

## Zhvillimi rural me pjesëmarrje në Shqipëri: Gjendja aktuale dhe sfidat e ardhshme

*PhD Enea Hoti*

*MA Orsiola Kurti*

### Hyrje

Zonat rurale në Shqipëri vuajnë nga përdorimi jo eficient i burimeve, nga performanca e ulët ekonomike dhe mungesa e mobilizimit të komuniteteve në iniciativa vendore me qasje nga poshtë. Fuqizimi i komuniteteve vendore, i aktorëve publikë dhe private, për të punuar së bashku nën të njëjtin objektiv qëndron në themel të qasjes së zhvillimit rural me pjesëmarrje. Kapitali social në një territor të caktuar lehtëson rrjetëzimin dhe veprimin e koordinuar të aktorëve të ndryshëm të zhvillimit, si p.sh njësitë e qeverisjes vendore, qeveria qendrore, agjensitë rajonale të zhvillimit, grupet civile, shoqatat e fermerëve dhe institutet e kërkimit etj.

Zhvillimi rural përfaqëson një reformë ndërsektoriale, që përfshin midis të tjerave sektorë të tillë si infrastruktura publike, arsimimi, shëndetësia, ekonomia, mjedisi, çështjet gjinore, përfshirja sociale, etj. Ndryshimi midis bujqësisë dhe zhvillimit rural me pjesëmarrje dallon në rolin që duhet të kenë dhe duhet të luajnë aktorët jo-shtetërorë, privatë dhe civilë. Kontributi dhe shërbimet e ofruara prej këtyre aktorëve lidhen me investimet kapitale, sigurimin e shërbimeve financiare dhe rurale, fuqizimi i komuniteteve, nxitjen dhe transferimin e njohurive, të inovacionit etj.

Ky dokument politikash ka për qëllim të analizojë në mënyrë kritike dimensionin shqiptar të zhvillimit rural me pjesëmarrje në kontekstin e politikave europiane të zhvillimit rural; të diskutojë sfidat kryesore dhe të shtrojë rrugën për një paketë veprimi për vendimarrësit shqiptarë në kuadrin e hartimit të strategjisë së re të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural 2014-2020. Dokumenti i politikave mundëson një analizë kritike të zhvillimit rural me pjesëmarrje në Shqipëri në kontekstin e politikave europiane të zhvillimit rural. Ndalet më tej në sfidat kryesore duke ravijëzuar disa alternative politikash për vendimarrësit në kuadër të hartimit të Strategjisë Kombëtare të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural 2014-2020. Nën këtë prizëm, rishikohet shkurtimisht politika aktuale europiane dhe shqiptare e zhvillimit rural, ndërkohë që synohet të jepen disa drejtime kryesore për ndryshimet e ardhshme strategjike. Përfundimisht, do të përmbillet me një seri rekomandimesh për politikbërjen për të krijuar mundësi dhe promovuar zhvillimin rural me pjesëmarrje në Shqipëri.

Zhvillimi rural përfaqëson një mundësi shumë të mirë për të integruar politikat e orientuara nga komuniteti me politikat e drejtuara në një qasje nga poshtë-lartë dhe anasjelltas.

Zbatimi i duhur i politikave rurale nënkupton krijimin e sinergjive dhe koordinim më të mirë midis aktorëve publikë, privatë dhe civilë.

Autoritetet duhet të njohin rolin unik që luan rrjeti rural si një platformë advokacie, transferimi njohurish dhe nxitje të inovacionit

### Ku jemi?

#### a. Dimensioi european i zhvillimit rural me pjesëmarrje

Politika e Zhvillimit Rural në Bashkimin Europian nënkupton që sektorë të tjerë përveç bujqësisë gjithashtu mund të luajnë një rol thelbësor në zhvillimin e zonave rurale. Në këtë mënyrë, zhvillimi rural është një koncept më i gjerë se sa thjesht bujqësia, ku theksi vendoset në dimensione të ndryshme të

aktivitetit ekonomik, përdorimin e qëndrueshëm të tokës dhe mjedisit. Gjithashtu, ofron krijimin e mundësive për nxitjen e dimensionit të kapitalit social, si një sfidë kryesore për më tepër konkurrencë, inovacion dhe zhvillim gjithpërfshirës. Në këtë kontekst, Zhvillimi Rural si proces përfshin një grup të gjerë aktorësh në nivele të ndryshme bazuar në qasjen e pjesëmarrjes nga poshtë, si një factor kyç suksesi. Shtylla kryesore e zhvillimit rural me pjesëmarrje në BE është qasja LEADER (Lidhje midis Veprimeve të Zhvillimit të Ekonomisë Rurale), që u zbatua fillimisht si një nismë e Komunitetit gjatë periudhave 1989-1993 (e njohur si LEADER I), 1994-1999 (LEADER II) dhe 2000-2006 (LEADER+). Nën kuadrin e programit aktual 2007-2013 nuk qëndron si një nismë e veçantë, por e integruar në Programet e Zhvillimit Rural në vendet anëtare. Mbështetet përmes Fondit Europian të Bujqësisë për Zhvillimin Rural (EAFRD), që është shtylla 2 e Politikës së Përbashkët të Bujqësisë (CAP).

Kjo qasje e zhvillimit vendor kërkon një bashkëpunim të fortë publik-privat në nivel vendor midis administratës publike, sektorit privat dhe aktorëve të tjerë social. Mekanizmi institucional që trupëzon këtë qasje, është Grupi Vendor i Veprimit (LAG) bazuar në modelin e mësipërm të partneritetit trepalësh. *Rrjetëzimi* është një tjetër element kyç, për zbatimin e suksesshëm të politikave të zhvillimit rural. Rregullorja e Këshillit Europian Nr. 1698/2005 vë në dukje detyrimin e çdo shteti anëtar për të krijuar Rrjetet e Zhvillimit Rural. Ka një detyrim për çdo vend anëtar të BE-së për të krijuar dhe mbështetur financiarisht Rrjetet e Zhvillimit Rural. Në këtë kontekst, Grupet Vendore të Veprimit janë qendra e funksionimit të rrjeteve rurale në vendet e BE-së.

Në BE po hartohet Politika e re Përbashkët e Bujqësisë cila pritet të evoluojë në periudhën e programimit 2014–2020. Gjithsesi, qasja LEADER me një riemërtim ndryshe si *Zhvillimi Vendor i Orientuar drejt Komunitetit*, do të vazhdojë të konsiderohet si qasja kryesore e zhvillimit rural. Në këtë mënyrë, Shqipëria dhe vendet e tjera candidate apo potencialisht candidate duhet të jenë në dijeni të këtyre zhvillimeve për t'iu përshtatur rregullave të reja.

### **b. Prirjet e zhvillimit rural në Europën Juglindore**

Politika e zhvillimit rural në vendet e Europës Juglindore ndryshon në shkallën dhe shpejtësinë e zhvillimit të reformave. Sfondi historik në zhvillimin rural tregon një rrugë të ndryshme për vendet e përfshira në rajon. Autoritetet publike në vendet e Europës Juglindore janë anëtare të Grupit të Punës së Zhvillimit Rural, si një organizatë që inkurajon bashkëpunimin midis vendeve anëtare nën ombrellën e përgjegjësive të tyre në proceset në vazhdim të integritimit në BE dhe nxit nisma dhe aktivitete lidhur me zhvillimin rural në shkallë kombëtare, rajonale dhe globale.

Shtetet e reja anëtare të BE-së si rezultat i zgjerimit të vitit 2007 Bullgaria dhe Rumania janë të parat në rajon mbi këto politika. Rrjetet e tyre rurale janë ngritur në përputhje me legjislacionin europian në fuqi. Këto rrjete kanë bashkuar organizata dhe administrata të përfshira në zhvillimin rural. Rrjeti kroat është themeluar në fillim të vitit 2006 nga shtatë organizata të shoqërisë civile dhe anëtarësia në të është zgjeruar aktualisht në 16 organizata (10 OJF dhe 6 GVV). Rrjeti në Serbi është ngritur në vitin 2007 dhe financohet çdo vit nga buxheti i Autoritetit Menaxhues. Kjo nënvizon mbështetjen dhe ngritjen e kapaciteteve të aktorëve të duhur paraprakisht aksesimit të fondeve të Zhvillimit Rural (IPA V) dhe marrjes së statusit së vendit kandidat. Ndërsa, procesi i krijimit të unionit të organizatave të shoqërisë civile "Rrjeti i Zhvillimit Rural në Republikën e Maqedonisë" u promovua si një organizatë bijë e programeve të mëparshme të mbështetura nga donatorë. Tashmë pas marrjes së statusit të vendit kandidat, Mali i Zi është në procesin e përshtetimit të politikave për të qenë në përputhje me politikën europiane të zhvillimit rural.

IDM nga Shqipëria dhe OJF të tjera nga vendet e rajonit nënshkruan në vitin 2011 Deklaratën e Rjetëzimit e nisur nga Grupi i Punës së Zhvillimit Rural. Kjo deklaratë adreson gatishmërinë e aktorëve për të punuar së bashku mbi përmirësimin dhe fuqizimin e bashkëpunimit të rrjeteve të zhvillimit rural. Gjithsesi, Shqipëria, Bosnia dhe Hercegovina dhe Kosova qëndrojnë më mbropa në rajon për sa i përket ngritjes dhe funksionimit të rrjeteve rurale. Evidencat nga vendet e Europës Juglindore tregojnë që mbështetja kombëtare politike është tejet e rëndësishme për suksesin e zhvillimit rural me pjesëmarrje. Përgjithësisht, Shqipëria mund të përfitojë nga mësimet e nxjerra nga rastet studimore të Europës Juglindore.

### **c. Zhvillimi rural me pjesëmarrje në Shqipëri (Strategjia Kombëtare 2007-2013, Strategjia e Re 2014-2020)**

Zonat rurale në Shqipëri ofrojnë një panoramë të amullt të zhvillimit rural, bazuar në një model bujqësie me probleme të forta strukturore si dhe në mungesë të shërbimeve publike. Mungesa e oportuniteteve të punësimit dhe rritjes sociale nuk garantojnë përparimin e komunitetit. Ende dallohet një njohje e pakët e zhvillimit modern rural, veçanërisht drejt një modeli endogjen të bazuar në qasjen pjesëmarrëse nga poshtë të LEADER-it.

Strategjia shqiptare e Zhvillimit Rural 2007-2013 është e bazuar në Politikën e Përbashkët të Bujqësisë së BE-së. Aksi i Zhvillimit Rural me Pjesëmarrje është përfshirë si një nga prioritetet e saj duke u ngritur mbi qasjen LEADER. Në këtë kontekst, një nga objektivat strategjike ka qenë mbështetja ndaj GVV-ve dhe krijimi i Rrjetit Kombëtar Rural. Strategjia e Zhvillimit Rural ka parashikuar edhe financimin e përshtatshëm për të mbështetur këtë objektiv strategjik. Këto qasje të reja të zhvillimit rural nuk janë shoqëruar faktikisht me një shpërndarje të burimeve financiare siç është parashikuar në Strategji. Vihet re që mungon një qasje për të zhvilluar kuadrin e përshtatshëm ligjor për krijimin dhe mbështetjen e GVV-ve dhe Rrjetit Rural Kombëtar. Së fundmi, janë zhvilluar disa iniciativa ad-hoc dhe spontane të financuara nga donatorë ndërkombëtarë por që mbeten të shkëputura nga sinergjia e politikave strategjike në nivel kombëtar.

Një tjetër problem i hasur, që nuk adresohet nga Strategjia shqiptare e Zhvillimit 2007-2013 është përfshirja sociale në zonat rurale. Gratë përbjnë pjesën më të madhe të forcës së punës duke kontribuar me 55% të punës së përgjithshme në bujqësi, pyje dhe peshkim në vitin 2009. Në të njëjtën kohë, bujqësia punëson mbi gjysmën e grave në Shqipëri (56.5% të forcës së punës së grave në 2010). Duke marrë këtë parasysh, vihet re që përfshirja e grupeve në nevojë, veçanërisht grave rurale, nuk preket nga Strategjia aktuale dhe kërkohet adresimi i nevojave të tyre.

Sistemi i qeverisjes së zhvillimit rural në Shqipëri mbetet nën ombrellën e MBUMK-së. Drejtoria e Zhvillimit Rural është përgjegjëse për formulimin e politikave të zhvillimit rural në Ministri. Ndërkohë është krijuar Agjencia e Pagesave (AZHBR-ja) si struktura financuese dhe zbatuese e programeve të zhvillimit rural. Për më tepër, krijimi dhe zhvillimi i Drejtorisë së Ekstensionit Rural brenda MBUMK-së me strukturat rajonale dhe vendore në varësi, shikohet si një zhvillim pozitiv për qëllimet e rjetëzimit. Gjithsesi, mbeten akoma hapësira të gjera për kontributin e aktorëve të tjerë në zhvillimin rural me pjesëmarrje, si psh. njësitë e qeverisjes vendore, fermerët apo grupet e prodhuesve, kooperativat e fermerëve, rrjetet e grave rurale, bizneset agrare, institucionet akademike dhe të kërkimit, OJF-të rurale etj.

Shqetësimi kryesor mbetet përshtatja dhe integrimi i politikave dhe strategjive të zhvillimit rural, që janë zakonisht të copëzuara në sektorë si infrastruktura, arsimimi, shëndetësia, mjedisi, përfshirja sociale etj.

Shumëllojshmëria e nevojave, pritshmërive dhe burimeve të komuniteteve dhe territoreve rurale duhet të merrtë në konsideratë në strategjinë e re ndër-sektoriale për zhvillimin rural. Dëgjimi i zërit të aktorëve dhe komuniteteve rurale që qëndrojnë në themel të zhvillimit rural do të sjellë zhvendosjen e kërkuar drejt një modeli të zhvillimit të qëndrueshëm endogjen.

### Ku duam të shkojmë?

Duke iu referuar sfidave të paraqitura në seksionet e mëparshme, nevojitet një kuadër kombëtar politikash efçente dhe një plan konkret veprimi. Qasjet nga poshtë të metodologjisë LEADER mund të jenë udhërrëfyese i duhur për t'i adresuar dhe për të mbështetur zhvillimin rural me pjesëmarrje në Shqipëri. Integrimi i kësaj politike në kuadër të veprimeve të parashikuara për Strategjinë e re kombëtare të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural do të ndikojë në mënyrë thelbësore zhvillimin rural me pjesëmarrje.

Rrjetëzimi shihet si një kusht paraprak për zhvillimin rural me pjesëmarrje. Ndjekja e një *qasjeje sinergjike* për rrjetin kombëtar nënkupton integrimin e *këndvështrimit komunitar* me fokus në organizatat e nivelit vendor si shoqatat rurale, kooperativat e fermerëve, klubet rinore të fshatrave dhe grupe të tjera civile, po kështu integrimin e *këndvështrimit të rrjetëzimit* që e vë theksin tek lidhjet horizontale dhe vertikale të individëve që jetojnë në zonat rurale dhe gjysëm-rurale, grupet komunitare dhe fermerët, bizneset agrare, firmat private etj dhe *këndvështrimin institucional*, bazuar në cilësinë e insitucioneve formale. Ndërlidhja e ideve kyçe të kapitalit social si urë lidhëse dhe funksionimit shtetëror në nivel vendor, rajonal dhe qendror do të ishte perspektiva e plotë dhe gjithëpërfshirëse për të analizuar të gjithë aktorët e duhur dhe kontributin e tyre në zhvillimin rural.

Duke qenë se shoqëria civile është pak e përfaqësuar në zonat rurale, problemet e tyre mungojnë në strategjinë aktuale që po zbatohet. Do konsiderohej si hap shumë pozitiv, nëse Strategjia e re ndërsektoriale e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (2014 – 2020) do të shënjestronte sfidat e grave dhe grupeve të tjera në nevojë në zonat rurale. Përfshirja sociale mundëson që politikat kombëtare sektoriale, të marrin parasysh këto ndryshime dhe të sigurojnë efektivitetet dhe arritje të qëllimeve.

### Rekomandime politikash

Tradicionalisht, strukturat burokratike publike kanë vështirësi për të hartuar dhe zbatuar me efektivitet politikat e lart-përmendura. Në këtë aspekt kërkohet një përshtatje dhe koordinim më i mirë në nivel horizontal midis aktorëve publikë, privatë dhe civilë ruralë si dhe në nivelin vertikal midis strukturavë të qeverisjes në nivel vendor, rajonal dhe qendror. Ngritja e një partneriteti funksional midis aktorëve publikë, privatë dhe civilë ruralë nënkupton pjesëmarrje në vendim-marrje dhe në zbatimin e strategjive të zhvillimit rural. Këto masa kërkojnë një nivel të lartë angazhimi, ndarje njohurish dhe kompetence përmes rrjeteve të përshtatshme funksionale.

#### Ngritja e Rrjetit

Ngritja dhe funksionimi i rrjetit rural kombëtar duhet të marrë në konsideratë skenarët e ndryshëm tëmenaxhimit. Ato mund të variojnë nga menaxhimi brenda një Autoriteti Publik Menaxhues (në rastin shqiptar

Rrjeti rural:

- Bashkon organizata dhe administrate të përfshira në zhvillimin rural
- Krijon sinergji midis aktorëve dhe siguron rrjedhje të informacionit midis nivelit vendor, kombëtar dhe europian
- Lehtëson shkëmbimin e përvojave dhe mbështet zbatimin dhe vlerësimin e programeve të zhvillimit rural
- Siguron një zë për komunitetet rurale dhe fuqizon shoqërinë civile

brenda MBUMK-së), pjesërisht e menaxhuar nga një kontraktor i jashtëm që kryen disa\_detyra dhe përgjegjësi menaxhimi ose menaxhim të plotë nga subjekte jashtë autoritetit publik menaxhues. Pjesëmarrja në rrjetin rural duhet të jetë e hapur për të gjithë aktorët e duhur dhe të interesuar si institucionet publike në nivel qendror, rajonal dhe vendor, GVV-të, njësitë e qeverisjes vendore, fermerët apo grupet e prodhuesve, kooperativat e fermerëve, rrjetet e grave rurale, bizneset agrare, institucionet akademike dhe të kërkimit dhe OJF-të si pjesë integrale.

Një Plan konkret veprimi për krijimin e Rrjetit Shqiptar Rural duhet të përgatitet me mbështetjen dhe lehtësimin e aktorëve kyç. Ky proces mund të lidhet mirë edhe nën Strategjinë e Re të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural 2014-2020. Themelimi i GVV-ve si partneritete të formalizuara trepalëshe, do të jetë një hap përpara drejt zhvillimit rural me pjesëmarrje, ku komunitetet janë ende të papërfshira dhe kanë pak ndikim në zhvillim. Nevojitet një kuadër ligjor i qartë që të mundësojë njohjen e tyre nga MBUMK dhe sigurimin e financimeve nën programet e zhvillimit rural si dhe përfshirjen në Rrjetin Rural.

### Kuadri ligjor

Një kuadër i përshtatshëm ligjor, për lehtësimin e krijimit të Rrjetit Rural Kombëtar, duhet që të përcaktojë midis të tjerave kriteret formale për anëtarësim në rrjet, mënyrat e përshtatshme të organizimit dhe funksionimit të tij, strukturat e menaxhimit dhe financimit etj. Kuadri ligjor do të duhet të përcaktonte edhe çështjen e statusit të rrjetit në raport me subjektet e treta, pra nëse ky do të ishte një subjekt i formalizuar ose jo i formalizuar. Nga ana tjetër një kuadër ligjor i plotë do të siguronte edhe modelin zyrtar dhe statutin tip të GVV-së të njohur nga MBUMK. GVV-të e njohura në këtë mënyrë nga MBUMK-ja do të duhet të regjistrohen si persona juridikë. Në këtë mënyrë, GVV-të e njohura dhe të regjistruara zyrtarisht do të kenë legjitimitetin e duhur për të hartuar Strategjitë e Zhvillimit Vendor si një dokument i detyrueshëm për t'u zbatuar.

### Burimet e financimit

Mbështetja e duhur financiare për funksionimin e Rrjetit Rural Kombëtar dhe GVV-të do të duhet të adresohet në strategjinë e re të zhvillimit rural. Dështimi për të garantuar financimin përkatës për funksionimin e Rrjetit Kombëtar Rural dhe për mbështetjen e projekteve të derivuara nga Strategjitë Vendorë të Zhvillimit të hartuara nga GVV-të mund të sjellë implikime në humbjen e momentit të volitshëm në raport me hartimin e Strategjisë së re si dhe në avancimin e qasjes së zhvillimit rural me pjesëmarrje.

This policy brief is prepared under the OSI Think Tank Fund (OSI TTF) core and institutional support grant for IDM.

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of OSI TTF.