs) to the Albanian Fund', which foresees the allocation of regional development related functions to the Albanian Development Fund<sup>5</sup>. It is not yet clear what is going to happen with the regional development areas or even the Regional Development Agencies (RDAs), as the latter are only legally defined in the repealed legal framework.

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

## Policy Gaps and Challenges for Regional Development in Albania

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

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

Ekonomik Rajonal (AZHER) dhe agjencive të zhvillimit rajonal (AZHR) te Fondi Shqiptar i Zhvillimit (FSHZH) i cili parashikon kalimin e funksioneve të zhvillimit rajonal tek Fondi Shqiptar i Zhvillimit<sup>5</sup>. Situata mbetet ende e paqartë në lidhje me zonat e zhvillimit rajonal apo Agjencitë e Zhvillimit Rajonal, këto të fundit të përcaktuara ligjërisht vetëm në kuadrin ligjor tanimë të shfuqizuar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

At this point it is important to emphasize that,

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

qeverisjes dhe bashkëveprimit ndërmjet palëve të interesuara.

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

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

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

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

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

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

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

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

In the meantime, the Regional Development Fund (RDF) remains the largest funding source for capital investments and interventions in local and regional infrastructure<sup>7</sup>, though its capacity for mainstreaming regional development is underutilized. Although there has not yet been an empirical study, the first conclusions from the experience with the 'Urban Renewal'<sup>8</sup> government program (financed entirely through the RDF) contains two main lessons:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ndërkohë, Fondi për Zhvillim Rajonal (FZHR) mbetet burimi më i madh i financimit për investimet kapitale dhe ndërhryjet në infrastrukturën lokale dhe rajonale<sup>7</sup>, megjithëse kapaciteti për integrimin e zhvillimit rajonal mbetet i pashfrytëzuar.

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

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

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

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

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

## Recommended Policies and Interventions

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

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

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

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

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

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

## Ndërrhyrjet dhe politikat e rekomanduara

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

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

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

- Pabarazitë e konsiderueshme territoriale të

Cohesion Policy<sup>9</sup>. Preparation for Chapter 22 is of utmost importance for Albania to address the issues related to the regulatory framework, institutional set up, and administrative capacity for the delivery of EU Structural and Investment Funds, which provide the largest source of funding for Cohesion Policy in the EU member states.

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

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

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

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

- Hapja e pritshme e negociatave me BE-në dhe angazhimi i qeverisë shqiptare për integrimin në BE bëjnë thirrje për qartësi në mekanizmin e menaxhimit dhe zbatimit të reformës së ZHR-së. Kjo kërkon një strukturë të shëndoshë institucionale për menaxhimin e fondeve publike për zbatimin e politikave të ZHR-së, të cilat duhet të jenë në përputhje me parimet e vendosura për të menaxhuar fondet e BE-së për politikën e kohezionit<sup>9</sup>. Si pjesë e angazhimit për përgatitjen për Kapitullin 22, është me rëndësi të veçantë për Shqipërinë të trajtohen çështjet që lidhen me kuadrin rregullator, ngritjen institucionale dhe kapacitetet administrative për përthithjen dhe ofrimin e fondeve strukturore dhe investuese të BE-së, të cilat sigurojnë burimin më të madh të financimit për politikën e kohezionit për vendet anëtare të BE-së.
- Deri më tani, presioni për të financuar politikën e brendshme të ZHR-së qëndron si në buxhetin e shtetit ashtu dhe në fondet e mundshme të donatorëve. Bazuar në përvojat e vendeve të tjera, sapo një vend kandidat i bashkohet Bashkimit Evropian si Shtet Anëtar, pjesa më e madhe e donatorëve tërhiqen. Për këtë arsye, presioni për zbatimin e politikave të ZHR-së, mbetet në buxhetin e shtetit. Edhe pse kalimi nga asistenca jo-BE në atë BE do të sjellë rritje të komponentit të granteve për financim, qeveria do të duhet të garantojë bashkëfinancimin për të përfituar nga fondet strukturore dhe të kohezionit të BE-së. Kështu, integrimi në BE do të ndihmojë në mobilizimin e më shumë burimeve për investime, në momentin që qeveria do të arrijë të sigurojë fonde të përputhshme. Duke marrë parasysh implikimet në buxhet, është e nevojshme që Qeveria të përgatitet paraprakisht me një strukturë të re institucionale dhe kapacitete të nevojshme për të ofruar dhe zbatuar politikën e zhvillimit rajonal dhe të kohezionit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Notes

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

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

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

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

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

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

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

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

## Shënime

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



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

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

## References | Referenca

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

---

### ORCID

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

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

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

### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.