

**Probleme rreth strategjive të zhvillimit rajonal.  
Shembull qarku i Gjirokastrës**

**MSc. Alketa Bejko<sup>1</sup>, Prof. Dr. Donika Kërçini<sup>2</sup>**

**<sup>1</sup> Universiteti "Eqrem Çabej", Gjirokastrë**

**<sup>2</sup>Fakulteti i Ekonomisë dhe Agrobiznesit, UBT, Tiranë**

## **1. Përmbledhje**

Në përpjekje për të integruar plotësisht ekonominë dhe tregjet e tij në kontekstin global dhe në veçanti në tregun e bashkuar të BE, vendi ynë përballet me probleme serioze. Me gjithë ndryshimet e mëdha pozitive ekonomike, shoqërore, politike etj, ende vihen re problemet e pabarazisë dhe zhvillimit të qëndrueshëm rajonal. Në këtë punim trajtohen probleme konkrete që organet e pushtetit vendor në Shqipëri dhe më konkretisht qarku i Gjirokastrës hasin në hartimin dhe zbatimin e strategjive të zhvillimit rajonal. Në studimet dhe analizat e bëra, fillimisht jepet një pamje e përgjithshme e strategjive të zhvillimit në Shqipëri rëndësisë së tyre dhe si paraqitet aktualiteti shqiptar. Pasi analizohen disa çështje të hartimit dhe zbatimit të strategjive të zhvillimit rajonal në Shqipëri, përqendrohemi në probleme konkrete që ka hasur qarku i Gjirokastrës me strategjinë e vetë të zhvillimit duke dhënë në këtë drejtim edhe konkluzione dhe rekomandime që do të kontribuojnë në përmirësimin e kësaj situatë.

**Fjalë kyç:** Strategji, organe të pushtetit vendor, zhvillim i qëndrueshëm, politika

## **2. Hyrje**

Termi strategji zhvillimi ka qenë gjatë gjithë periudhës së tranzicionit, pjesë e debateve mbi zhvillimin ekonomik e social të Shqipërisë, ka qenë pjesë e programeve dhe politikave qeveritare, apo edhe rekomandimeve të donatorëve të huaj.

Strategjia Kombëtare për Zhvillim Ekonomik e Social (SKZHES) filloi të zbatohet në nëntor të vitit 2001. Në kushtet e zhvillimeve të reja që po përjetonte vendi, si kërkesa për t'u anëtarësuar në NATO apo

Marrëveshja e Stabilizim - Asocimit me Bashkimin European, kjo strategji zhvillimi nuk ishte shumë koherente dhe nuk i përgjigjej kërkesave të reja për një zhvillim të qëndrueshëm ekonomik- shoqëror. Për këtë arsye në vitin 2007 miratohet Strategjia Kombëtare për Zhvillim e Integrim (SKZHI) 2007-2013 e cila harmonizonte në një dokument të vetëm agjendën për zhvillim ekonomik e social të qëndrueshëm dhe agjendën e integrimit në strukturat e NATO-s e Bashkimit European.

Shqipëria në 20 vitet e fundit ka përjetuar ndryshime të mëdha politike, shoqërore dhe një rritje ambicioze ekonomike. Sot mbi 80 për qind e prodhimit të brendshëm bruto vjen nga sektori privat dhe të ardhurat për frymë janë sot 20 herë më të larta se në vitin 1992.<sup>1</sup> Me gjithë këtë rritje ekonomike, ende problemet e zhvillimit të qëndrueshëm janë evidente. Probleme serioze ka në pabarazinë midis rajoneve të ndryshme të vendit, ku në disa prej tyre niveli i varfërisë është tepër i lartë. P.sh. Varfëria në zonat rurale është 66% më e lartë se në Tiranë dhe 50% me e larte se ne qendrat e tjera kryesore urbane, banorët e Tiranës kanë 2,5 herë me tepër akses në drejtim të vizitave mjekësore se ata në Kukës etj<sup>2</sup>. Kjo performancë social-ekonomike midis pjesëve të ndryshme të vendit ka lindur si domosdoshmëri nevojën për një politikë rajonale të integruar e koherente. Strategjitë e Zhvillimit Rajonal janë dokumente të cilat sigurojnë analiza ekonomike dhe sociale të një rajoni sipas objektivave dhe kontribuojnë për një zhvillim të qëndrueshëm të çdo qarku bazuar ne avantazhet e tij konkurruese.

### **3. Vështrim mbi literaturën**

Nisur nga rëndësia e madhe që kanë strategjitë e zhvillimit rajonal, në vitet e fundit edhe nga qeveria ato shihen në një dimension të ri. Kështu në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim një vend të rëndësishëm i është kushtuar edhe zhvillimit rajonal, i cili është deklaruar si një nga prioritetet e qeverisë. Dy janë objektivat e vendosura në këtë strategji:

- T'u jepet mundësi qarqeve<sup>3</sup> të kontribuojnë në zhvillimin e

---

<sup>1</sup> Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2007 - 2013, fq. 9

<sup>2</sup> Strategjia Ndërsektoriale për zhvillimin Rajonal, Shtator 2007, fq.15

<sup>3</sup> Në Ligjin Nr.8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore", neni 13, specifikohen përgjegjësitë e Këshillave të Qarqeve për hartimin e politikave të zhvillimit rajonal.

qëndrueshëm të tyre.

Kjo mendohet të arrihet duke forcuar kapacitetet e qarqeve për të menaxhuar potencialet e tyre të zhvillimit. Në funksion të kësaj në SKZHI futen elementë të rinj si:

- Programi Kombëtar për Zhvillimin e Qarqeve, i cili synon të lehtësojë formimin e një sistemi unik menaxhimi e planifikimi dhe mendohet të sjellë zhvillime të reja në politikën rajonale. Në funksion të kësaj duhet të krijohet :

- Një kuadër unik politikash për zhvillimin social dhe ekonomik të qarqeve, duke marrë parasysh nevojat e tyre specifike të zhvillimit;
- Një partneritet midis palëve të interesuara në nivel kombëtar, rajonal dhe lokal;

- Agjencia e Zhvillimit të Qarkut do të jetë një agjenci lokale që duhet të koordinojë veprimet për zbatimin e strategjive të zhvillimit të qarqeve.

- Marrëveshja e Zhvillimit të Qarkut, një plan financiar dhe operacional strategjik, që përcakton mbështetjen e qeverisë qendrore për zhvillimin e prioritetëve në secilin prej qarqeve.

- Një sistem efektiv monitorimi, vlerësimi dhe raportimi.

- Programi i zhvillimit të zonave të pafavorizuara, i cili synon reduktimin e pabarazive midis këtyre zonave dhe mesatares së Shqipërisë, duke nxitur bashkëpunimin midis aktorëve kombëtarë, rajonalë e lokalë për të rritur mundësitë e zhvillimit të këtyre zonave. Në këtë kontekst një rëndësi e veçantë i duhet kushtuar përcaktimit të zonave jo të favorizuara të paktën për një periudhë 5 vjeçare.

- Krijimi i një kuadri efikas menaxhimi për zhvillimin rajonal, krijimi i një kuadri të unifikuar ligjor dhe krijimi i një infrastrukture institucionale efikase dhe e koordinuar për politikën rajonale.

Në funksion të realizimit të kësaj objektivë janë futur në SKZHI elementë të rinj si:

- Ngritja e strukturave këshillimore

- Këshilli i Partneritetit Kombëtar që do të monitorojë efektivitetin e zbatimit të politikave të zhvillimit rajonal, si dhe arritjen e konsensusit;

- Këshillat e Partneritetit të Qarqeve, që do të planifikojnë strategjinë e zhvillimit të qarkut dhe monitorojnë efektivitetin e zbatimit të saj, si dhe arritjen e konsensusit

- Strukturat zbatuese në nivel kombëtar dhe në nivel rajonal

Strategjia Ndërsektoriale për Zhvillimin Rajonal e hartuar nga Ministria e Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës është një tjetër dokument i

rëndësishëm që synon të koordinojë zhvillimin e qëndrueshëm social ekonomik të të gjitha pjesëve të vendit në përgjithësi, dhe zonave malore dhe periferike në veçanti, për të arritur një zhvillim më të ekuilibruar të vendit, për të reduktuar pabarazitë aktuale social ekonomike midis rajoneve dhe për të përshpejtuar procesin e integritit të Shqipërisë në Bashkimin European.

Strategjitë e zhvillimit rajonal janë instrumente të rëndësishme që ndihmojnë organet e pushtetit vendor të menaxhojnë në mënyrë optimale potencialet e tyre për të arritur përfundimisht përmirësimin e cilësisë së jetës së banorëve të tyre. Këto strategji në Shqipëri hartohen nga këshillat e qarqeve të cilat janë organe të pushtetit vendor të nivelit të dytë<sup>4</sup>. Këshillat e qarqeve kanë përgjegjësi ligjore për hartimin dhe zbatimin e politikave rajonale, të cilat duhet të jenë të harmonizuara me politikat shtetërore. Në këtë kuadër me ndihmën e PNUD-it, Bankës Botërore, SIDA-s, dhe SNV, si dhe përmes diskutimesh me aktorë të ndryshëm socialë lidhur me prioritetet që duhet të përfshiheshin në strategjitë e zhvillimit, që në vitin 2005 u hartuan dhe miratuan strategjitë rajonale të zhvillimit në të gjitha qarqet e vendit. Në themel të këtyre strategjive janë Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit<sup>5</sup> dhe të gjitha politikat në nivel vendor duhet të synojnë realizimin e këtyre objektivave. Objektivat kryesore të këtyre strategjive janë hartimi i një kuadri për zhvillim të qëndrueshëm dhe përmirësim të cilësisë së jetës së komuniteteve, si zbutja e varfërisë, përmirësimi i arsimit, përmirësimi i shërbimit shëndetësor, inkurajimi i zhvillimit të biznesit të vogël dhe të mesëm, mjedis i qëndrueshëm dhe qeverisje më e mirë etj.

---

<sup>4</sup> Pushteti vendor në Shqipëri është i organizuar në dy nivele. Në nivelin e parë bëjnë pjesë bashkitë dhe komunat, dhe në nivelin e dytë bëjnë pjesë këshillat e qarqeve.

<sup>5</sup> Objektivat e Zhvillimit të Mijëvjeçarit janë angazhime të matshme të cilat Shqipëria dhe të gjitha vendet e tjera që kanë nënshkruar Deklaratën e Mijëvjeçarit, duhet t'i arrijnë deri në vitin 2015.

#### 4. Metodologjia

Realizimi i këtij punimi është mbështetur kryesisht mbi metodën e analizës dhe të sintezës nëpërmjet shfrytëzimit të një informacioni të bollshëm të siguruar nga kontaktet direkte me punonjës drejtorive të zhvillimit të këshillave të qarqeve dhe të dhënat zyrtare të publikuara nga institucione të specializuara të administratës shtetërore që merren direkt me probleme të zhvillimit si Ministria e Ekonomisë, Ministria e Brendshme etj.

#### 5. Analiza e rezultateve

Deri në fund të vitit 2005, të gjitha qarqet e Shqipërisë kishin hartuar strategjitë e tyre të zhvillimit, ndërkohë që është befasues fakti që këto strategji zhvillimi kanë pasur një ndikim shumë të vogël në jetën ekonomike dhe shoqërore të rajoneve dhe akoma më të vogël në përmirësimin e cilësisë së jetës së banorëve. Mund të themi me bindje se megjithëse janë bërë përpjekje serioze dhe janë hartuar strategji të mira si në nivel kombëtar, ashtu edhe në nivel rajonal, zbatimi i tyre lë shumë për të dëshiruar. Në këtë kontekst po renditim më poshtë disa nga problemet që ne kemi evidentuar:

- Hartimi i strategjive të zhvillimit rajonal duhet të konsiderohet si një zbrërthim i prioriteteve dhe objektivave të strategjisë kombëtare të zhvillimit, duke u mbështetur mbi prioritetet rajonale. Kjo do të krijonte një mekanizëm të mirë komunikimi, pjesëmarrjeje dhe vendimmarrjeje midis pushtetit vendor dhe atij qendror. Në vendin tone strategjitë e zhvillimit rajonal në periudhën e kohës në të cilën u hartuan (viti 2004 – 2005) kanë qenë të koordinuara dhe në një linjë me strategjinë Kombëtare për Zhvillim Ekonomik dhe Social, ndërkohë që miratimi i Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim duhej patjetër të shoqërohej me përshtatjet e duhura në strategjitë rajonale të zhvillimit. Ndonëse kanë kaluar tashmë 3 vjet në asnjë prej qarqeve të Shqipërisë nuk është bërë asnjë përshtatje. Mund të themi me bindje se këto strategji zhvillimi janë kthyer tashmë në dokumente formale, të cilat nuk kontribuojnë për një zhvillim të qëndrueshëm të rajoneve nga njëra anë dhe të gjithë vendit në përgjithësi.

- Nga studimi që ne kemi bërë rreth 70% e bashkive dhe komunave të Shqipërisë nuk i kanë zbrërthyer strategjitë rajonale të zhvillimit në strategji lokale për zhvillimin e qyteteve dhe zonave rurale, bazuar në avantazhet e tyre konkurruese. Vlen të theksojmë se këtu hyjnë

kryesisht ato njësi vendore me probleme të theksuara të zhvillimit të tyre ekonomik e social.

- Krahas strategjive të zhvillimit rajonal, të gjitha qarqet në Shqipëri kanë hartuar edhe dokumentin “Një sistem efektiv për të monitoruar zbatimin e strategjive rajonale të zhvillimit”, i cili përcakton treguesit më të rëndësishëm që duhet të kontrollohen me qëllim që strategjia të realizohet me sukses. Teorikisht ky dokument duhet t’u lehtësojë punën këshillave të qarqeve për të matur progresin e bërë në realizimin e objektivave nga njëri vit në tjetrin. Konkretisht nuk ka iniciativa nga qarqet në Shqipëri për të hartuar çdo vit një raport progres për të identifikuar në ç’masë janë arritur objektivat e përcaktuara në strategji.
- Ka një nivel të ulët bashkëpunimi midis këshillave të qarqeve dhe institucioneve që akordojnë fondet për investime publike.

Qarku i Gjirokastrës, i përbërë nga rrethet Gjirokastrë, Përmet dhe Tepelenë, përfshin 6 bashki, 26 komuna dhe 271 fshatra. Ka një popullsi rreth 105 mijë banorë dhe një indeks të zhvillimit njerëzor (HDI) 0.725<sup>6\*</sup>. Në vitin 2005 Këshilli i Qarkut Gjirokastrë ka miratuar Strategjinë e Zhvillimit të Qarkut Gjirokastrë me asistencën e PNUD-it, strategji e cila ka në themel objektivat e zhvillimit të mijëvjeçarit. Në muajin prill 2005 Këshilli i Qarkut miraton “Një sistem monitorimi për Strategjinë Rajonale të Gjirokastrës”, hartuar nga Instituti Shqiptar për Politikën Publike, si një dokument zyrtar që do të përdorej për monitorimin e zbatimit të strategjisë së Zhvillimit të Qarkut.

Prej vitit 2005 kur u hartua strategjia e zhvillimit të qarkut e deri sot nuk është bërë asnjë raport progres ku të evidentohet sa janë realizuar objektivat e vendosura në strategji. Punonjës në Këshillin e Qarkut që merren direkt me problemet e zhvillimit pohojnë se nuk ka progres në drejtim të zbatimit të strategjisë. Disa prej problemeve që kanë penguar zbatimin e strategjisë janë:

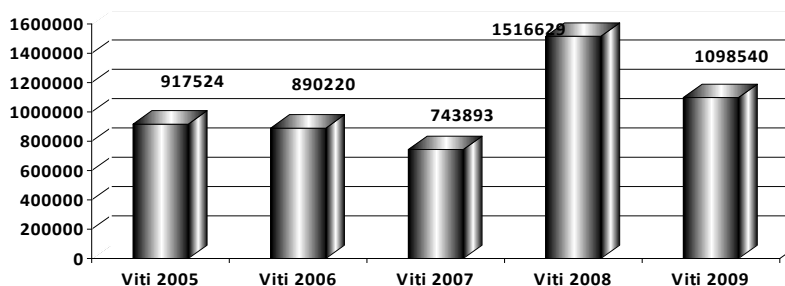
- Zbatimi i strategjisë së zhvillimit rajonal është i lidhur ngushtë me bashkëpunimin, transparencën, mbështetjen me fonde financiare të organeve të pushtetit vendor, nga institucionet qendrore të administratës shtetërore. Qarku i Gjirokastrës ka një nivel të ulët bashkëpunimi me institucionet qendrore që akordojnë fondet për

<sup>6</sup> Strategjia e Zhvillimit të Qarkut Gjirokastrë, fq.15

\*Indeksi i zhvillimit njerëzor është një indeks i përzier që mat arritjet mesatare të një vendi bazuar në tre dimensione bazë të zhvillimit njerëzor: jeta e gjatë dhe e shëndetshme, niveli i dijes dhe cilësia e jetës. Llogaritja e IHD bazohet në të dhëna nga vëzhgimi i matjes së standardeve të jetesës (VMSJ / LSMS) 2002 i kryer nga INSTAT.

investime publike. Në grafikun e mëposhtëm paraqitet ecuria e investimeve publike në vitet 2005 – 2009 në qarkun e Gjirokastrës:

**Grafiku 1.** Investimet publike në Qarkun e Gjirokastrës 2005 – 2009:

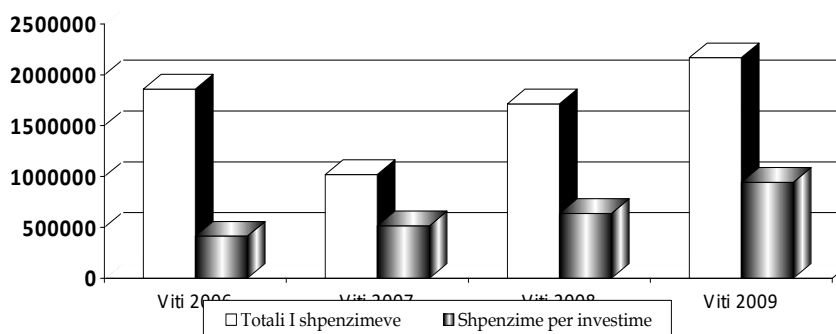


Burimi: Prefektura e Qarkut Gjirokastrë

- Vitet e fundit fondet për investime publike në njësitë e qeverisjes vendore akordohen nga qeveria nëpërmjet ministrive përkatëse në formën e granteve konkurruese për infrastrukturën vendore, sistemet e ujit të pijshëm e kanalizimeve, objektet arsimore dhe shëndetësore, sportive, kulturore, sistemet e vaditjes dhe kullimit, ndërtimin e tregjeve agroushqimore etj. Shumë njësi të qeverisjes vendore në qarkun e Gjirokastrës kanë kapacitete të kufizuara në burime njerëzore (në kuptimin cilësor) dhe financiare për të hartuar projekte të mira mbi bazën e të cilave të përfitojnë nga grantet konkurruese. Kjo ka sjellë që komunat malore që përbejnë dhe zonat me problemet më të mëdha të zhvillimit ndonëse kanë nevoja të mëdha për investime, të përfitojnë shumë pak investime nga grantet konkurruese.

- Organet e pushtetit vendor si këshillat e qarqeve, bashkitë dhe komunat në funksion të realizimit të strategjisë të tyre të zhvillimit mund të përdorin si burime financimi edhe të ardhurat e siguruara nga taksat dhe tatimet vendore. Një pjesë e këtyre të ardhurave shkon për financimin e shpenzimeve të institucionit, ndërsa pjesa tjetër për investime. Prej vitit 2007 deri në 2010, kemi nivele gjithnjë e më të ulëta investimesh nga të ardhurat e veta. Në kushtet e decentralizimit të pushtetit vendor kjo situatë nuk është absolutisht e kënaqshme. Si rezultat i decentralizimit fiskal, organet e pushtetit vendor sigurojnë nga njëri vit në tjetrin më shumë të ardhura nga tatimet dhe taksat vendore. Në grafikun 3 jepet pesha specifike që shpenzimet për investime kanë në totalin e shpenzimeve të realizuara në qark:

**Grafiku 2.** Totali i shpenzimeve te qarkut dhe pjesa e shpenzimeve qe shkon për investime publike



Burimi: Prefektura e Qarkut Gjirokastrë

- Një mënyrë tjetër sesi njësitë e pushtetit vendor mund të operojnë me investimet publike për të realizuar strategjinë e zhvillimit është edhe shfrytëzimi i granteve të pakushtëzuara që akordohen nga qeveria. Ne mendojmë se organet e pushtetit vendor duhet të përmirësojnë strukturën e shpenzimeve duke synuar të rritet pesha specifike e shpenzimeve kapitale në totalin e shpenzimeve gjithsej.

- Pra ndonëse ka një strategji zhvillimi rajonal asnjëherë ky dokument nuk është përdorur si referencë gjatë procesit të shpërndarjes së fondeve publike për investime.

Nisur nga këto probleme që kanë lindur është parë si domosdoshmëri që procesi i hartimit dhe zbatimit të strategjive të mbështetet në një platformë ligjore. Mendojmë se në këto kushte është domosdoshmëri urgjente miratimi i ligjit për zhvillimin rajonal në Republikën e Shqipërisë së bashku me aktet nënligjore që mbështesin zbatimin e tij.

- Partneriteti dhe bashkëpunimi ndërmjet sektorit publik, sektorit privat, OJF-ve dhe shoqërisë civile ka një rëndësi të veçantë dhe duhet të jetë më i ngushtë.

Zhvillimi rajonal pa diskutim është mjeti më i efektshëm për nxitjen e progresit ekonomik, vitalizimin e periferisë dhe zbutjen e varfërisë.



## 6. Rekomandime

1. Strategjitë e zhvillimit realisht duhet të konsiderohen instrumenti kryesor për zhvillimin ekonomik e shoqëror të qëndrueshëm. Vetëm një pjesëmarrje efektive dhe gjithëpërfshirëse e të gjithë aktorëve që kontribuojnë në zhvillimin rajonal si pushtetit qendror, atij vendor, donatorëve, OJF-ve, shoqërisë civile do të rrisë efektivitetin e çdo strategjie zhvillimi.
2. Kuadri ligjor është me rëndësi për efektivitetin e zbatimit të strategjive rajonale, ne mendojmë se është domosdoshmëri miratimi i ligjit për zhvillimin rajonal në Republikën e Shqipërisë.
3. Në kushtet e burimeve të kufizuara financiare dhe njerëzore, qeveria duhet t'i ndihmojë këshillat e qarqeve si për të kapërcyer vështirësitë e fazës së hartimit të strategjive të tyre të zhvillimit, për të përmirësuar efektivitetin e përdorimit të fondeve publike me qëllim që të zvogëlojnë kostot e politikave të zhvillimit.
4. Për t'i shërbyer zhvillimit të qëndrueshëm të rajoneve dhe për të rritur efektivitetin e strategjive duhet një menaxhim më i mirë i kapaciteteve të rajoneve veçanërisht gjatë procesit të zbatimit të strategjive.
5. Për zhvillimin rajonal me rëndësi të madhe është përdorimi i Fondit të Zhvillimit të Rajoneve, i cili për herë të parë është përfshirë në buxhetin e vitit 2010.

## 7. Summary

### Same problems about regional development strategies. Example from Gjirokastra District

MSc. Alketa Bejko<sup>1</sup>, Prof. Dr. Donika Kërçini<sup>2</sup>

<sup>1</sup>"Eqrem Çabej" University

<sup>2</sup>Faculty of Economic and Agribusiness, UBT, Tirana

Regional Development Strategies provide economic and social analysis of a region according to the objectives; identify the regional challenges, goals; and provide a full and comprehensive strategy for development. At the time when our country is looking further to integrate its economy and markets within the global context and in particular to join the EU market, it is necessary that all regions of the country should be able to compete in this market. In this paper,

there are analyzed concrete problems that local authorities in Albania have encountered in implementing their regional development strategies, documents that contribute to a sustainable socio-economic development of each region. Also, there is given an general overview about the development strategies in Albania and further there are identified some important problems that have hampered the implementation of the regional development strategies. Finally we have given some conclusions and recommendations that we believe will contribute to improve this situation.

## 8. Bibliografia

1. Bachtler J. and Yuill D, August 2001, Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm? European Policies Research Center, University of Strathclyde UK.
2. Instituti Shqiptar për Politikat Publike, Dhjetor 2006, Një Sistem Monitorimi për Strategjitë Rajonale.
3. Këshilli i Qarkut Gjirokastrë, Strategjia e Zhvillimit të Qarkut Gjirokastrë 2005
4. Ligji Nr. 1010 datë 26.11.2009 "Për buxhetin e vitit 2010", fletore zyrtare Nr. 175 dhjetor 2009.
5. Ligji Nr.8652, datë 31.7.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".
6. [http://www.moi.gov.al/english/images/pdf/qeverisja\\_vendore.pdf](http://www.moi.gov.al/english/images/pdf/qeverisja_vendore.pdf)
7. Ministria e Ekonomisë Tregëtisë dhe Energjetikës, 2007, Strategjia Ndërsektoriale për Zhvillimin Rajonal
8. [http://www.mete.gov.al/doc/20070904163936\\_snzhr\\_drafti\\_final\\_i\\_rifor\\_matuar\\_shqip\\_.pdf](http://www.mete.gov.al/doc/20070904163936_snzhr_drafti_final_i_rifor_matuar_shqip_.pdf)
9. Ministria e Ekonomisë Tregëtisë dhe Energjetikës, Korrik 2008, Projekt - Ligj për Zhvillimin Rajonal në Republikën e Shqipërisë.