



This project is funded  
by the European Union



**RRJETËZIM**  
PËR ZHVILLIMIN RURAL  
ME PJESËMARRJE



**CIVIL SOCIETY MONITORING REPORT**  
On Implementation of the NATIONAL  
PLAN TO EUROPEAN INTEGRATION

**RAPORT MONITORIMI I SHOQËRISË CIVILE**  
mbi zbatimin e PLANIT KOMBËTAR PËR  
INTEGRIMIN EVROPIAN

**Chapter 11**  
**Agriculture and Rural Development**

**Kapitulli 11**  
**Bujqësia dhe Zhvillimi Rural**



---

## EXECUTIVE SUMMARY

---

## PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

---



Institute for Democracy and Mediation  
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim



# Introduction and background

The agriculture sector has played and will continue to play an important role in the Albanian economy, both in terms of contribution to gross domestic product (GDP) and to employment. Given that agriculture and rural development reform is one of the most important reforms Albania needs to implement toward the EU integration, it requires constant efforts to reach compliance with the EU acquis in agriculture and rural development. Albania is making efforts for opening the accession negotiations of EU integration, with the expectation of starting the negotiations in 2020. Considering the postponement of the decision for opening of negotiations it is important to assess and provide information to stakeholders the progress achieved so far in terms of legal and institutional approximation with focus on the Chapter 11 Agriculture and Rural Development of the National Plan for European Integration (NPEI).

Involvement of CSOs and CSOs' Networks and their contribution in the sector reform process is crucial in advancing the EU agenda and necessary reforms as they support and implement key policies as well as monitor and hold government and relevant state institutions accountable. This monitoring report is a reflection of the efforts of the Albanian Network for Rural Development (ANRD) and its constituents in monitoring and analyses of agricultural and rural development policies as well as encouraging public participation in the process of accession negotiation between Albania and the EU. This monitoring exercise of the effectiveness of the Albanian government's efforts and work in the implementation of its commitments toward EU integration will open avenues for citizens' participation and contribution to the reform process in agriculture and rural development in Albania in approximating EU policy of rural development.

This report aims to describe the status on the implementation of the NPEI, Chapter 11 - Agriculture and Rural Development for the period 2009-2019 and generate a set of evidence-based recommendations to encourage public debate on the Albanian EU approximation and agriculture and rural development policies. While the emphasis

will be on the fulfilment of SAA (Stabilization and Association Agreement) commitments, including legal and institutional approximation capacities, this report also provides insight into past and future agriculture and rural development trends in the context of EU integration, with focus on the Common Agriculture Policy (CAP).

The study methodology largely relies on qualitative analysis. The desk research is crucial for carrying out an evaluation of the current situation. The study used various sources of information in order to assess the latest status of EU approximation of actions and measures, and in case of non-fulfilment of SSA commitments, obtain understanding about the reasons behind and which are the main policy measures considered for addressing the gaps, and last, but not least, understanding about agriculture and rural development challenges and outlook in the light of EU integration (considering also future CAP development). The report provides analysis of the specific measures (including an analysis of the adequacy of measures vis-à-vis the commitments of the SAA, NPEI, ISARD Action Plan and the EC Annual Reports) by comparing SSA specific commitments and their fulfilment.

In order to complement and enrich the information obtained from secondary sources of information, there were carried out in-depth interviews with experts on agriculture and rural development policies who are familiar to the EU approximation process, such as MARD senior experts (involved in NPEI implementation), donor representatives and independent experts. In-depth interviews consisted of a list of questions on gaps (between achievements and commitments under SAA) and relevant tasks planned to address the shortcomings. The results of the interviews are used to understand the main reasons and potential activities considered for achieving the targets for which the deadline 31 March 2019 was not met. Furthermore, interviews provided understanding about the views of experts for future agriculture and rural development policy priorities in the context of EU integration.

# Main findings

- 1.** ISARD 2014-2020 has served as a reference for the strategic orientation of the Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD), its policies have not been fully consistent over the years and not fully in line with the baseline policy framework. The policy reforms during the period 2009-2019 have aimed to improve institutional framework and the legal base.
- 2.** Despite the progress and the reforms made, various gaps still exist in terms of policy and institutional requirement for a further alignment of the agriculture and rural development policies with the CAP 2020. National policies expressed on Agriculture and Rural Development Program Fund (ARDFP) measures have not covered some key elements of agriculture and rural development policies such as those related to environment, promotion of sustainable rural development, territorial development, maintenance of rural livelihood and support of vulnerable population, and climate change. There has been lack of support (resulting from the limited institutional capacities) to deal with rural diversification, area based development and quality promotion (despite the growing attention from MARD), protection of landscapes, valuable natural habitats, biodiversity and/or promotion appropriate agriculture practices are not developed.
- 3.** One of the main objectives of ISARD is balanced territorial development. Integrated Programme for Rural Development-100 Villages is expected to bring more comprehensive development in rural areas. However, LEADER<sup>1</sup> Local Action Group (LAG) legal base is halting the efforts for more inclusive and balanced territorial development.
- 4.** In general there has been a good progress in aligning the legislation with the EU acquis and its implementation regarding agriculture and rural development in Albania. Positive steps have been taken in establishing the fundamental institutions for drafting and implementing agricultural and rural development policies. Still preparation are at early stages for elements related to Integrated Administration and Control System (IACS). Moreover, the pace of legal adoption on quality issues, area of common organization of markets and organic farming are yet requiring additional Laws and DCMs.
- 5.** MARD has a limited supporting policy environment in terms of institutional preparation since, despite the setting up a professional and accredited paying agency (already established Agriculture and Rural Development Agency – ARDA), it is lacking a management and control systems such as the Integrated Administration and Control System (not achieved currently). The agriculture and rural development reform in regards to safety, land rights and access to advisory services is hindered by other reforms such as the food safety reforms, property reforms and local government reform.

---

1 LEADER - Abbreviation in French “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale” (Links between the rural economy and development actions)

# Main recommendations

- MARD should carry out an overall review of the policy objectives for the sector, considering the preparatory phase for ISARD 2020-2027 and the emerging alignment required from the design of the future CAP. MARD should make best use of preparatory work for ISARD 2020- 2027 for carrying out a prioritization of policy objectives guided by an exercise for linking national policy priorities, with Action Plan and ARDFP. The ARDFP should be thoroughly reviewed in order to be in line with CAP by developing schemes that support rural populations and disadvantaged areas, protecting the environment and promoting diversification to reduce poverty and to balance the economic development of rural areas.
- MARD should continue to make strong efforts for alignment with the EU acquis in Chapter 11, especially towards the common market organisation, quality issues and organic farming. Additional efforts has to be addressed in developing legal components for quality assurance, promotion of organic products as well as horizontal measures towards rural development and social cohesion such as LAG and ANCs framework. MARD has to complete institutional frameworks regarding organic products and geographical indications. Much remains to be done not only in terms of legal adoption but also of legal implementation. MARD should accomplish the legal base for LAG development. This reform should be accompanied with a strong awareness campaign and intensive capacity building process. More efforts have to be done in order to include components of IPARD program for LAG capacity building. These reforms should be accompanied also with preparation of formal definition for rural areas and Areas with Natural Constrains (ANCs).
- IACS elements should be a priority, implying a) establishing a functioning farm register and update/register the animal register, b) Land Parcel Identification System (LPIS) as well as a market information system and c) Farm Accountancy Data Network (FADN) should be prepared as soon as possible. Interventions should be closely coordinated with the donor community to improve legal and institutional base. Extra efforts should be made on inter-institutional coordination including here also the inclusion of academia and civil society.

This study was produced in the frame of the project 'Consolidating the role of Albanian Network for Rural Development toward a functional model of bottom-up and participatory perspective in national rural agenda'. The project is funded by the European Union under IPA Civil Society Facility and Media Programme 2016-2017, Support to Civil Society Organizations capacities and implemented by ANRD member organizations - Institute for Democracy and Mediation (IDM), AGRINET and AGROPUKA.

*This study was made possible with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of the European Union.*

# Hyrje

Sektori i bujqësisë ka luajtur dhe do të vazhdojë të luajë një rol të rëndësishëm në ekonominë shqiptare, si në aspektin e kontributit në Produktin e Brendshëm Bruto (PBB), ashtu edhe për punësimin. Duke qenë se reforma në bujqësi dhe zhvillim rural është një nga reformat më të rëndësishme që Shqipëria duhet të zbatojë në kuadrin e integritit në Bashkimin Evropian (BE), kërkohen përpjekje të vazhdueshme për të arritur pajtueshmërinë me Acquis të BE-së për bujqësinë dhe zhvillimin rural. Shqipëria po bën përpjekje për hapjen e negociatave të anëtarësimit në BE, gjë e cila pritet të ndodhë në vitin 2020. Duke marrë parasysh shtyrjen e vendimit për hapjen e negociatave, është e rëndësishme të vlerësohet dhe të informohen aktorët e interesit mbi progresin e arritur deri më tani sa i përket përafrimit ligjor dhe institucional me fokus Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural, Kapitulli 11 i Planit Kombëtar për Integrimin Evropian (PKIE).

Përfshirja dhe kontributi i Organizatave të Shoqërisë Civile (OSHC) dhe rrjeteve të tyre në procesin e reformimit të sektorit është thelbësor në avancimin e agjendës evropiane dhe reformave të nevojshme, pasi ato mbështesin dhe zbatojnë politikat kryesore, si dhe monitorojnë dhe mbajnë përgjegjëse Qeverinë dhe institucionet shtetërore përkatëse. Ky raport monitorimi është një pasqyrim i përpjekjeve të Rrjetit Shqiptar për Zhvillimin Rural (ANRD) dhe anëtarëve të vet në monitorimin dhe analizën e politikave të zhvillimit bujqësor dhe rural, si dhe inkurajimin e pjesëmarrjes së publikut në procesin e negociatave të pranimit midis Shqipërisë dhe BE-së. Monitorimi i efektivitetit të përpjekjeve dhe punës së Qeverisë shqiptare në zbatimin e angazhimeve drejt integritit në BE do të krijojë hapësirë për pjesëmarrjen dhe kontributin e qytetarëve në procesin e reformës në bujqësi dhe zhvillim rural në Shqipëri në kuadrin e përafrimit të politikës së BE-së për zhvillimin rural.

Ky raport synon të përshkruajë gjendjen e zbatimit të PKIE, Kapitulli 11 - Bujqësia dhe Zhvillimi Rural për periudhën 2009-2019 dhe të ofrojë rekomandime të bazuara në evidenca për të inkurajuar debatin publik mbi përafrimin e

politikave të bujqësisë dhe zhvillimit rural në Shqipëri me ato të BE-së. Ndërkohë që theksi është tek zbatimi i Marrëveshjes së Stabilizim - Asociimit (MSA), bashkë me kapacitetet për përafrimin ligjor dhe institucional, ky raport siguron gjithashtu një vështrim të detajuar të trendeve të kaluara dhe të ardhshme të bujqësisë dhe zhvillimit rural në kontekstin e integritit në BE, me fokus tek Politika e Përbashkët Bujqësore (PPB).

Metodologjia e këtij studimi mbështetet kryesisht në analizën cilësore. Hulumtimi i të dhënave dytësore dhe studimeve pararendëse është thelbësor për të vlerësuar situatën aktuale. Studimi përdor burime të ndryshme informacioni për të vlerësuar se në çfarë faze gjendet përafrimi me veprimet dhe masat e BE-së, dhe në rast të mospërbushjes së angazhimeve të MSA-së, të sigurohen njohuritë e nevojshme mbi arsyet dhe mbi masat kryesore të politikës që duhen marrë në konsideratë për adresimin e mangësive, dhe e fundit, por jo më pak e rëndësishmja, të kuptojmë sfidat dhe perspektivat e bujqësisë dhe zhvillimit rural në kuadrin e integritit në BE (duke marrë parasysh gjithashtu zhvillimin e PPB së ardhshme). Raporti ofron një analizë të masave specifike (duke përfshirë një analizë të përshtatshmërisë së masave kundrejt detyrave të MSA-së, PKIE-së, Planit të Veprimit të Strategjisë Ndërsektoriale të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (NBZHR-it) dhe Raporteve Vjetore të KE-së) duke krahasuar angazhimet specifike të MSA-së dhe përmbushjen e tyre.

Në kuadër të këtij studimi janë realizuar një numër intervistash të thelluara me ekspertë të bujqësisë dhe politikave të zhvillimit rural, siç janë për shembull ekspertë nga Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (MBZHR) (të cilët janë të përfshirë në zbatimin e PKIE-së), përfaqësues të donatorëve dhe ekspertë të pavarur. Informacionet e mbledhura nga intervistat e thelluara kompletojnë dhe pasurojnë ato të marra nga burimet dytësore. Këto intervista përfshijnë një listë e pyetjesh mbi mangësitë (çfarë është arritur dhe çfarë synohej sipas MSA-së) dhe detyrat përkatëse të planifikuara për t'i adresuar këto mangësi. Rezultatet nga intervistat janë përdorur për të kuptuar arsyet

kryesore dhe veprimet e mundshme që do të merren në konsideratë për të realizuar objektivat të cilat duheshin përmbushur që më 31 Mars 2019. Për më tepër, me anë të intervistave u ofrua mundësia e marrjes së pikëpamjeve të ekspertëve për prioritetet e politikave të ardhshme në bujqësi dhe zhvillim rural në kontekstin e integrimit në BE.

# Gjetjet Kryesore

1. ISARD 2014-2020 ka shërbyer si referencë për orientimin strategjik të MBZHR, dhe pavarësisht kësaj, politikat e zbatuara nuk kanë qenë plotësisht të qëndrueshme ndër vite dhe jo-plotësisht në përputhje me kornizën e politikave bazë. Reformat e politikave gjatë periudhës 2009-2019 kanë synuar të përmirësojnë kornizën institucionale dhe bazën ligjore.
2. Pavarësisht progresit të arritur dhe reformave të ndërmarra, ekzistojnë akoma boshllëqe të ndryshme në aspektin e kërkesave për politikat dhe institucionet në përafrimin e mëtejshëm të politikave të bujqësisë dhe zhvillimit rural me PPB 2020. Politikat kombëtare të shprehura në masat e ARDFP nuk kanë përfshirë disa elementë kryesorë të politikave të bujqësisë dhe zhvillimit rural siç janë ato që lidhen me mjedisin, promovimin e zhvillimit të qëndrueshëm rural, zhvillimin e territorit, mbështetjen e jetesës në zonat rurale dhe mbështetjen e popullsisë, grupeve të pambrojtura dhe ndryshimin e klimës. Gjithashtu ka mungesë të mbështetjes (që vjen nga kapacitetet e kufizuara institucionale) drejt masave të diversifikimit rural, zhvillimit me bazë territorin dhe promovimin e cilësisë (pavarësisht rritjes së vëmendjes nga MBZHR), mbrojtjes së peizazheve, habitateve të vlefshme natyrore, biodiversitetit dhe / ose promovimit të praktikave të mira bujqësore.
3. Një nga objektivat kryesore të ISARD është zhvillimi i ekuilibruar i territorit. Programi i Integruar për Zhvillimin Rural-100 Fshatrat pritet të sjellë zhvillim më gjithëpërfshirës në zonat rurale. Sidoqoftë, mungesa e bazës ligjore së Grupeve Lokale të Veprimit (GLV-ve) sipas qasjes LEADER po pengon përpjekjet për një zhvillim më gjithëpërfshirës dhe të ekuilibruar të territorit.
4. Në përgjithësi, Shqipëria ka dëshmuar një progres pozitiv në përafrimin e legjislacionit me Acquis të BE-së dhe zbatimin e tij në sektorin e bujqësisë dhe zhvillimit rural.

Hapa pozitivë janë ndërmarrë drejt krijimit të institucioneve themelore për hartimin dhe zbatimin e politikave të bujqësisë dhe zhvillimit rural. Përgatitjet për elementët që lidhen me Sistemet e Integruara të Administrimit dhe Kontrollit (IACS) vazhdojnë të jenë në faza fillestare. Për më tepër, procesi i miratimit të bazës ligjore për çështjet e cilësisë, organizimit të përbashkët të tregjeve dhe bujqësisë organike akoma nuk ka përfunduar, duke qenë se ende kërkohen ligje dhe VKM plotësuese shtesë.

5. MBZHR ka një mjedis të limituar politikash mbështetëse përse i përket përgatitjes institucionale pasi që, përkundër krijimit të një agjencie pagesash profesionale dhe të akredituar (tashmë e themeluar si AZHBR), i mungon një sistem i menaxhimit dhe kontrollit siç është AICS (i cili nuk është ngritur aktualisht). Reformat e lidhura me sigurinë, pronësinë e tokës dhe mundësinë e përdorimit të shërbimeve këshilluese po hasin vështirësi (pengesa) nga reformat e tjera të tilla si reformat e sigurisë ushqimore, reformat e pronës dhe reforma e qeverisjes vendore.

# Rekomandimet kryesore

- MBZHR duhet të kryejë një rishikim të përgjithshëm të objektivave të politikës për sektorin, duke marrë parasysh fazën përgatitore për ISARD 2020-2027 dhe shtrirjen e përafrimit/përputhjeve të kërkuara nga PPB e ardhshme. MBZHR duhet të shfrytëzojë më së miri punën përgatitore për ISARD 2020-2027 për prioritzimin e objektivave të politikës e udhëhequr nga një ushtrim për lidhjen e prioriteteve të politikës kombëtare, me Planin e Veprimit dhe Programin të Financimit të Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (PFBZHR). PFBZHR duhet të rishikohet për t'u përputhur me PPB-në në mënyrë që të zhvillohen skema që mbështesin popullsinë rurale dhe zonat e pafavorshme, duke mbrojtur mjedisin dhe promovuar diversifikimin për të ulur varfërinë dhe balancuar zhvillimin ekonomik të zonave rurale.
- MBZHR duhet të vazhdojë të bëjë përpjekje për përafrimin me Acquis të BE-së për Kapitullin 11, veçanërisht drejt organizimit të tregut të përbashkët, çështjeve të cilësisë dhe bujqësisë organike. Përpjekjet shtesë duhet të adresojnë zhvillimin e komponentëve juridikë për sigurimin e cilësisë, promovimin e produkteve organike si dhe masat horizontale drejt zhvillimit rural dhe kohezionit social, siç është kuadri ligjor i GLV-ve sipas qasjes LEADER dhe Zonave me Kufizime Natyrore. MBZHR duhet të plotësojë

kornizat institucionale në lidhje me produktet organike dhe treguesit gjeografikë. Mbetet shumë për të bërë jo vetëm në aspektin e miratimit të ligjeve, por edhe të zbatimit të tyre. MBZHR duhet të përmbushë bazën ligjore për ngritjen dhe funksionimin e GLV-ve. Kjo reformë duhet të shoqërohet me një fushatë të fortë ndërgjegjësimi dhe një proces intensiv të ngritjes së kapaciteteve. Duhet bërë më shumë përpjekje për të përfshirë komponentët e programit IPARD në ndërtimin e kapaciteteve të GLV-ve. Këto reforma duhet të shoqërohen gjithashtu me përgatitjen e përkufizimit zyrtar të zonave rurale dhe zonave me kufizime natyrore.

- Elementët e IACS duhet të jenë prioritarë, që nënkupton a) krijimin e një regjistri funksional për fermat dhe përditësimin/mbajtjen e regjistrit të kafshëve, b) Sistemet e Identifikimit të Parcelave, si dhe një sistem informacioni për tregun dhe c) Rrjeti i të Dhënave të Kontabilitetit të Fermave (FADN) duhet të përgatitet sa më shpejt që të jetë e mundur. Ndërhyrjet duhet të koordinohen ngushtë me komunitetin e donatorëve për të përmirësuar bazën ligjore dhe institucionale. Përpjekje shtesë duhet të bëhen për koordinimin ndërinstitutional, duke përfshirë këtu përfshirjen e akademisë dhe shoqërinë civile.

Ky studim u realizua në kuadrin e projektit 'Konsolidimi i rolit të Rrjetit Shqiptar për Zhvillimin Rural drejt një modeli funksional të perspektivës me pjesëmarrje dhe nga poshtë-lart në agjendën kombëtare rurale'. Projekti është financuar nga Bashkimi Evropian në kuadër të Programit IPA për Shoqërinë Civile dhe Median 2016-2017, Mbështetja për Kapacitetet e Organizatave të Shoqërisë Civile, dhe po zbatohet nga organizatat anëtare të ANRD - Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), AgriNET dhe AgroPUKA.

*Ky studim u bë i mundur me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Autorët marrin përgjegjësi të plotë për përmbajtjen e këtij raporti. Mendimet e shprehura në këtë raport nuk reflektojnë domosdoshmërisht pikëpamjet e Bashkimit Evropian.*