



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

**KUVENDI**

**Komisioni për Ekonominë dhe Financat**

Dokument Parlamentar

Tiranë, më 10.09.2020

(Komision përgjegjës)

**RAPORT**

**PËR**

**DEKRETIN E PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS NR. 11589, DATË 10.08.2020 “PËR  
KTHIMIN NË KUVEND TË LIGJIT NR. 102/2020 "PER ZHVILLIMIN RAJONAL  
DHE KOHEZIONIN".**

**I. HYRJE**

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e Komisionit përgjegjës, bazuar në nenin 86 të Rregullores së Kuvendit, në përputhje me kalendarin e punimeve të Kuvendit, në mbledhjen e datës 10.09.2020 (zhvilluar me video-conference), mori në shqyrtim Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11589, date 10.08.2020 “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin”.

Për shqyrtimin e dekretit, komisioni caktoi relatore znj. Senida Mesi.

Në mbledhjen e Komisionit, morën pjesë:

Z. Erion Braçe- Zëvendëskryeministër

Z. Bledar Dervishaj- Këshilltar për çështjet ligjore i Presidentit të Republikës

Znj. Aurora Alimadhi - Fondi Shqiptar i Zhvillimit

Znj. Anila Gjika - eksperte që ka asistuar në hartimin e projektligjit

**II. BAZA KUSHTETUESE PËR KTHIMIN PËR RISHQYRTIM TË LIGJIT**

Dekreti i Presidentit të Republikës nr. 11589, date 10.08.2020 “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin” është mbështetur në nenin 85 pika 1 të Kushtetutës së Shqipërisë.

### **III. ARSYET E KTHIMIT PËR RISHQYRTIM NGA PRESIDENTI I REPUBLIKËS I LIGJIT NR. 102/2020 “PËR ZHVILLIMIN RAJONAL DHE KOHEZIONIN” DHE QËNDRIMI MAZHORANCËS NË KOMISION**

Përfaqësuesi i institucionit të Presidentit të Republikës në komision, parashtroi arsyet e dekretit të Presidentit përmes së cilës është kthyer për rishqyrtim ligji 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin” duke u shprehur se ky ligj në përmbajtjen e tij cënon disa parime kushtetuese si dhe bie ndesh me disa ligje të tjera të legjislacionit tonë te brendshëm.

Zëvendëskryeministri Brace në fjalën e tij u shpreh se ky projektligj përbën një axhendë zhvillimi dhe është një ligj i domosdoshëm për vendin, duke theksuar se ligji në fjalë nuk bie ndesh në asnjë dispozitë të tij me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Relatorja znj. Mesi, pasi risolli në vëmendjen e komisionit risitë dhe rëndësinë që paraqet miratimi i këtij ligji, analizoi dhe argumentoi cdo pretendim të ngritur në dekretin e Presidentit, për cënimin e parimeve kushtetuese dhe atë të autonomisë së qeverisjes vendore, duke u shprehur se ligji është në përputhje të plotë me Kushtetutën dhe në tërësi me legjislacionin tonë në fuqi.

Pas njohjes me Dekretin nr.11589, datë 10.08.2020 “Për kthimin e Ligjit 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin”, të Presidentit të Republikës, në bazë të të cilit është kthyer për rishqyrtim në Kuvend, Ligji 102/2020 “Për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin”, anëtarët e maxhorancës në komision vlerësuan se:

- Ligji për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin **ka si objekt të tij përcaktimin e parimeve bazë, përgjegjësiwe institucionale dhe rregullave për zhvillimin rajonal dhe kohezionin në Republikën e Shqipërisë.** Ligji synon të përcaktojë: instrumentet e posaçme dhe kuadrin institucional e financiar; kuadrin strategjik; të sigurojë bashkërendimin dhe harmonizimin e strategjive sektoriale në një politikë të përbashkët zhvillimore rajonale, të mbështetur me buxhetin përkatës.

- **Zhvillimi rajonal në Republikën e Shqipërisë, deri me sot mbetet i pa rregulluar me ligj.** Mungesa e një kuadri të mirëfilltë ligjor, që adreson të gjitha aspektet e zhvillimit rajonal si nga pikëpamja institucionale, programuese, menaxhuese, etj., ka bërë që edhe këto masa të marra në funksion të zhvillimit rajonal të jenë të copëzuara dhe jo të integruara.

- Në këtë kuptim, **ekziston një mbivendosje e kompetencave midis organeve të ndryshme të administratës shtetërore në lidhje me aspektet buxhetore e financiare që adresojnë zhvillimin rajonal.** Kjo kryesisht ka të bëjë me mbivendosjen e kompetencave të

**Komitetit për Zhvillimin e Rajoneve, Fondit Shqiptar të Zhvillimit dhe me sektorë e departamenteve të Ministrive të caktuara që janë përgjegjëse për disa aspekte zhvillimore që i realizojnë përmes ekzekutimit të drejtpërdrejtë të burimeve të financimit.** Ministrinë e linjës adresojnë në një qasje tërësisht sektoriale problematikat që lidhen më zhvillimin dhe dimensionin territorial mungon në to, duke çuar shpesh në mungesë të koordinimit të masave dhe efikasitetit të përdorimit të fondeve.

- Aktualisht nuk ka kritere të unifikuara për alokimin e buxheteve të planifikuara dhe të caktuara për zhvillimin rajonal në Buxhetin e Republikës së Shqipërisë. Sipas disa praktikave të deritanishme dhe parashikimeve në ligjet vjetore të buxhetit, **kriteret për shpërndarjen e fondeve për zhvillimin e rajoneve, i lihen në kompetence Komitetit të Zhvillimit të Rajoneve dhe/ose organeve drejtuese kolegjiale të entiteteve që ngarkohen si agjenci zbatuese për këto fonde** (psh Fondit Shqiptar të Zhvillimit). Pra, mungon një strategji dhe program kombëtar për të unifikuar qasjen në shpërndarjen e fondeve për stimulimin dhe/apo mbështetjen e zhvillimit rajonal.

- **Mungesa e kornizës ligjore reflekton edhe mungesën e një kornize institucionale** të përshtatshme për t'i shërbyer qëllimit të sinkronizimit, harmonizimit dhe koordinimit të veprimtarive dhe fondeve të organeve të administratës shtetërore, në mënyrë që të arrihet një efekt sinergjik nga investimet në zhvillimin e rajoneve me specifika të veçanta.

- Veç kësaj, **në kushtet e hapjes së negociatave për të qenë vend anëtar në Bashkimin Evropian, Shqipëria duhet të përgatitet për aksesuar, menaxhuar dhe përthithur fondet në dispozicion (si ato IPA aktualisht dhe fondet strukturore së shpejti).** Për këtë arsye ka nevojë për një kornizë legjislative që parashikon një kuadër institucional dhe kapacitet administrativ, që përcakton detyrat dhe përgjegjësitë e qarta të të gjitha organeve dhe institucioneve të përfshira dhe ku sigurohet një koordinim efikas ndërministror, përcakton detyrimet për ngritjen e kapaciteteve të programimit nëpërmjet të cilave vendi mund të hartojë një plan zhvillimi, përcaktohen procedurat e duhura për programimin shumëvjeçar të shpenzimeve buxhetore dhe sigurohet zbatimi i parimit të partneritetit në fazat e ndryshme të programimit, financimit, monitorimit dhe vlerësimit. Deri tani, pikërisht për shkak të mungesës së një kuadri ligjor në këtë fushë dhe mungesës së kapaciteteve të institucioneve, asistencë të caktuara të BE që impaktojnë edhe pjesën e zhvillimit rajonal, i delegohen për zbatim përgjithësisht organizmave të caktuara që janë institucione financiare ndërkombëtare.

- Në këto kushte, **lindi nevoja për të përcaktuar një kornizë ligjore dhe institucionale për krijimin e një sistemi për administrimin e një politike të ekuilibruar të zhvillimit rajonal, si dhe për përdorimin e koordinuar dhe të udhëhequr të fondeve të balancuara të zhvillimit rajonal.** Kjo kornizë ligjore dhe institucionale është gjithashtu e nevojshme për lidhjen, unifikimin, sinkronizimin dhe përdorimin transparent (në përputhje me kriteret dhe përparësitë) e fondeve të zhvillimit rajonal si nga buxheti i shtetit ashtu edhe nga donatorë të ndryshëm.

- Ligji për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin së bashku me dokumentet e tjera në zbatim të tij, përbëjnë një hap thelbësor drejt të ardhmes bazuar mbi një qasje të avancuar që përfaqëson

zbatimim e politikës së zhvillimit rajonal sipas modeleve më të mira ndërkombëtare të BE-së, të themeluar mbi parimet e subsidiaritetit dhe qeverisjes së mirë udhëhequr nga partneriteti.

Për sa më lart, referuar kuadrit ligjor në fuqi dhe funksioneve të institucioneve apo strukturave të ngritura për këtë qëllim, **politika e zhvillimit rajonal në Shqipëri nuk është kompetencë e qeverisjes vendore, por është një politikë kombëtare.**

#### **IV. QËNDRIMI I MAZHORANCËS NË KOMISION, NË PËRGJIGJE TË ARGUMENTEVE TË REFERUARA NGA PRESIDENTI I REPUBLIKËS:**

*“Sipas dokumentacionit parlamentar rezulton se ligji është hartuar nga Kryeministria në bashkëpunim me Fondin Shqiptar të Zhvillimit. Në relacionin shoqërues të ligjit shkruhet se ky ligj u përgatit në vijim të reformës së ndërmarrë nga qeveria që në vitin 2014 për menaxhimin e zhvillimit rajonal, ndërkohë që sipas praktikës parlamentare të publikuar, rezulton se kjo nismë është depozituar në Kuvend vetëm më datë 25 qershor 2020.”*

Për të evituar ndonjë keqinterpretim lidhur me datat e cituara në këtë paragraf, sikurse edhe është sqaruar në relacionin që shoqëron projektligjin, puna për përgatitjen e reformës për zhvillimin rajonal dhe kohezionin dhe hartimin e këtij ligji, ka nisur vite më herët, siç citohet në relacion. Nën drejtimin e zyrës së Zëvendëskryeministrit, aktorët në politikën e zhvillimit rajonal janë përfshirë që në momente të ndryshme të hartimit të drafteve të projektligjit nëpërmjet takimeve konsultative për të marrë inputet për problematikat e hasura në këtë sektor. Në këtë proces një rol aktiv kanë patur edhe njësitë e vetëqeverisjes vendore me të cilat është prezantuar dhe diskutuar qasja e propozuar në momente të ndryshme të përgatitjes së reformës – kështu gjatë periudhës maj – qershor 2018 janë organizuar 4 seminare rajonale me përfaqësues të njësive të vetëqeverisjes vendore nën drejtimin e agjencive përkatëse të zhvillimit rajonal në atë kohë, sot njësitë rajonale të Fondit Shqiptar të Zhvillimit. Për shkak të kompleksitetit të politikave të zhvillimit rajonal, jo vetëm ishte nevojë hartimi i një kuadri ligjor, por edhe qëndrueshmëria e tij, për këtë arsye drafti i paraqitur në Këshillin e Ministrave kishte kaluar një proces të gjerë konsultimesh, veç detyrimit ligjor për konsultimin publik. Nga pikëpamja procedurale, projektligji është inicuar si propozim i Zëvendëskryeministrit duke u përcjellë për konsultim publik në systemin e posacëm më datë 06.03.2020, dhe është inicuar për bashkërendim me ministrinë përgjegjëse më datë 22.04.2020 dhe pas komenteve të përcjella është rishikuar më datë 04.06.2020 ku janë reflektuar sugjerimet dhe rekomandimet e përcjella nga ministrinë e linjës si dhe sugjerimet e përcjella gjatë procesit të konsultimit nga organet e vetëqeverisjes vendore/ shoqatat e qarqeve dhe bashkive dhe aktorë të tjerë lokal.

Pra sa më sipër procedura e ndjekur për hartimin dhe miartimin e këtij akti është në përputhje me parashikimet e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, Ligjit Nr.9000, datë 30.1.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, Ligjit 146/2014 “Për njoftimin dhe Konsultimin Publik”.

*“Po ashtu, sipas praktikës parlamentare, kjo nismë vlerësohet nga qeveria si një reformë kyçe, e cila si qëllim kryesor ka ndarjen e territorit të Republikës së Shqipërisë në 4 (katër) rajone.”* Në nenin 1 “Objekti i ligjit” dhe në nenin 2 “Qëllimi i ligjit”, nuk referohet asnjë përkufizim ose përcaktim se ligji nr.102/2020 ka si qëllim kryesor ndarjen e territorit të Republikës së

Shqipërisë në 4 (katër) rajone. Neni 4 i cituar në vijim të argumentit të Presidentit nuk përcakton qëllimin e ligjit. Për këtë arsye kemi të bëjmë me një keqinterpretim dhe argumenti nuk qëndron.

*Nga shqyrtimi i praktikës parlamentare, përmbajtjes së ligjit nr. 102/2020 objekt shqyrtimi në raport me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese dhe legjislacionin aktual në fuqi, rezulton se ligji nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin”, cenon parimet themelore kushtetuese të “shtetit të së drejtës”, “ndarjes dhe balancimit të pushteteve”, “decentralizimit dhe autonomisë së pushtetit vendor”, duke rënë ndesh në mënyrë të hapur me: Nenin 4 dhe 7 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; Nenin 13 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; Nenin 108 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; Nenin 110 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; Nenin 81, paragrafi 2, shkronja “f)” dhe 116 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; Jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.*

*Gjithashtu, ligji nr. 102/2020 objekt shqyrtimi, jo vetëm që nuk është në harmoni, por bie ndesh me legjislacionin aktual në fuqi, si me: Ligjin nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar; Ligjin nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo- territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”; Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore.*

Në këtë parashtrim të argumenteve të Presidentit, sikurse do analizohet edhe në vijim, në mënyrë të gabuar orientohet dhe keqinterpretohet ligji nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin”, duke e konsideruar pa bazë sikur ai të kishte për objekt dhe qëllim ndarje të re territoriale dhe “marrjen”, ose “ndërrhyrjen” në kompetencat e njësive të vetëqeverisjes vendore, kur në fakt:

Shprehimisht thuhet në nenin 4, pika 2: “*Rajonet e zhvillimit janë territoret për të cilat hartohet, zbatohet dhe vlerësohet politika kombëtare për zhvillimin dhe kohezionin rajonal. **Rajonet e zhvillimit nuk janë njësi administrative në kuptim të legjislacionit në fuqi për vetëqeverisjen vendore.**”*. Duke qënë se ka një përcaktim të qartë ligjor, për të shmangur çdo keqinterpretim që mund t’i bëhet termit rajon, dhe duke qënë se në ligj përcaktohet në mënyrë të qartë se rajonet nuk janë njësi administrative në kuptim të legjislacionit në fuqi për vetëqeverisjen vendore, atëherë vlerësojmë se nuk ka asnjë bazë ligjore që rajonet të trajtohen si njësi administrative nga Këshilli i Ministrave.

Nuk ka asnjë referencë konkrete në ligjin nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, se cila është kompetenca që aktualisht e kanë njësitë e qeverisjes vendore dhe çenohet nga ligji nr. 102/2020. Sikurse është sqaruar më lart, politika e zhvillimit rajonal është politikë kombëtare.

### **Argumenti I**

*Në argumentet e Presidentit në këtë pikë, pasi bëhet një analizë e hierarkisë së normave juridike, me të cilën jemi plotësisht dakord, referohet fakti se Ligji 102/2020 bie në kundërshtim me Kushtetutën dhe një tërësi ligjesh. Ky argument eshte i pabazuar sepse:*

-Ligji nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin” nuk bie ndesh me parimet kushtetuese të shtetit të së drejtës dhe ndarjes dhe balancimit të pushteteve të parashikuara në nenet 4 dhe 7 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë si dhe me parashikimet e ligjit nr.

139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar dhe ligjit nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, pasi ky Ligj, sikurse përcaktohet në nenin 4, pika 2, NUK bën ndonjë ndarje administrative e as ndarje territori në këtë kuptim. Për pasojë në hierarkinë e akteve ligjore ai qëndron pas kushtetutës apo ligjeve të cituara nga Presidenti, të cilat kërkojnë shumicë të cilësuar për miratim.

Kjo është arsyeja pse Kuvendi i Shqipërisë, në nxjerrjen e ligjit nr. 102/2020 është mbështetur në nenin 78 dhe 83, pika 1, të Kushtetutës, sikurse ka shumë ligje të tjera në fuqi me të njëjtën referencë ligjore, pasi nuk ka për qëllim as të bëjë një ndarje të re administrative e as të krijojë institucione apo nivele të reja të njësive të vetëqeverisjes vendore.

- Kuvendi nuk shkel parimet dhe parashikimet Kushtetuese, dhe as anashkalon zbatimin e tyre dhe të ligjeve të tjera që votohen me shumicë të cilësuar, pasi sipas nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, ky ligj nuk klasifikohet në asnjë nga parashikimet që kërkojnë miratim me shumicë të cilësuar.

- Argumenti se kjo vendimmarrje e Kuvendit, tregon qartë se qëllimi i qeverisë, që tentohet të përmbushet përmes ligjit nr. 102/2020 është përqendrimi dhe kontrolli i pushtetit vendor nga aparati i Këshillit të Ministrave, ndërkohë që pushteti vendor sipas Kushtetutës duhet të funksionojë i decentralizuar dhe autonom në veprimtarinë e tij (neni 13 i Kushtetutës), jo vetëm nuk qëndron, por sikurse cituar dhe më lart, nuk citohet nga Presidenti se cila është kompetenca që çënohet dhe ndërhyrja konkrete në funksionet e njësive të vetëqeverisjes vendore në të dy nivelet. Përkundrazi ky ligj u jep atyre një rol aktiv i cili deri tani nuk ka qenë i rregulluar me ligj.

Vlerësojmë se në këtë rast, konfuzohen qëllimi dhe objektivat e Ligjit për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin me aspektet e decentralizimit dhe autonomisë lokale.

Në linjë me parimet e politikës së kohezionit të BE-së, ligji synon të adresojë problemet e zhvillimit të qëndrueshëm dhe kohezionin socio-ekonomik nëpërmjet **ngritjes së një sistemi për të garantuar planifikimin, zbatimin dhe monitorimin më të mirë e më me eficiencë të fondeve që qeveria qendrore investon për zhvillimin** (deri më tani kjo gjë është realizuar nëpërmjet instrumentit të fondit të zhvillimit të rajoneve/sipas përcaktimeve që parashikonte përgjithësisht aneksi 3 i ligjeve vjetore të buxhetit) dhe fondeve të tjera të copëzuara mes ministrive të linjës. Pra duhet të kuptohet që kemi të bëjmë me një politikë kombëtare.

Për here të parë, nëpërmjet parashikimeve të këtij ligji, bëhen në mënyrë të qenësishme pjesë e rëndësishme e sistemit të politikës së zhvillimit rajonal, njësitë e vetëqeverisjes vendore si organet kryesore që sigurojnë **ngritjen e Bordeve të Monitorimit të Zhvillimit Rajonal, të cilat kanë në përgjegjësinë e tyre hartimin dhe dakordësimin e planeve rajonale dhe dakordësimin e prioriteteve të zhvillimit të rajoneve përkatëse. Përbërja e Bordeve të Monitorimit të Zhvillimit Rajonal do jete nga të gjithë kryetaret e bashkive përbërës të rajonit zhvillimor dhe kryetaret e qarqeve (nuk ka përfaqësi të qeverisë qendrore në bordet rajonale të monitorimit)** si dhe përfaqësues të shoqërisë civile dhe partnereve të tjerë të zhvillimit në rajon (përfaqësues të biznesit, institucioneve kërkimore shkencore, mediave lokale e rajonale, etj.).

Risi në këtë qasje është edhe **dokumenti i Programit Operacional, i cili është parashikuar si një dokument buxhetor 7-vjekar që tejkalon mandatin e nje qeverie dhe hartohet me kontributin dhe pjesëmarrjen e Bordeve te Monitorimit te Zhvillimit Rajonal për të mundësuar shpërndarjen e investimeve në territor.** Pra, me ligjin “Për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin”, jo vetëm që nuk synohet që të merren **nga pushteti vendor as funksione e as të ardhura, por përkundrazi Ligji synon që edhe investimet që aktualisht bëhen nëpërmjet Fondit të Zhvillimit të Rajoneve të programohen më mirë dhe të adresojnë prioritetet dhe nevojat që kanë bashkitë e qarqet, apo edhe aktorët e tjerë të zhvillimit. Këta të fundit do të jenë njëkohësisht përfituesit dhe zbatuesit e fondeve.** Në këtë mënyrë, Ligji synon të mundësojë ngritjen e kapaciteve të aktorëve lokalë e rajonalë për të aksesuar më shumë fonde jo vetëm nga buxheti i shtetit, por edhe nga BE e donatorë të tjerë, për t’i përdorur e menaxhuar më mirë ato në përputhje me kushtet që parashikojnë politikat e këtyre donatorëve.

Referuar edhe pikës 2 të nenit 95 të Kushtetutës, Këshilli i Ministrave ushtron çdo funksion shtetëror, i cili nuk u është dhënë organeve të pushteteve të tjera shtetërore ose të qeverisjes vendore.

**Gjithashtu, bazuar në nenin 100 pika 1 të Kushtetutës, Këshilli i Ministrave përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore.**

## **Argumenti II**

*Në argumentet e Presidentit në këtë pikë referohet se ligji i miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë, bie hapur ndesh me disa dispozita të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, me parashikimet e ligjit nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar dhe ligjit nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo- territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, me argumentin se Këshillit të Ministrave përmes këtij ligji i jepet autoritet që të vendosë se cilat do të jenë 4 (katër) rajonet e zhvillimit dhe kufijtë e tyre. Por e drejta për të vendosur mbi kufijtë e njësive administrative territoriale i takon vetëm Kuvendit të Shqipërisë, i cili mund ta bëjë këtë vetëm mbi bazën e asaj që përcakton Kushtetuta.*

**Në thelb argumenti i Presidentit nuk qëndron pasi i referohet rajonit në kuptimin e një ndarje administrative, ndërkohë që ligji e ka përjashtuar shprehimisht këtë mundësi.**

Në nenin 4, pika 1 dhe 2 e Ligjit “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin” parashikohet se:

1. Territori i Republikës së Shqipërisë ndahet në katër **rajone zhvillimi.**
2. Rajonet e zhvillimit janë **territoret për të cilat hartohet, zbatohet dhe vlerësohet politika kombëtare për zhvillimin dhe kohezionin rajonal. Rajonet e zhvillimit nuk janë njësi administrative, në kuptim të legjislacionit në fuqi** për vetëqeverisjen vendore.

Pra, **ligji nuk merr përsipër të bëjë ndarje në rajone administrativo – territoriale, por parashikon krijimin e 4 zonave/ territoreve/ rajoneve zhvillimore dhe jo administrative, të cilat shërbejnë si bazë për menaxhimin e politikës kombëtare të zhvillimit rajonal.**

Në argumentet e Presidentit për këtë pikë, përcaktimi shprehimisht i ligjit se rajonet e zhvillimit nuk janë njësi administrative, në kuptim të legjislacionit në fuqi për vetëqeverisjen vendore, cilësohet si justifikim, duke mos pasur asnjë argument ligjor, apo të lidhur me teknikën legjislative në këtë argument.

Sqarojmë se **në Shqipëri, si dhe në shumë vende të Evropës, përtej ndarjes administrative-territoriale përdoren dhe klasifikime të tjera, të njohura ndryshe si rajone zhvillimi, rajone ekonomike, rajone statistikore etj.**

**Kështu, për referencë Shqipëria është e ndarë në tre rajone statistikore – NUT 2, me VKM “Vendim Nr. 1037, datë 15.12.2010” botuar në fletoren zyrtare Nr.183.** Gjithashtu institucione të caktuara, veprimtaria e të cilave shtrihet në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, për efekt të efikasitetit të organizimit të punës dhe veprimtarisë së tyre, organizohen bazuar mbi ndarje të caktuara territoriale. Pra këto ndarje/klasifikime territoriale nuk përfaqësojnë njësi administrative dhe në momentin që nuk çënojnë apo mbivendosin veprimtarinë administrative dhe të drejtat e organeve të vetëqeverisjes vendore, atëherë kuptohet qartë që kjo ndarje bëhet vetëm për efekt planifikimi dhe programimi bazuar në specifikat që ka secili territor.

Fakti që kjo ndarje në 4 zona/rajone zhvillimore nuk nënkupton ndarje administrative, por bëhet vetëm për efekte programimi mbështetet edhe nga koncepti i **“Ndërhyrje e integruar në territor (NIT)”** parashikuar nga pika 12 e Nenit 3 dhe pika 5 e Nenit 13 që nënkupton një prej instrumenteve të programit operacional, që synon një qasje e cila mundëson integrimin e objektivave të ndryshëm të programit operacional në një territor të caktuar me karakteristika specifike dhe që është i ndryshëm nga rajoni zhvillimor (para në thelb sipas këtij parashikimi në një moment të caktuar një zonë/territor ku aplikohet një ndërhyrje e integruar mund të konsiderohet edhe një rajon i vecantë. Para kuptohet qartë që ndarja e bërë në rajone dhe /ose territore ku aplikohen ndërhyrjet e integruara (psh zona bregdetare etj), bëhet vetëm për efekte planifikimi dhe programimi duke konsideruar specifikat dhe të përbashkëtat e zonave të një territori të caktuar.

Veç kësaj, Ligji parashikon krijimin e Bordeve të Monitorimit të Zhvillimit Rajonal për secilën prej këtyre zonave zhvillimore, të përbërë vetëm nga aktorët lokalë të zhvillimit: nga kryetarët e bashkive dhe të qarqeve dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile, medias, biznesit, sindikatave, institucioneve kërkimore shkencore, etj. Krijimi i këtyre Bordeve, bëhet në linje me logjikën e pikës 4 të nenit 109 të Kushtetutës i cili thotë: **“Organet e njësive të qeverisjes vendore kanë të drejtë të formojnë bashkime dhe institucione të përbashkëta me njëri tjetrin për përfaqësimin e interesave të tyre, të bashkëpunojnë me njësitë vendore të vendeve të tjera, si dhe të përfaqësohen në organizatat ndërkombëtare të pushteteve vendore.”**

Bordet e Monitorimit të Zhvillimit Rajonal NUK janë institucione, apo “organizma paralele” që do “drejtojnë” rajonet zhvillimore, por një partneritet mes njësive të vetëqeverisjes vendore në një rajon zhvillimor dhe aktorëve të tjerë social ekonomik që operojnë në të njëjtin territor, në kuadër të zbatimit të një politike kombëtare dhe përkthimit të saj në nevojat e territorit në fjalë.



### **Argumenti III**

*Në argumentet e Presidentit në këtë pikë, pretendohet se ky akt vjen në kundërshtim me parashikimet e nenit 108, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe me ligjin nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”. Duke vijuar me argumentin se asnjë dispozitë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, nuk gjendet i parashikuar “rajoni”, si një ndërndarje, si një njësi territoriale apo njësi e qeverisjes vendore. Pra Kuvendi i Shqipërisë, po krijon një nocion të ri, i cili nuk gjen mbështetje në Kushtetutë.*

-Edhe ky argument, i cili vazhdon dhe i referohet një ndarje të re administrative dhe njësive të vetëqeverisjes vendore që sipas Presidentit sjell ky ligj, nuk qëndron dhe nuk sjell asnjë asnjë argument të bazuar në ligj.

Është e vërtetë që koncepti “i rajonit” nuk gjendet i parashikuar në Kushtetutë, si një ndërndarje, si një njësi territoriale apo njësi e qeverisjes vendore dhe për të shmangur çdo dyshim ligji 102/2020 e ka parashikuar shprehimisht në pikën 2 të nenit 4 që rajonet e zhvillimit nuk janë njësi administrative. Për rrjedhojë NUK janë duke u përcaktuar ose ndryshuar ndarjet administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore dhe as kufijtë e tyre.

Megjithëse i referohet në argumente nenit 7, të ligjit nr. 102/2020, ku përcaktohet se subjektet përgjegjëse në zbatimin e politikës për zhvillimin rajonal janë organet e qeverisjes në nivel qendror; organet e vetëqeverisjes vendore; shoqëria civile; sektori privat; institucionet e arsimit të lartë dhe institucionet kërkimore-shkencore, vijon duke arritur në përfundimin se duke qenë se organet e përfshira janë të njëjta, sërish del e panevojshme ndarja që ky ligj bën në rajone.

Presidenti vijon në argumentet e tij t’i referohet një ndarje të re administrative, kur në fakt ajo çfarë ligji përcakton dhe argumentohet edhe në relacionin shoqëruar të ligjit është gjithëpërfshirja e institucioneve, aktorëve, në mënyrë aktive në hartimin dhe zbatimin e politikave rajonale. Sikurse argumentuar dhe më lart, ligji synon të adresojë problemet e zhvillimit të qëndrueshëm dhe kohezionin socio-ekonomik nëpërmjet ngritjes së një sistemi për të garantuar planifikimin, zbatimin dhe monitorimin më të mirë e më me eficiencë të fondeve që qeveria qendrore investon për zhvillimin, gjë që është realizuar deri më tani nëpërmjet instrumentit të fondit të zhvillimit të rajoneve/sipas përcaktimeve që parashikonte përgjithësisht aneksi 3 i ligjeve vjetore të buxhetit dhe fondeve të tjera të copëzuar mes ministrive të linjës. Pra duhet të kuptohet që kemi të bëjmë me një politike kombëtare.

### **Argumenti IV**

*Edhe në këtë pikë argumentet e Presidentit pretendojnë se shkelen parashikimet e nenit 110, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, konkretisht koncepti për nivelin e dytë të qeverisjes vendore, qarkun.*

-Edhe njëherë sjellim për referencë përcaktimin në nenin 4, pika 2, të ligjit 102/2020 dhe ritheksojmë se nuk kemi të bëjmë me ndonjë ndarje administrative apo institucione të reja, sikurse argumentuar edhe më lart.

Ka një konfuzion të përgjegjësive dhe funksionit të qarkut si njësi ku ndërtohen e zbatohen **politikat rajonale** dhe ku ato harmonizohen me politikën shtetërore dhe **politikës kombëtare për zhvillimin rajonal dhe kohezionin**.

Në argumentet e Presidentit në këtë pikë, pretendohet se ky akt ligjëron ushtrimin e pushtetit politik të pakontrolluar mbi qeverisjen vendore, çka thëllon edhe më shumë krizën e rëndë politike dhe kushtetuese në të cilën ndodhet sot vendi ynë.

Ky akt, miratuar njëkohësisht me ndryshimet Kushtetuese dhe ato në Kodin Zgjedhor, synon parapërgatitjen e forcës qeverisëse për të centralizuar të gjitha burimet financiare dhe ekonomike në ato zona që u nevojiten, për dhënien e përparësive politike.

*Miratimi i ligjit nr. 102/2020, krijon struktura paralele, vetëm për të rritur pushtetin politik të qeverisë dhe për të kontrolluar çdo vendimmarrje deri në nivel vendor, duke anashkaluar parashikimet dhe organet e përcaktuara nga Kushtetuta, çka tregon qartë se qëllimi i këtij ligji është në kundërshtim me rendin shoqëror demokratik në Republikën e Shqipërisë dhe krejtësisht i panevojshëm për realitetin e vendit.*

- Argumentet në këtë pikë janë thellësisht me karakter deklarativ, pa sjellë ndonjë argument apo referencë ligjore e për rrjedhojë nuk qëndrojnë.

Ligji synon të krijojë një qasje koherente e sistematike në linjë me parimet e praktikave më të mira të BE-së për ofrimin e politikës së zhvillimit rajonal, e cila është një POLITIKE KOMBËTARE e SHPERNDARJES së INVESTIMEVE dhe NDËRHJRJEVE në TERRITOR, me qëllim nxitjen e zhvillimit social-ekonomik dhe reduktimin e pabarazive.

Njësitë e vetëqeverisjes vendore dhe aktorët e tjerë të zhvillimit social ekonomik, nëpërmjet këtij ligji bëhen pjesë e qenësishme në hartimin, menaxhimin, zbatimin dhe monitorimin e kësaj politike, ndërkohë që aktualisht, në mënyrën si zhvillohet politika rajonale, ato nuk e kanë këtë rol.

**Për zbatimin e kësaj politike NUK parashikohet të ngrihet asnjë institucion i ri por krijohet hapësira ligjore që aktorët kyç të zhvillimit të jone pjesë aktive e me përgjegjësi të qarta në të gjithë këtë proces.** Organet që ligji prezanton janë: (i) Komiteti Kombëtar për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin (i cili në thelb do të zëvendësojë atë që ekziston aktualisht si Komiteti për Zhvillimin e Rajoneve) dhe (ii) Bordet e Monitorimit të Zhvillimit Rajonal që në linjë me parimin e partneritetit mundësojnë përfshirjen e pushtetit lokal dhe aktorëve të tjerë të zhvillimit në hartimin, zbatimin dhe monitorimin e kësaj politike. Këto dy organe, nuk janë institucione në kuptim të legjislacionit në fuqi, por organe ndër-institucionale (përfshirë edhe ato të vetëqeverisjes vendore) që operojnë për ato kompetenca që u janë ngarkuar, dhe që asistohen nga FSHZH si sekretariat teknik, duke shmanhur në këtë mënyrë kostot buxhetore të funksionimit të tyre.

#### **Argumenti V**

*Në këtë pikë pretendohet se ligji nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin” vjen në*

*kundërshtim me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore.*

Për sa është argumentuar më lart, pavarësisht si kërkohet të interpretohet nga Presidenti, ky ligj nuk ka fare si objekt, qëllim, apo në përmbajtjen e tij, trajtimin e çështjeve të decentralizimit, njësisive të reja administrative, institucioneve etj.. Përkundrazi, ky ligj i jep njësisive të vetëqeverisjes vendore një rol aktiv, të cilin nuk e kanë patur deri tani.

## **Argumenti VI**

*Në këtë pikë, Presidenti ngre një shqetësim që ka të bëjë me nevojën për respektimin e procesit të konsultimit publik.*

Sikurse është trajtuar edhe në relacionin që shoqëron ligjin, **projekt akti ka kaluar të gjithë procesin e konsultimit publik jo vetëm duke respektuar detyrimet ligjore të parashikuara në Ligjin 146/2014 “Për njoftimin dhe Konsultimin Publik”,** por duke realizuar një qasje proaktive ku aktorët e rëndësishëm që përfaqësojnë bashkitë, qarqet, shoqatat e bashkive, qarqeve, etj.

Në përputhje me parashikimet e Ligjit 146/2014 “Për njoftimin dhe Konsultimin Publik, në datë 6 Mars 2020 projektligji, raporti i vlerësimit të ndikimit dhe relacioni shpjegues, janë hedhur për konsultim në regjistrin elektronik të konsultimeve publike online, dhe ka qëndruar në sistem për më shumë se 2 muaj (nga 30 ditë që është detyrimi Ligjor).

Gjithashtu projekt ligji ka kaluar paralelisht në një proces të gjerë diskutimi me ministrinë, organet e vetëqeverisjes vendore dhe shoqatat përkatëse. Konkretisht akti është konsultuar me Ministrinë e Linjës dhe institucionet: (i)Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale; (ii) Ministria e Mbrojtjes; (iii) Ministër Shteti për Mbrojtjen e Sipërmarrjes; (iv) Ministria e Drejtësisë; (v) Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme; (vi) Ministria e Kulturës; (vii) Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë; (viii) Ministria e Financave dhe Ekonomisë; (ix) Ministria e Turizmit dhe Mjedisit; (x) Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural; (xi) Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë; (xii) AKSHI. Komentet dhe sygjerimet e institucioneve, bashkive dhe shoqatave janë reflektuar në versionin e rishikuar të projektligjit.

Veç institucioneve të listuara më lart, u krye një proces i zgjeruar konsultimi me njësitë e vetëqeverisjes vendore. Nëpërmjet shkresës Nr.867, e datës 24.04.2020 projektligji iu dërgua për mendim Shoqatës së Këshillave të Qarqeve, Shoqatës për Autonomi Vendore dhe Shoqatës së Bashkive të Shqipërisë.

Në datën 30.04.2020, projektligji, relacioni përkatës dhe Raporti i Vlerësimit të Impaktit u është dërguar 61 Bashkive të Republikës të Shqipërisë me email zyrtar. Në vazhdimësi të këtij email-i, janë kontaktuar kryetarët e Bashkive ose personat e kontaktit të vendosur prej tyre nëpërmjet një email-i tjetër dhe telefonatave për njoftimin e datës së konsultimit publik.

Në datën 22.05.2020, projektligji, relacioni përkatës dhe Raporti i Vlerësimit të Impaktit u është dërguar 12 Qarqeve të Shqipërisë, si dhe është njoftuar data e konsultimit publik.

Për shkak të situatës së krijuar nga Covid19, takimet e konsultimeve publike janë zhvilluar në mënyrë virtuale, nëpërmjet aplikacionit Zoom, duke i grupuar pjesëmarrësit si më poshtë:

Në datën 19.05.2020, u zhvillua takimi i konsultimit publik me përfaqësuesit e Bashkive të Rajonit Zhvillimor Shkodër-Lezhë-Kukës.

Në datën 20.05.2020, u zhvilluar takimi i konsultimit publik me përfaqësuesit e Bashkive të Rajonit Zhvillimor Korçë-Elbasan-Berat.

Në datën 21.05.2020, u zhvilluar takimi i konsultimit publik me përfaqësuesit e Bashkive të Rajonit Zhvillimor Vlorë-Fier-Gjirokastër.

Në datën 22.05.2020, u zhvilluar takimi i konsultimit publik me përfaqësuesit e Bashkive të Rajonit Zhvillimor Tiranë-Durrës-Dibër.

Në datën 26.05.2020, u zhvilluar takimi i konsultimit publik me përfaqësuesit e 12 Qarqeve të Republikës së Shqipërisë.

Duke pasur në konsideratë rolin e rëndësishëm të institucioneve të vetëqeverisjes vendore, konsultimi me ta ishte i një rëndësie të veçantë. Veç vërejtjeve, rekomandimeve dhe mendimeve që ata dhanë për draftin dhe për aktet nënligjore që pritet të hartohen në takimet e zhvilluara, janë dërguar edhe mendimet e disa prej tyre me shkrim si më poshtë:

Me shkresën e datës 04.05.2020, Shoqata për Autonominë Vendore ka dërguar mendime dhe opinione mbi projektligjin për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin.

Me shkresën e datës 18.05.2020, Shoqata e Bashkive të Shqipërisë ka dërguar rekomandime dhe sygjerime mbi projektligjin për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin.

Me shkresën nr. 8, të datës 20.05.2020, Shoqata e Këshillave të Qarqeve të Shqipërisë ka dërguar mendime dhe propozime lidhur me projektligjin për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin.

Gjithashtu, në formë elektronike janë dërguar mendime dhe rekomandime nga Bashkia Shijak (08.05.2020), Bashkia Tiranë (13.05.2020), Bashkia Roskovec (13.05.2020) dhe Bashkia Korçë (15.05.2020).

- Në unanimitet, njësitë vendore pjesëmarrëse në takime kërkuar saktësimin e rolit të tyre në nenin 18 të draftit. Për këtë arsye ky nen u riformulua.

- Pavarësisht se në draft, referuar nenit 7, Qarqet janë pjesë e zhvillimit rajonal, u kërkuar saktësimi i rolit të tyre edhe në nenet 18 dhe 22, pika 4/a, kjo kërkesë u adresua.

Sikurse kemi përmendur më lart, veç procesit të konsultimit sipas parashikimit ligjor, ky ligj, në fazën e draftimit ka kaluar një proces të gjatë kontributesh dhe konsultimesh me njësitë e vetëqeverisjes vendore dhe aktorët e tjerë.

**Së fundmi ritheksojmë se në kushtet e hapjes së negociatave për të qenë vend anëtar në Bashkimin Evropian, Shqipëria duhet të përgatitet për të aksesuar, menaxhuar dhe përthithur fondet në dispozicion (si ato IPA aktualisht dhe fondet strukturore së shpejti). Për këtë arsye ka nevojë për një kornizë legjislative që lejon zbatimin e dispozitave specifike, një kuadër institucional dhe kapacitet administrativ, ku**

përcaktohen detyrat dhe përgjegjësitë e qarta të të gjitha organeve dhe institucioneve të përfshira dhe ku sigurohet një koordinim efikas ndërministror, kapaciteti i programimit me të cilin vendi mund të hartojë një plan zhvillimi, ka procedurat e duhura për programimin shumëvjeçar të shpenzimeve buxhetore dhe siguron zbatimin e parimit të partneritetit në fazat e ndryshme të programimit, financimit, monitorimit dhe vlerësimit.

## V. NË PËRFUNDIM

Komisioni vlerësoi se arsyet e kthimit për rishqyrtim të ligjit nga Presidenti i Republikës, në tërësinë e tyre janë të pabazuara në Kushtetutë. Presidenti i Republikës ka interpretuar në mënyrë të gabuar ligjin, duke e konsideruar atë si një organizim të ri territorial në kuadër të vetëqeverisjes vendore dhe cënimin e kompetencave të njësisë të vetëqeverisjes vendore. Komisioni vë në dukje se ky konstatim i i Presidentit të Republikës është i pabazuar, duke sjellë në vëmendje pikërisht përcaktimin në mënyrë eksplicite nenit 4, pika 2 të ligjit se *“rajonet e zhvillimit nuk janë njësi administrative, në kuptim të legjislacionit në fuqi për vetëqeverisjen vendore”*.

Sa më sipër, mazhoranca në komision e vlerëson të nevojshëm miratimin e ligjit, duke e konsideruar atë në përputhje të plotë me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe në tërësi me legjislacionin në fuqi, si edhe me praktikat më të mira ndërkombëtare dhe për këto arsye, **kërkoj rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës.**

Në përfundim, komisioni me votat e mazhorancës vendosi rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës nr. 11589, datë 10.08.2020 “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 102/2020 “Për zhvillimin rajonal dhe kohezionin” dhe ia përcjell për votim seancës plenare.

**RELATORE**

Senida MESI

**KRYETARE**

Milva EKONOMI