



ZYRA E BANKËS BOTËRORE
NË TIRANË

STATUSI I REFORMËS SË TOKËS

DHE I TREGUT TË PRONAVE TË PALUAJTSHME NË SHQIPËRI

TIRANË, 2006



ZYRA E BANKËS BOTËRORE NË TIRANË

Statusi i Reformës së Tokës dhe i Tregut të Pronave të Paluajtshme në Shqipëri

TIRANË 2006

Falenderime

Autori primar i këtij raporti është William Valletta, gjithashtu kontribuuan Ejup Hamza, Mirvjena Laha dhe Kathrine Kelm. Raporti u përgatit nën mbikëqyrjen e Nadir Mohammed dhe Julian Lampiettit. Ndhimuan me komentet e tyre edhe Ibrahim Hackaj, Carine Clert, Toru Konishi, Gavin Adlington, Katelijan Van Den Berg, dhe Xiaofeng Shen. Lucy Hancock dhe Leigh Hammill ndihmuan në finalizimin e dokumentit. Ekipi pati mbështetjen kyç dhe mikpritjen e zyrtarëve të Qeverisë Shqiptare dhe të partnerëve për zhvillim të kësaj qeverie.

PASQYRA E LËNDËS

Shkurtime dhe Akronime	6
Përmbledhje e Përgjithshme.....	7
Hyrje.....	9
Pjesa 1. Statusi i tokës dhe të drejtave të pronave të patundshme në Shqipëri	9
1.1 Statusi aktual i pajisjes me tokë	9
1.2 Statusi i regjistrimit të pronës së patundshme	11
1.3 Rezultati i fragmentuar hapësinor i shpërndarjes dhe privatizimit të tokës dhe pronave	13
1.4 Statusi i kodit civil dhe transaksioneve të tregut.....	14
1.5 Statusi i inventarit dhe transferimit të pronave shtetërore.....	15
1.6 Statusi i te drejtave të pyjeve dhe kullotave.....	16
1.7 Konfliktet për pronat dhe tokat	17
Pjesa 2. Çështje të pa zgjidhura	18
2.1 Rikthimi i të drejtave të pronësisë për ish- pronarët.....	19
2.2 Zhvillimet ilegale dhe vendbanimet informale.....	20
2.3 Statusi ligjor dhe institucional i IPRS	21
2.4 Tatimet mbi tokën dhe pronën	23
2.5 Vlerësim.....	24
2.6 Hipotekimi dhe financat.....	24
2.7 Turizmi në zonat bregdetare.....	25
Pjesa 3. Përdorimi i tokës, menaxhimi i tokës dhe rregullat për ambientin.....	26
3.1 Administrimi i tokave rurale	27
3.2 Administrimi i tokës urbane.....	28
3.3 Rregullorja e Ambientit.....	29
Pjesa 4. Rekomandime për Hapat e Mëtejshëm në Reformën e Tokës dhe Pronës.....	30
Shtojca 1. Statusi i Zotërimeve të Tokës dhe Pronës sipas Kategorisë, 2005	33
Shtojca 2. Struktura e Agjencie Qeveritare me Përgjegjësi për Tokën dhe Pronën.....	35
Shtojca 3. Partneritetet Ndërkombëtare të Qeverisë Shqiptare në Lidhje me Tokën.....	38
Shtojca 4. Origjinat e Reformës së Tokës në Shqipëri	43
Shtojca 5. Sistemi i Regjistrimit të Pronës së Patundshme.....	50
Shtojca 6. Analizë e rezultateve të regjistrimeve të para në zonat rurale dhe urbane	54

Shtojca 7. Përdorimi i Regjistrave të Pronave të Patundshme dhe Hipotekave në Shqipëri.....	61
Shtojca 8. Zotërimet Bujqësore, Pyjore dhe Kullotat	70
Shtojca 9. Inventarizimi dhe transferimi i pronave shtetërore	84
Shtojca 10. Mosmarrëveshjet mbi Tokën dhe Pronën	87
Shtojca 11. Kthimi dhe Kompensimi i Ish-Pronarëve.....	90
Shtojca 12. Nën-ndarjet Informale dhe Ndërtimet Ilegale.....	95
Shtojca 13. Tatimet mbi Tokën dhe Pronën.....	98

Shkurtime dhe Akronime

ADR	Zgjidhja e Debateve Alternative
AFADA	Federata e Organizatave për Tregtinë Agrare
AFCR	Fondacioni Shqiptar për Zgjidhjen e Konflikteve
ASP	Projekti për Shërbimet Bujqësore (Banka Botërore)
CAS	Strategjia e Asistencës Vendore
COHRE	Qendra për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Dëbimeve
DfID	(Mbretëria e Bashkuar) Departamenti për Zhvillimin Ndërkombëtar
ECHR	Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut
EDEM	Zhvillimi i Shoqërive dhe Shërbimet e Tregut të Eksportit
EU CARDS	Bashkimi Evropian Asistenca e Komunitetit për Rindërtim, Zhvillim dhe Stabilizim
FAO	Organizata për Ushqim dhe Bujqësi
GIS	Sistemet Informative Gjeografik
GIS/LIS	Shërbimet Informative Gjeografike/Tokësore
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agjencia Gjermane për Bashkëpunim Teknik)
ICZMCP	Projekti për Pastrimin dhe Menaxhimin e Zonave Bregdetare (Banka Botërore)
IDA	Shoqata për Zhvillim Ndërkombëtar
IFAD	Fondi Ndërkombëtar për Zhvillimin Bujqësor
IPM-CRSP	Menaxhimi i Njësuar i Insekteve –Programi i Kërkimeve Mbështetëse për Bashkëpunim
IPRS	Sistemi i Regjistrimit për Pronën e Patundshme
KRT	Këshilli i Rregullimit të Territorit
MEDART	Qendra Shqiptare për Meditim dhe Arbitrarizëm
METAP	Programi Mesdhetar për Asistencë Teknike për Mjedisin
NEAP	Plani Veprues për Mjedisin
NOVIB	Organizata Holandeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar
NSSD	Strategjia Kombëtare për Zhvillim Ekonomik dhe Social
OJQ	Organizatë jo-qeveritare
OSBE	Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë
PADCO	Planifikim dhe Zhvillim Ndërkombëtar Bashkëpunues
PMU	Njësia e Menaxhimit të Projekteve
PSHM	Partnerët Shqiptar në Mikro-Kredi
ROI	Regjistrim Organizativ Zhvillues (Projekt)
SEED	Zhvillimi i Shoqërive Evropiane-Juglindore
SIDA	Agjencia Suedeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar
TEG	Grupi i Ekspertëve Teknik
TVSH	Tatim mbi Vlerën e Shtuar
USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar

Përmbledhje e Përgjithshme

Që prej 1991, Shqipëria ka kaluar në një proces për reformën e tokës dhe pronës që ka përfshirë ringjalljen e ligjeve civile dhe aktiviteteve tregtare si dhe modernizimin e rregullave dhe menaxhimit të tokës nga administrata shtetërore. Elementët kryesor të reformës të kodit civil dhe tregu kanë përfshirë:

- ringjalljen e principeve dhe instituteve të kodit civil dhe aplikimin e tyre mbi pronat e patundshme;
- autorizimin e marrëdhënieve tregtare mbi tokën dhe objektet e patundshme ;
- transferimin e tokës agrare, rezidenciale, dhe të pronave të tjera komerciale dhe industriale tek qytetarët dhe personat juridik me të drejtë pronësie;
- rikthimin e të drejtës së pronës familjeve të cilave kjo e drejtë u ishte privuar pas 1945, dhe kompensimi në rastet kur rikthimi ishte i pamundur; si dhe
- krijimin e Sistemit të Regjistrimit për Pronën e Patundshme (IPRS) dhe mekanizmeve të tjerë administrativ që mbështetin ligjin civil dhe marrëdhëniet e tregut.

Elementët kryesor të reformës administrative shtetërore përfshijnë:

- organizimin e njësive të reja administrative për të rregulluar dhe menaxhuar tokat agrare, pyjet dhe kullotat, tokat dhe pronat e zhvillimit urban, dhe projektet dhe tokat e zhvillimit turistik ;
- ndarjen e tokave në pronësi të shtetit dhe pronave me pronësi ose të drejtë përdorimi të ndarë midis agjencive të kontrollit direkt shtetëror dhe bashkiak;
- përfshirjen e koncepteve dhe procedurave të reja për rregullimin mjedisor dhe vlerësimin e impaktit mjedisor; si dhe
- ri-organizimin e sistemeve të lidhura administrative, duke përfshirë tatimin lokal mbi pronën, hipotekimin dhe mekanizmat e vlerësimit financiarë.

Gjatë 14 viteve të fundit është bërë progres i dukshëm në vazhdimin e reformës të kodit civil dhe në programet e transferimit të pronësisë. Pothuajse gjithë familjet si dhe disa persona juridik kanë marrë dokumentacionin që u jep të drejtën e pronësisë mbi tokën apo njësitë rezidenciale, dhe shumica e familjeve dhe shoqërive tani janë në pronësi dhe përdorim të tokës së tyre. Ka akoma probleme madhore. Së pari, ka akoma pretendime të pazgjdhura konfliktuale mbi tokën dhe pronën nga ana e ish-pronarëve (para-1945) dhe zaptues aktual në disa fshatra dhe lagje urbane. Pretendimet e ish-pronarëve nuk do mund të zgjidhen derisa të jetë hartuar një mënyrë e drejtë kompensimi. Së dyti, ka pasur shumë nënndarje ilegale të tokës dhe projekte ndërtimi, të cilat kanë ndodhur më shumë në zonat periferike të qyteteve dhe në zonat bregdetare. Këto zona përbejnë një rezervë asetesh pa mbrojtje ligjore dhe operojnë në tregun “informal”. Shpeshherë në këto zona mungon infrastruktura dhe ato përbejnë rrezik për shëndetin. Së treti, toka dhe prona ligjore fragmentohet shpeshherë, si në zonat rurale dhe në ato urbane. Në mënyrë që toka të menaxhohet me efikasitet, duhet që të ndodh një proces konsolidimi dhe një sistem i detajuar marrëveshesh midis pronarëve duhet të hartohet.

Për sa i përket shtetit, progresi në vendosjen e strukturës rregulluese dhe menaxhuese të tokës për administratën e re ka qenë i ngadaltë si pasojë e nevojës për të sjellë koncepte dhe metodologji të reja në ligj dhe praktikat administrative. Kjo ka kërkuar ri-trajnim, ri-organizim dhe shpërndarje publike. Gjithashtu kërkohet transferimi i pushtetit dhe resurseve. Ashtu siç

pritet, inercia burokratike, mosmarrëveshjet mbi metodat dhe rezistenca nga ana e disa njësive organizative kanë qenë pengesë dhe sistemi rezultues – i bazuar në përcaktimin në bazë të kategorisë të tokës- ka fragmentuar juridiksionin administrativ dhe kontrollat. Vonesat në krijimin e administrimit efektiv dhe kompleksiteti i tyre, i diskurajon qytetarët dhe personat juridik nga përdorimi i sistemeve të reja dhe nga bindja ndaj rregullave dhe standardeve të reja. Shumë transaksione dhe projekte ndërtimi ndodhin pa leje, dhe korrupsioni është shumë i përhapur.

Hapat e mëtejshëm të reformës do duhen të përballen me këto probleme të ngatërresës midis strukturave të ribëra dhe ligjeve, me shkrim, dhe do duhen të funksionojnë dhe të praktikohen në terren. Elementët kyç të një sistemi modern Evropian për tokën dhe pronat janë vendosur tashmë. Kështu që fokusi i reformës së mbetur duhet të zhvendoset drejt objektivit të zgjidhjes së çështjeve të sipërpërmendura, mbarimit të sistemit institucional, dhe krijimit të procedurave rutinë dhe standardeve në një nivel të detajuar. Iniciativat kyç të qeverisë që mund të përfitojnë nga mbështetja e aksionerëve të jashtëm përfshijnë:

- implementimin e ligjit të vitit 2004, *Për Rikthimin e të Drejtave të Pronësisë për Ish-Pronarët*, në veçanti hartimin e një metode të drejtë për kompensimin e familjeve që nuk marrin mbrojtje tokat e trashëguara;
- vazhdimin e procesit sistematik për regjistrimet e para të pronave private dhe pronave shtetërore, për të plotësuar sistemin regjistruar;
- ri-organizimin nga Ministria e Drejtësisë të ISPR-së, për ta afruar atë në mënyrë më efektive me gjykatat, noteritë dhe organe të tjera të lidhura, për të siguruar garantimin e të drejtave të saj mbi “ zinxhirin e titujve”;
- implementimin e ligjit të vitit 2004 , *Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave Informale* i cili parashtron metodën e zgjidhjes të të drejtave për pronën ilegale në zonat informale urbane;
- vazhdimin e punës së qeverive lokale dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave për transferimin e kullotave dhe pyjeve nën kontrollin e komunave, me vëmendje të veçantë mbi të drejtat e përdoruesve qytetar ;
- forcimin e kapaciteteve të agjencive dhe institucioneve jo-qeveritare dhe marrëdhëniet e tyre të punës përmes pjesëmarrjes në projektet multi-funksionale, si plani i menaxhimit të zonave bregdetare.

Hyrje

Në vitin 1991, qeveria shqiptare filloi reformën e tokës dhe marrëdhënieve të pronave të patundshme duke ringjallur kodin civil, duke autorizuar transaksionet e tregut dhe duke filluar transferimet e pronave agrare, rezidenciale dhe komerciale nën pronësinë e qytetarëve dhe personave juridik. Në vazhdim, qeveria adoptoi reforma të tjera të menduara për të krijuar sisteme moderne të mbrojtjes së mjedisit, përdorimit të tokës dhe menaxhimit të tokës shtetërore. Pavarësisht nga ky progres, korniza e principeve ligjore dhe sistemet e mbështetjes juridike, administrative dhe institucionale nuk janë akoma të plota dhe këto sisteme nuk operojnë aq në mënyre efikase dhe transparente sa duhet. Dobësia e sistemit duket se vjen si pasojë e tre faktorëve. Së pari, megjithëse ka pasur një marrëveshje të gjerë mbi objektivat e reformës së tokës dhe pronës, shqiptarët akoma nuk kanë rënë dakord për mënyrën më të mirë për t'i arritur këto objektiva, kështu që shumë vendime për këto çështje mbeten të pazgjidhura. Së dyti, reformat janë aplikuar në mënyrë kategorike – që domethënë me përcaktime të ndryshme ligjore për tokat dhe pronat agrare, pyjore, kullote, rezidenciale, komerciale, industriale etj. Kjo ka krijuar një sistem shumë kompleks me shumë boshllëqe dhe ndërhyrje. Së treti, parcelat e tokës dhe pronave janë fragmentuar, duke e kthyer çdo pronar në një vartës të shumëfishtë marrëveshjesh për të arritur përdorimin rutinë të pronës. Të marrë së bashku këta faktorë e bëjnë më të vështirë adaptimin e modeleve Evropiane të kodit civil dhe marrëdhënieve të tregut në Shqipëri. Këto faktorë kanë ngadalësuar progresin e reformës dhe kanë lënë një sistem vulnerabel ndaj rritjes informale dhe praktikave korruptive.

Ky raport “inventar” hedh një vështrim mbi elementët kryesor të reformës së tokës dhe pronës, duke përshkruar statusin aktual të reformës dhe faktorët që po pengojnë përfundimin e saj. Raporti pasqyron çështjet që kanë mbetur akoma të hapura dhe që duhen zgjidhur dhe konsideron aspekte të mbrojtjes mjedisore, përdorimit të tokës dhe menaxhimit. Raporti mbyllet me rekomandime për aksione me rëndësi primare në hapat e mëtejshëm të reformës.

Pjesa 1. Statusi i tokës dhe të drejtave të pronave të patundshme në Shqipëri

Programet e reformës së pajisjes me tokë të filluara me ligjet e viteve 1991-1994 parashikuan një transformim tre-hapësh nga sistemi i mëparshëm i kontrollit qendror nga shteti. (1) Parcelat e tokës dhe pronës duhen përcaktuar fizikisht dhe ligjërisht, dhe të drejtat e tyre të pronës ose sipërmarrjes u duhen transferuar palëve private ose duhen të ndahen midis shtetit dhe agjencive bashkiake. (2) Çdo e drejtë pronësie apo sipërmarrje duhet regjistruar. (3) Atëherë kodi civil dhe transaksionet e tregut do të përfundonin. (Shih Shtojcën 1.) Progresi në reformën e pajisjes me tokë do mund të matej në mënyrë konveniente përmes secilës prej këtyre tre hapave.

1.1 Statusi aktual i pajisjes me tokë

Pronësia private dhe të drejtat e sipërmarrjes me përdorim dhe qira-marrje duheshin krijuar në fazën e parë të transformimit, dhe u ndanë në katër kategori kryesore (dhe në disa shkallë të tjera më të vogla):

- Tokat bujqësore (toka të lërueshme), që më parë ishin kontrolluar nga kooperativat dhe fermat shtetërore, duhej të ndaheshin në parcela të madhësisë/vlerë të njëjtë dhe t'i shpërndaheshin anëtarëve kolektiv dhe punonjësve të fermave në pronësi

familjare.¹ Një dokument ligjor i quajtur "tapi" provon pronësinë në emër të "kryetarit të familjes".

- Pronat rezidenciale, duke përfshirë apartamentet dhe shtëpitë me oborr, do viheshin nën pronësinë e rezidentëve të tyre në dy kategori. (1) Njësitë rezidenciale që më parë ishin pronë e shtetit duhej të transferoheshin përmes blerjes/dokumenteve të shitjes, ku si pronar shënohej emri i anëtarit më të rritur të familjes.² (2) Shtëpitë e vogla që njiheshin si "pronë personale" gjatë komunizmit, mbetën në pronësinë e familjeve që i zotëronin të mbështetur nga një provë e dhënë nga çdo lloj dokumenti historik që tregonte blerjen apo transferimin administrativ.
- Godinat dhe tokat tregtare, industriale dhe të shërbesave mund të transferoheshin në pronësinë (ose të jepeshin me qira sipërmarrje nën pronësinë shtetërore) e personave juridik apo shoqërive private gjatë procesit të "privatizimit".³
- Familjet që ishin pronar tokash dhe pronash përpara 1945 mund të kërkonin rikthimin e pronave të tyre jo bujqësore, ose në rast të kundërt të merrnin kompensim me pronë ose financiar.⁴

Gjithashtu edhe tokat shtetërore dhe bashkiake ishin të ndara midis disa kategorive të ndryshme përdorimi. Në zonat rurale, këto përfshinin pyjet, kullotat dhe tokat ujore.⁵ Në zonat urbane, ato përfshinin rrugët dhe vendet publike.⁶ Në vazhdim, shteti ka rimarrë disa nga tokat e mëparshme të ish-fermave shtetërore, tokat bujqësore të "refuzuara" (toka që u refuzuan nga familjet që u takonin), dhe toka shoqërisht industriale të pa-vazhduara.⁷ Në qytete, shteti ka rimarrë tokat e hapura që rrethojnë godinat e apartamenteve dhe godina të tjera shërbese dhe komerciale. Shteti është pronar emëror i parcelave për të cilat kërkesat për rikthim akoma nuk janë bërë të ditura, ose për të cilat palë të tjera private nuk kanë mundur të fitojnë dokumentet e pronësisë. Në shumë zona të zhvillimit turistik, shteti ka rimarrë shumicën e tokave pyjore dhe kullotave. Të gjitha pronat e shtetit janë objekt inventarësh dhe pësojnë një proces ndarje nga i cili bashkitë mund të fitojnë pronësinë ose të drejtën e përdorimit.⁸ Në veçanti, administrimi i komunave merr kontrollin mbi pyjet dhe kullotat, që ndodhen pranë fshatrave, për përdorim me sipërmarrje nga rezidentët. Godinat lokale publike (shkollat, klinikat mjekësore, rrugët etj.) po transferohen nën pronësinë bashkiake.

Sipas ligjit, në pronësitë private, shtetërore dhe bashkiake përfshihen gjithë tokat dhe pasuritë e patundshme. Gjithsesi, gjatë 1990 ndodhën ndryshime shkatërruese ekonomike, politike dhe demografike gjatë së cilave kontrolli i tokës u bë konfuz, dhe shumë qytetar e dhanë tokën në sipërmarrje dhe ndërtuan pa autorizim ligjor. Këto aksione rezultuan në krijimin e

¹ Ligji Nr. 7501 datë 19 Korrik 1991, *Për Tokën*, dhe Ligji Nr. 8053 datë 21 Dhjetor 1995, *Për Transferimin e Tokave Bujqësore pa Kompensim*.

² Ligji Nr. 7652 datë 23 Dhjetor 1992, *Për Privatizimin e Shtëpive Shtetërore*.

³ Ligji Nr. 7512 datë 10 Gusht 1991, *Për Sanksionimin dhe Mbrojtjen e Pronës Private*.

⁴ Ligji Nr. 7698 datë 15 Prill 1993, *Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës Ish-Pronarëve*, i ndryshuar nga Ligji Nr. 9235 datë 29 Korrik 2004, *Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës*.

⁵ Ligji Nr. 7622 datë 13 Tetor 1992, *Për Pyjet dhe Policinë Pyjore*; Ligji Nr. 7917 datë 13 Prill 1995, *Për Kullotat dhe Livadhet*; Ligji Nr. 8093 datë 21 Mars 1996, *Për Rezervat Ujore*.

⁶ Ligji Nr. 8743 datë 22 Shkurt 2001, *Për Pronat e Patundshme Shtetërore*.

⁷ Ligji Nr. 8047 datë 14 Dhjetor 1995, *Për Administrimin e Tokave Bujqësore për të Cilat Qytetarët kanë refuzuar Pronësinë*.

⁸ Ligji Nr. 8743, neni 9 dhe Ligji Nr. 8744 datë 22 Shkurt 2001, *Për Transferimin e Pronave të Patundshme Shtetërore Qeverive Vendore*.

lagjeve “informale” urbane në periferitë e qyteteve, akumulimin e hoteleve dhe shërbimeve turistike në zonat bregdetare, shpërndarjen e godinave tregtare dhe shërbimeve përgjatë autostradave, dhe ndërtimin e shtëpive në fushat bujqësore jashtë qendrave të fshatrave. Të tilla parcela toke dhe ndërtesa ilegale tani përbëjnë një pjesë të madhe të pronave të patundshme.

Të marra së bashku, programet e reformës që krijuan të drejtat e pronës private, inventarët e pronës shtetërore dhe aksionet ilegale e kanë ndarë Shqipërinë në 4.5 milion parcela toke dhe njësi prone të veçanta të patundshme. Kategoritë kryesore dhe numri i përafërt i tokave tregohen në tabelën e më poshtme.

Tabela 1. Statusi i Tokës dhe Pronave i ndarë sipas Kategorisë, 2005

Kategoria e Pronës	Nr. i Përafërt i Njësive	Komente
Njësitë totale të të gjitha llojeve	4,500,000	
Pronat rurale	3,300,000	579,000 hektar
-- Fusha Bujqësore	1,900,000	568,000 hektar dhënë 420,000 familjeve sipas ligjit 7501
-- Shtëpi dhe oborre fshati	400,000	Pronë para 1990 si "pronë private"
-- Pyje, kullota dhe toka të mbrojtura pronë e Shtetit	1,000,000	Subjekt inventari dhe ndahet me komunat
Prona Urbane	900,000	
-- Shtëpi banimi (ndërtuar para 1990)	237,700	Kryesisht apartamente, që ju shitën qytetarëve nën Ligjin 7652
-- Rezidenca Individuale (Ndërtuar para 1990)		Në pronësi para 1990 si "Prona Private"
-- Rezidenca të reja ligjore (1991-2004)	45,000	Ndërtuar me leje
-- Godina jo-rezidenciale		Privatizuar me ligjin 7512
-- Shtetërore/bashkiake	180,000	Subjekt inventarësh
Prona ilegale	90,000	Ne zona urbane informale
Pretendime Pronësie nga Ish-Pronarët	42,000	30,000 pretendime qëndrojnë; 12,000 pretendime në pritje të përgjigjes

Shënim: Përafërsitë kategorike janë mbledhur nga burime të ndryshme dhe nuk mblidhen në totalen e përafërt. Shih Shtojcën 1 për referencën e plotë të burimeve.

Burimi: Përpilim i autorëve

1.2 Statusi i regjistrimit të pronës së patundshme

Në fazën e parë të transferimit, qytetarët dhe personat juridik përfituan të drejta pronësie dhe të drejta sipërmarrje. Siç është shënuar edhe më sipër, në fazën e dytë të reformës, ligji kërkonte regjistrimin e pronave për të rregulluar statusin në ligjin civil dhe t'i bënte pronat aktive për transaksione të mëtejshme.⁹ Për të arritur regjistrimin, Këshilli i Ministrave në 1993 krijoi Sistemin e Regjistrimit për Pronën e Patundshme (IPRS) dhe filloi procesin e transferimit të dokumenteve ligjore në regjistrin e ri.¹⁰ Përpara “regjistrimit të parë” të pronave, kopjet e

⁹ Kodi Civil Shqiptar i 1994, Nenet 192-197.

¹⁰ Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 505 datë 26 Tetor 1993, *Për Pranimin e Planit të Aksionit të Sistemit të Regjistrimit për Pronën e Patundshme dhe të Programeve që Lidhen me të Ardhmen e Tregut të Pronave.*

mbajtura nga shteti janë mbajtur në arkiva të tjerë shtetëror: "tapitë" rurale dhe dokumentet e pronave të fshatrave mbaheshin në arkivat e administrimit të tokës (kadastrat), ndërsa dokumentet urbane kanë qenë në arkivat e hipotekimit. (Shih Shtojca 5.)

IPRS-ja është një njësi qeveritare e financuar nga buxheti i shtetit, në vartësi të Këshillit të Ministrave deri në Maj 2005 dhe më pas, sipas Ligjit Nr. 9407, *Për Disa Ndryshime dhe Shtesa në Ligjin Për Pronën e Patundshme*, nën vartësinë e Ministrisë së Drejtësisë.¹¹ IPRS ka 36 zyra lokale dhe një zyre qendrore në Tiranë.¹² Secila zyrë lokale mban titullin e dokumenteve nga një grup "kadastrash zonale", nga të cilat ka gjithsej 3,058 zona —139 urbane dhe 2,919 rurale dhe malore. (Shih Shtojca 5.)

IPRS përdor një sistem regjistrimi volumi dhe faqesh (të quajtur "kartela") për të regjistruar përshkrimet e secilës pronë (madhësi, kufij dhe vendndodhje) dhe informacionin në krye (pronësinë, të drejtat e sipërmarrjes, kufizimet). Të gjitha pronat në një zonë kadastrale futen në regjistër në hapin e parë të procesit të regjistrimit, të cilët përbehen nga mbledhja e të gjithë dokumenteve nga arkivat, sondazhet në terren, qartësimi i përcaktimeve fizike të secilës parcele toke dhe objekteve të patundshme me pronësi të veçantë, dhe referimin kryq të dokumenteve regjistruar të pronësisë dhe të drejtave të sipërmarrjes me dokumentet në zotërim të qytetarëve dhe personave juridik. Informacioni i mbledhur shkruhet në kartela, duke krijuar situatë legale kohore me datën e regjistrimit të parë. Në vazhdim, kur ka transaksione, ndryshimet shënohen në kartela duke krijuar një "zinxhir titujsh". Duke iu referuar kartelës në çdo kohë, mund të bëhet një certifikim i saktë dhe i sigurt i statusit të pronës, pronësisë dhe të drejtës së sipërmarrjes. Gjithsesi, vetëm të drejtat e regjistruara në mënyrë të tillë kanë rëndësi dhe mund të mbrohen nga ligji.¹³ Struktura dhe statusi ligjor i IPRS jep modelin tipik Evropian të sistemit të regjistrimit.

Nga 1994 deri në 2001, Projekti i Menaxhimit të Njësive i Ministrisë së Agrikuturës dhe Ushqimit arriti regjistrimin në 2,263 kadastra të zonave rurale dhe apartamenteve (pa hartë) në zonat urbane. Pas një boshllëku për ri-rregullimin e standardeve teknike dhe marrëveshjeve kontraktuale, procesi i regjistrimit të parë rifilloj gjatë 2002-2004 me fokusin e 62 "prioriteteve ekonomike" në zonat rurale (me potenciale turistike dhe industriale), 16 zonave urbane¹⁴ dhe 58 zonave rurale. Në 2005, puna vazhdoi duke u fokusuar në katër zona të Rrethit të Korçës dhe zona të zgjedhura me prioritet ekonomik. Progresi i regjistrimit tregohet në tabelën e mëposhtme.

Tabela 2. Statusi i Regjistrimit të Tokës dhe Pronës (Janar 1, 2005)

Kategoria	Numri i Pronave	Numri i Zonave	Partner Pjesëmarrës
Prona të futura në IPRS nga Dhjetori 2004			
Rurale (2001)	2,013,000	2,263	USAID/EU/PMU
Apartamente (2001)	168,000		USAID/EU/PMU
Prioritete ekonomike rurale (2004)	70,900	62	USAID

¹¹ Ligji Nr. 9407 datë 19 Maj 2005, *Për Disa Ndryshime dhe Shtesa në Ligjin Nr. 7843 datë 13 Korrik 1994 Për Regjistrimin e Tokës së Patundshme*.

¹² Parlamenti aprovoi një ligj që vendoste IPRS nën juridiksionin e Ministrisë së Drejtësisë. Shih diskutimin në tekst.

¹³ Këto principe esenciale gjenden në Ligjin Nr. 7843 datë 13 Korrik 1994, *Për Sistemin e Regjistrimit të Pronës së patundshme*. Shih gjithashtu *Kodin Civil të Shqipërisë*, neni 193.

¹⁴ Projekti origjinal i USAID/EU mbaroi në 2001 pasi rezultatet treguan probleme domethënëse strukturën e saj organizuese dhe financiare dhe një nivel të lartë gabimesh në të dhënat e regjistrimit.

Kategoria	Numri i Pronave	Numri i Zonave	Partner Pjesëmarrës
Urbane (2004)	84,400	16	USAID
Restaurime Apartamentesh (2004)	12,000		USAID
Zona në progres gjatë 2005			
Zona rurale (2004)	52,200	58	PMU
Korçë/Maliq	15,000	4	EU
[për tu zgjidhur]		6	OSCE
Mbeten të pambaruara			
Zona Rurale	400,000	531	
Pyje/kullota në pronësi të shtetit (të pa regjistruara më parë)	600,000	2,685	
Qendra fshati (të pa regjistruara më parë)	10,000	40	
Urbane	750,000	113	

Burim: IPRS, Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit PMU, ROI projekt (USAID)

1.3 Rezultati i fragmentuar hapësinor i shpërndarjes dhe privatizimit të tokës dhe pronave

Pasi regjistrimi i parë kishte krijuar harta dhe sondazhe të saktë, u zbulua një fragmentim shumë kompleks i tokave urbane dhe rurale. Element të caktuar të këtij modeli janë unik për Shqipërinë dhe vazhdojnë të pengojnë sistemin e ligjit civil dhe tregut të transaksioneve. (Shih Shtojcën 6.) Problemi i tokës së fragmentuar agrare është studiuar dhe projekte të ndryshëm janë marrë nga qeveria për të prezantuar metoda për konsolidimin e tokës dhe bashkëpunimin në menaxhimin e fermave.¹⁵ Ministria e Agrikulturës dhe Ushqimit inkurajon konsolidimin e parcelave të tokës me kontrata qiraje si një mënyrë për ta transformuar prodhimin nga fermat si mjet jetese në biznese agrare të orientuara nga tregu dhe në ferma të forta familjare.¹⁶ Deri më sot, përpjekjet për të inkurajuar konsolidimin e tokës rurale në baza “pilot” nuk kanë dhënë shume rezultat për të hyrë në shkëmbime toke apo shitje ndërkohë që vlera e tokës mbetet e papërcaktuar.

Në fshatra dhe qytete, problemi i fragmentizimit nuk është studiuar akoma. Fragmentimi Urban ngrihet pas standardeve të privatizimit të shtëpive dhe rikthimit. Parcelat e Tokës që shoqërojnë rezidencat individuale janë të limituara në 300 metra katror. Për godina apartamentesh, parcelat e tokës janë krijuar direkt poshtë ndërtesave dhe shtrihen një metër nga muret e jashtme. Në të dyja rastet, toka që rrethon godinat ose shtëpitë mbahet në gjendje pronësie, paçka se rezidentët i përdorin këto territore. Në mënyrë të ngjashme, në shumë raste rikthimi, një shtëpi ose godinë dhe toka që zënë ndahen nga toka që i rrethon, e cila i transferohet ish-pronarit.

Fragmentimi vështirëson aplikimin e ligjit civil, funksionimin e tregut dhe përdorimin praktik të tokës dhe pronës. Secili pronar duhet të bjer dakord me pronarët komshinj ose të marrë grante administrative në mënyrë që të kryej aktivitete, që në çdo vend tipik evropian do të quheshin

¹⁵ Shih Banka Botërore (2002) *Projekti i Shërbimeve Agrare (SEED) Dokument Vlerësimi*, Nr. 22161-AL fq. 50-55. Shih gjithashtu Menaxhimi i Integruar i Insekteve Programi i Mbështetjes për Menaxhimin në Bashkëpunim, *Raport i Hollësishëm i Aktiviteteve të IPM-CRSP, 1993-2001*, Dokumenti Punës 00-1, Mars 2002.

¹⁶ Ministria Shqiptare e Agrikulturës dhe Ushqimit me GTZ, *Raporti Vjetor për 2002 dhe 2003*.

vendime të brendshme menaxhuese. Në vendbanimet rurale, vendimet e ndikuara mund të përfshijnë mbledhjen e të korrave, kontrollin ndaj insekteve, aplikimin e fertilizatorve dhe lëvizjen e bagëtisë. Në zonat urbane, përfshijnë parkimin, daljen e godinës në rrugë apo këndet e lodrave për fëmijë. Pothuajse çdo investim në zhvillim apo në ri-zhvillim kërkon konsolidimin e tokës, dhe shteti apo qeveritë lokale pothuajse gjithmonë bëhen partner për shkak të pronave të tyre të tokës. Sistemi Shqiptar duhet të merret me një numër të madh volumesh të vogla, marrëveshesh të detajuara, pak prej të cilave janë pjesë e kodit civil apo transaksione tregu të “pastra”.

1.4 Statusi i kodit civil dhe transaksioneve të tregut

Bazuar në Planin e aksionit për Tregun e Tokës të vitit 1994, ishte parashikuar se numri i kodit civil dhe transaksioneve të tregut do të rritej kur parcelat e tokës dhe objektet e patundshme do të transferoheshin dhe regjistroheshin. Për të gjykuar se si kjo po ndodh në Shqipëri, mund tu bëhet referencë disa burimeve të dhënash. Këto tregojnë shumicën e transaksioneve që nuk përdorin kodin civil dhe mekanizmat e tregut; dominojnë marrëdhëniet klientore, informale, dhe jo-transparente.

IPRS-ja është burimi primar i datave për transaksionet ligjore. (Shih Shtojcën 7.) Një pronar i cili kërkon të hyj në një transaksion duhet që më parë të shkoj në IPRS për të marrë Certifikatë Pronësie. Certifikata i paraqitet noterit ose ndërmjetësit dhe palës tjetër si vërtetim i statusit të pronarit. (Një palë jo-pronare ka gjithashtu të drejtën që të kërkoj verifikim nga IPRS.) Më pas, marrëveshja e re duhet të silllet në IPRS për regjistrim. Pra, aplikimet e bëra ndaj zyrave të IPRS për certifikata, verifikime dhe regjistrimin e transaksioneve të reja tregojnë numrin e pronave që janë blerë/shitur ligjërisht, trashëguar apo hipotekuar gjatë viteve. Statistikat vetore të IPRS tregojnë se:

- Kërkesat për certifikata janë rritur, nga 83,000 në vitin 2000 në mbi 130,000 në 2005, dhe verifikimet kanë mbetur të njëjta, rreth 35,000 për vit. Rritja është shenjë pozitive, që tregon ose që njerëzit njohin vlerën e certifikatës për të mbrojtur të drejtat e tyre ose që gjykatësit dhe noterët po u kërkojnë qytetarëve të marrin këto dokumente. Sërish numri mbetet i vogël duke pasur parasysh që numri i certifikatave paraqet vetëm 3 për qind nga 3 milion njësi të regjistruara në regjistrat e IPRS.¹⁷
- Kërkesat për regjistrim janë akoma shumë pak, çka tregon se pak njerëz po sjellin në regjistrat dokumente të reja që të regjistrojnë shitjet/blerjet, trashëgiminë, qiratë apo hipotekimet; një problem thelbësor për shkak të garantimit të të drejtave ligjore në mbajtjen e regjistrit për “zinxhirin” e pashkëputur të transferimeve.¹⁸

Ka shumë shpjegime për përdorimin e vogël të regjistrat, duke përfshirë kualitetin e dobët të shërbimeve në zyrat e regjistrimit, nivelin e lartë të taksave në noterit dhe kostot e përgatitjes së sondazheve dhe dokumenteve, dhe fakti se zyrat e regjistrat mbledhin taksën e transferimit të pronës. Çështja diskutohet më poshtë. Cilado qoftë çështja, është e qartë nga burime të tjera se ndodhin transaksione të shumta, duke përdorur forma të ndryshme nga marrëveshjet e kodit civil dhe pa regjistrim. Disa shembuj të këtyre indikatorëve tregohen më poshtë:

¹⁷ Meqenëse Certifikatat përdoren edhe për procedura zyrtare dhe administrative, numri i Certifikatave nuk tregon vetëm numrin e transaksioneve të ndërmarra. Një krahasim i numrave të Shqipërisë me ato të Shteteve Baltike gjendet në Shtojcën 2.

¹⁸ Ky problem, i përkeqësimit të regjistrimeve të pronës “zinxhir” është konfirmuar në regjistrimet e para urbane në vitin 2004. Ishte e nevojshme të ripunoheshin qindra kartela nga apartamentet e regjistruara më parë, sepse ndryshimet nuk ishin regjistruar në vitet kur kishin ndodhur.

- Regjistrimet statistike të mbushura gjatë regjistrimit në 16 zona urbane në 2004, treguan 14.0 për qind të gjithë pronave të shënuara si të “ndaluara” dhe 20.4 për qind si “ndërtesa ilegale”. Shenja “e ndaluar” tregon se dokumentacioni i pronësisë është i pasaktë ose mungon. Duket se një numër i madh pronash të ndaluara dhe gjithashtu gjithë ndërtesat ilegale kanë qenë të përfshira në një ose më shumë transaksione jashtë sistemit. Të dhëna jashtë distrikteve rurale gjithashtu tregojnë një proporcion të lartë “ndërtesash ilegale” dhe pronash të ndaluara ndaj totalit. (Shih Shtojca 7.)
- *Kartelat* e mbushura në distriktet urbane dhe rurale në regjistrimet e para në 2004 nuk tregojnë asnjë të drejtë ose detyrim nëndarje, si qira, të drejtë përdorimi, marrëveshje shërbimi etj. Ka evidencë se përdorimi i qirave po rritet në zonat rurale por këto qira janë me afat të shkurtër dhe nuk regjistrohen.¹⁹
- Të dhënat e regjistrimit tregojnë se shumë pak persona juridik janë pronarë. Në të njëjtën kohë, shumë godina komerciale, zyrash apo industriale shfaqen si pronë e shtetit ose si parcela të pa konsoliduara, pronë e disa individëve. Këto observime tregojnë se transaksionet që ndodhën për të konsoliduar vendndodhjet e godinave apo për të lidhur sipërmarrësit e ndërtesës me pronarët e tokës kanë ndodhur jashtë ligjit civil të pronave.²⁰
- Studime të zonave informale në periferi të qyteteve kanë treguar se ligjet zakonore zëvendësojnë kodin civil apo transaksionet e tregut. Normalisht, një parcelë toke e parashikuar për bujqësi ndahet pa dokumentacion. Aksioni ndiqet nga një seri dokumentesh që regjistron dhurata, shkëmbime apo shitje/blerje për të krijuar një “zinxhir” që mbron rezidentët aktual nga ilegaliteti origjinal.²¹

Madhësia e tregut informal mund të matet vetëm në mënyrë indirekte përbal asaj të tregut legal. Për shembull, ka një mos barazim të madh midis numrit të njësive rezidenciale që janë ndërtuar dhe atyre që kanë leje ndërtimi në regjistrat zyrtar. Statistikat zyrtare të vitit 2003 tregojnë 14,256 godina rezidenciale të reja me një mesatare prej 268 m² për ndërtesë, një total të përgjithshëm prej 40,000 njësive banimi.²² Ndërkohë që Regjistrimi i Shtëpive dhe Popullatës i vitit 2001 gjeti 120,000 njësi rezidenciale të ndërtuara pas 1992.²³

1.5 Statusi i inventarit dhe transferimit të pronave shtetërore

Procesi i përcaktimit të tokave dhe pronave të shtetit dhe ndarja e tyre midis agjencive shtetërore dhe bashkive ka filluar vetëm në vitin 2001, dhe po përfundohet jo aq shpejt sa mendohej. Ky proces është menaxhuar nga Agjencia Shtetërore për Transferimin e Pronës Publike, e cila vendos standardet dhe kontrollon nga jashtë punën e administratave të bashkive dhe komunave.²⁴ Procesi përfshin një fazë fillestare gjatë së cilës komuna ose administrata e qytetit duhet të bëjë inventarin e tokave shtetërore dhe objekteve të patundshme brenda territorit që mbulon dhe të caktoj ato që kërkon të transferohen. Lista pastaj qarkullon midis agjencive shtetërore. Kur arrihet në një marrëveshje, ajo adoptohet nga Këshilli i Ministrave në një formë paraprake dhe shfaqet publikisht për 90 ditë. Pas shfaqjes dhe korrigjimeve, Këshilli i Ministrave

¹⁹ Ministria e Agrikulturës dhe Ushqimit me GTZ, *Raporti Vjetor për 2002*, fq. 58, jep një numër prej mbi 10,000 për këto qira-dhënie.

²⁰ Kontratat praktike të përdorura nga ndërtuesit përshkruhen në "Të blesh shtëpi në Tiranë" në gazetën e biznesit *Monitor*, Nr. 84, 13 Gusht 2003, fq. 8-11.

²¹ Shih Haxhi Aliko dhe Romeo Sherko (1999), *Për Rregullimin e Vendbanimeve Informale në Shqipëri*, raport për Projektin e Menaxhimit të Njësive të Ministrisë së Bujqësisë dhe Universiteti i Wisconsin.

²² Instituti Shqiptar i Statistikës, *Objekte Ndërtimi nga Lloji i Aktivitetit*, www.instat.gov.al.

²³ Disa shifra citohen në UN ECE (2002) *Profili Vendor i Sektorit të Shtëpive: Shqipëri*, <http://www.unece.org>.

²⁴ Agjencia shtetërore është një ndarje e Ministrisë së Pushtetit Lokal.

jep aprovimin final për transferimet ndaj bashkive dhe caktimin e pronave agjencive shtetërore. Faza finale është regjistrimi i IPRS. (Shih Shtojca 8.)

Në Prill 2005 (kur ky studim ishte duke u projektuar) puna ishte në vazhdim në 353 komuna dhe qytete dhe 64 kishin arritur miratimin preliminar për listat e tyre të pronave. Në tetë nga këto, puna ishte mbaruar gjatë fazës së ndarjes së pronave, dhe ishin gati për tu bërë publike. Një bashki, në qytetin e vogël të Kuçovës, kishte mbaruar të gjitha fazat në Nëntor dhe kish marrë dekretin e Këshillit të Ministrave për të transferuar 536 toka dhe prona. Qyteti kish aplikuar në IPRS dhe kish marrë verifikim për regjistrim për dy prona (ku përfshihej dhe godina e bashkisë).²⁵

Një e metë e konsiderueshme ka dalë gjatë procesit të inventarit: një marrëveshje bashkëpunimi për të ndarë të dhënat nuk është mundur të vendoset midis IPRS dhe qeverive lokale. Si pasojë, komunat dhe administratat bashkiake nuk po marrin të dhëna mbi pronat shtetërore nga regjistrat e hartave dhe kartelat. Në vend të kësaj, ata po mbledhin të dhëna nga ministratë e tjera, dhe po krijojnë harta të reja dhe sisteme GIS. Çka do të thotë, se komunat, bashkitë dhe Agjencia Shtetërore për Transferimin po ri-krijojnë të dhëna që ekzistojnë dhe janë të rregulluara me ligj.²⁶ Kjo do të krijojë mospërputhje midis këtyre dy databazave, dhe nuk do të jetë e mundur të transferohen shumë prona pasi transferimit të tyre pa një proces tjetër që të bashkërendoj përshkrimet e tyre. Në qoftë se, në rast mospërputhje, bashkitë dhe shteti do të shpallin një epërsi të kufijve të tyre dhe të të drejtave të pronësisë shtetërore në të dhënat e regjistrit të IPRS ku ato përkrijnë me prona private, kjo do të ulte statusin e IPRS dhe ligjit civil.

1.6 Statusi i të drejtave të pyjeve dhe kullotave

Transferimi i tokave shtetërore te qeveritë lokale shqetëson pyjet dhe kullotat. Këto kategori janë të përcaktuara veçmas dhe secila është e ndarë në katër kategori zotërimi. (i) Sipërfaqe të vogla kullote apo pyjesh mund t'u transferohen pronësive private përmes kthimit të tokës.²⁷ Pyjet dhe kullotat që gjenden pranë fshatrave mbeten në pronësi shtetërore por u transferohen me të drejtë sipërmarrje komunave; komunat në vazhdim, ju japin pyjet dhe kullotat me kontratë sipërmarrje rezidentëve lokal. (iii) Pyjet dhe kullotat që gjenden në vende të largëta mbeten pronë e shtetit me të drejtë përdorimi marrë direkt nga agjencitë shtetërore për firmat e prerjes së druve dhe komplekset turistike apo çlodhëse. (iv) Në fund, Pyjet dhe kullotat në zonat me mbrojtje të veçantë duke përfshirë parqet kombëtare, rezervatet dhe zona të tjera me gjendje të veçantë menaxhimi.²⁸ (Shih Shtojca 8.)

Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Agrikulturës dhe Ushqimit ka juridiksion të plotë në këto zona. I organizuar si Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave me 36 ndarje nëpër rrethe dhe 130 zyra lokale, Drejtoria Komonale e Pyjeve dhe Kullotave dhe Shërbimet Shtesë asiston komunat në formimin e kontratave të qirasë dhe përdorimit për qytetarët lokal (të organizuar në bashkëpunim me menaxhimin e burimeve

²⁵ Fati i pronave të mbetura është i paqartë, dhe kryesekretari i ri i rrethit tha në Prill 2005 se ai nuk ishte në dijeni të aplikimeve të qyteteve.

²⁶ Të dhënat në hartat dhe regjistrat e IPRS përmbajnë kufijtë (bazuar në sondazhe) dhe identifikimet e pronave. Në zonat e mbaruara në 2004 (62 rurale, 16 urbane) të gjitha pronat shtetërore janë shënuar në hartë dhe të survejuara; në zonat e para, pronat shtetërore dhe pronat e fshatit (duke mos përfshirë kullotat dhe pyjet) janë plotësuar.

²⁷ Rreth 10 për qind e të gjithë pyjeve dhe kullotave. Shih Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit, *Raporti Vjetor për 2002*, fq. 86.

²⁸ Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 532 datë 5 Tetor 2000, *Për Aprovimin e Strategjisë për Biodiversitetin*.

natyrore) dhe në planet e zhvillimit në vazhdim për ri-pyllëzimin, farëzimin e kullotave etj., dhe Policia e Shërbimeve Pyjore e cila kryen inspektimet dhe forcon ligjet dhe kontratat me kushtet e përdorimit. Një Drejtori e veçantë për Zonat e Mbrojtura ka juridiksion mbi parqet, rezervatet dhe zona të tjera të mbrojtura.

Qeveria ka bërë progres të konsiderueshëm në transferimin e pyjeve dhe kullotave komunale, komunave (me bashkë-financim nga Banka Botërore dhe USAID). Raportohet se 140 komuna tani kontrollojnë 391,000 hektar, duke ju afruar objektivit final prej 400,000 hektarësh pyje (40 për qind) dhe 244,000 hektar (60 për qind) kullotash në kontrollin e komunave. Procesi i transferimit përfshin hapa të ndryshëm. Madhësia dhe kufijtë e zonave të caktuara për çdo komunë dhe fshat në vartësi, janë përfunduar dhe një kontratë përdorimi 10 vjeçare është firmosur. Staf i Drejtorisë Pyjore përgatit një plan menaxhimi me përfshirjen e komunave. Në nivel fshati, qytetarët janë në shoqata përdoruesish që marrin të drejta sipërmarrje për të përdorur zonat për kullota, korrijet e druve për zjarr apo bimëve mjekësore, dhe aktivitete të tjera. (Projekti i Pyjeve i Qeverisë Shqiptare harxhoi 3.72 milion \$ Amerikan për investime të vogla në 126 komuna për të rregulluar zona të zgjedhura pyjesh dhe kullotash). Në një vlerësim të kohëve të fundit të rezultateve të procesit të transferimit, kërkuesi ka shënuar disa çështje. Së pari, të drejtat e përdorimit për 10 vjet mund të jenë shumë shkurtra për tu dhënë komunave kontroll efektiv. Fuqitë e tyre në relacion me Drejtorinë Pyjore janë të vështira për tu përcaktuar. Së dyti, të drejtat e sipërmarrjes për shoqatat e përdoruesve janë të kufizuara dhe të pa-dokumentuara. Së treti, të drejtat e familjeve brenda shoqatave të përdoruesve nuk janë të qarta dhe, në shumicën e rasteve, të drejtat familjare nuk janë të lidhura me zona sipërmarrje për pyje dhe kullota. Së katërti, shumë aspekte të zakonshëm të aktivitetit pyjor dhe të kullotave, që më parë kontrolloheshin nga kryepleqtë e fshatit, nuk respektohen në planet menaxhuese dhe marrëveshjet e përdorimit. Së fundmi, kufizimet për të drejtat e qytetarëve dhe shoqatave të tyre të përdorimit për tu organizuar si një biznes fitim-prurës duken se limitojnë qëndrueshmërinë e sipërmarrjeve.²⁹ (Projekti i Zhvillimit të Burimeve Natyrore i Bankës Botërore synon të zgjerojë transferimin e pyjeve dhe kullotave për 80 komuna dhe të forcojë instrumentet ligjor dhe planifikues për përdorimin qytetar.³⁰)

1.7 Konfliktet për pronat dhe tokat

Edhe pse nuk ka një burim të saktë dhe aktual të dhënash, ka një marrëveshje të përgjithshme që thotë se gjysma e të gjithë çështjeve në gjykatat civile kanë të bëjnë me konflikte tokash dhe pronash.³¹ Profesionist të sistemit ankohen për vonesat, kompleksitetin procedural, gjykatësit dhe stafin e gjykatës, dhe burimet e kufizuara nga ku të merret ekspertizë teknike. Urdhrat juridik dhe gjykimet shpeshherë nuk regjistrohen siç kërkon ligji, dhe ka probleme me zbatimin e urdhrave të gjykatës. (Shih Shtojca 10.)

Ka pasur dy qasje ndaj këtyre çështjeve. Qeveria ka ndërmarrë disa projekte duke punuar me gjykatësit, avokatët dhe administratorët për të përmirësuar funksionimin e gjykatave civile dhe për të rritur kualitetin e vendimeve të tyre të pavarura. Këto Projekte mundësuan trajnim për gjykatësit dhe stafin, përmirësuan menaxhimin e çështjeve dhe i bënë procedurat për administratorët e pronave dhe shërbimet e lidhura me këtë, më efektive. Këto projekte nuk kanë një fokus specifik mbi çështjet e tokës dhe pronës. Shkolla e Magjistraturës ka ndërmarrë trajnim

²⁹ Shih Harold Lemel (2005), *Kompilimi i Raporteve, Gjetje dhe Propozime për Mbajtjen e Tokës dhe Çështjet e Organizimit*, Projekti i Zhvillimit të Burimeve Natyrore i Bankës Botërore.

³⁰ Banka Botërore (2005), Përgatitja e Projektit për Zhvillimin e Burimeve Natyrore, nën TF 053121.

³¹ Shih Norman Singer, (2001), Raport i Konsultuesit: *Sondazh i Çështjeve të Gjykatës Civile për USAID*, Korrik 4-29, 2001.

juridik për çështjet e tokës dhe pronës (me mbështetjen e EU dhe USAID) por Fakulteti i Ligjeve i Universitetit të Tiranës nuk ofron kurse gjithëpërfshirës për ligjet e tokës dhe pronës.

Disa projekte të mirë-financuara kanë punuar me organizatat jo-qeveritare për të organizuar shërbime ndërhyrje si një alternativë ndaj gjykatave. Ky aktivitet ka sjellë adoptimin e një ligji që lejon palët të paraqesin konfliktet e tyre te ndërhyrësit.³² Gjithsesi, një sistem formal ndërhyrje nuk është vendosur dhe konsultime të kohëve të fundit kanë raportuar probleme në ligj. Veçanërisht, ligji nuk autorizon gjykatësit për të transferuar çështjet nga gjykatat te ndërhyrësit. Në një nivel informal, ka evidenca se kryepleqtë e fshatrave, zyrat bashkiake dhe lider të tjerë zonal thirren shpeshherë për të ndërhyrë në konfliktet midis pjesëtarëve të familjeve dhe komshinjve. Donatorët kanë mbështetur Fondacionin Shqiptar për Zgjidhjen e Konflikteve dhe kanë asistuar aktivitete të tjera lokale duke mundësuar trajnim dhe shërbimet e punonjësve social, liderëve fetar dhe specialistëve të tjerë.³³

Pjesa 2. Çështje të pa zgjidhura

Siç shënohet më lartë, disa programe reforme kanë bërë progres substancial, por asnjë program nuk ka përfunduar dhe ekzistojnë akoma çështje të pazgjidhura. Këto të fundit ngrënë disa pyetje themelore: rikthim/kompensimi, zonat informale dhe statusi dhe funksioni i IPRS. Gjithashtu ngrihen pyetje teknike për tatimin, hipotekimin dhe financat, vlerësimin dhe problemet e zonave turistike bregdetare. Zgjidhja e këtyre çështjeve po ndodh në kornizën e gjerë të veprimeve që Qeveria Shqiptare ka zhvilluar në vitet e fundit. Strategjia Kombëtare për Zhvillim Ekonomik dhe Social (NSSD) është dokumenti kryesor i këtyre veprimeve, që jep udhëzim për planet e sektorit dhe strategjitë dhe formulimin e buxheteve.³⁴

Reforma e tokës dhe pronës nuk ka qenë subjekt i një dokumenti të veçantë gjithëpërfshirës. Gjithsesi, elementët kryesor të reformës së tokës –kalimi te ligji civil dhe marrëdhëniet e tregut, menaxhimi i tokave dhe pronave shtetërore, përdorimi në favor të ambientit i resurseve të tokës gjenden në pjesë të ndryshme dokumentacionit të çështjeve të lidhura me njëra-tjetrën. Për shembull, “Strategjia e Gjelbër” për zhvillimin agrar dhe strategjitë për zvogëlimin e varfërisë për zonat rurale dhe malore e nënvizojnë mbarimin e reformës së tokës si një mënyrë për të mbështetur mirëqenien qytetare dhe mundësitë ekonomike.³⁵ Për të marrë një shembull tjetër, zotimet ndërkombëtare të bëra nga qeveria për të luftuar korrupsionin, që përmirësojnë menaxhimin dhe thjeshtësojnë procedurat administrative, patjetër që influencojnë agjencitë që punojnë me tokën dhe pronat.³⁶

³² Projekti i Qendrës Shqiptare Komerciale ADR (2004). Raporti final, Projekti për Ndërhyrje/Arbitrim PHARE.

³³ Shih Zhydi Dervishi (2004), Zgjidhja e konflikteve te Paktimi (Gazetë e Fondacionit Shqiptar për Zgjidhjen e Konflikteve, Vol. 1, Nr. 21 fq. 5-26.

³⁴ Ministria e Financës, Prioritete nën NSSD, 2004-2006, www.minfin.gov.al.

³⁵ Shih Banka Botërore, *Shqipëria: Rritje e Dukshme përtej Tranzicionit*, Raporti Nr. 29257-AL, 27 Dhjetor 2004, www.wds.worldbank.org.

³⁶ Shih Komuniteti Evropian, Programi CARDS (2001), Dokumenti i Strategjisë Vendore 2002-2006, te <http://Europa.eu>. Gjithashtu shih Fondi Ndërkombëtar Monetar (2005), *Shqipëria: Ish-Vlerësim i Punës i Programit Afat-gjatët*, www.imf.org.

2.1 Rikthimi i të drejtave të pronësisë për ish- pronarët

Çështja e pazgjidhur e rikthimit/kompensimit ka qenë pengesa më e madhe për mbarimin e reformës së tokës dhe regjistrimeve të para.³⁷ Debatimi mbi rikthimin e tokës agrare filloi në 1993 kur Ligji Origjinal Nr. 7698, *Për Kthimin e Pronës Ish-Pronarëve*, lirojë këtë kategori. Ligji parashikonte për pronarët të cilëve granti 7501 nuk u mjaftonte për tokat e trashëguara, të kompensoheshin me një grant alternativ toke ose kompensim financiar. Gjithsesi, pas përshtatjes së Ligjit Nr. 7698, nuk u ra dakord për formën dhe vlerën e këtij kompensimi dhe programi i kompensimit nuk u implementua. Ish-Pronarët e pakënaqur e kundërshtuan ligjin duke u mbështetur te kushtetuta dhe ligjet. Gjatë 1997-98, zëri i tyre ishte i ndjeshëm gjatë hartimit të kushtetutës kombëtare dhe ata ja dolën mbanë në ngritjen e një dispozite që detyronte qeverinë të hartonte dhe aprovonte një legjislacion që do të zgjidhte çështjen e rikthimit deri në Nëntor 2001. Afati skadoi, dhe vetëm në Korrik 2004 parlamenti vepruan.³⁸ (Shih Shtojca 11.)

Ligji i ndryshuar, *Për Rikthimin dhe Kompensimin e Pronave*, ngrinte disa probleme të ligjit të vitit 1993.³⁹ Ai ka të njëjtin qëllim fillestar, rikthimin dhe kompensimin e pronave të patundshme të shpronësuara, shtetëzuara apo konfiskuara gjatë Nëntorit të 1944. Ky ligj pranon një numër më të gjerë ankesash dhe ankuesish se ligji i mëparshëm por vazhdon të përjashtoi tokat agrare që janë subjekt i Ligjit Nr. 7501. Shoqatat e ish-pronarëve dhe grupet e tjera mbeten të pakënaqura dhe kanë vazhduar betejën e tyre ligjore dhe kushtetuese.⁴⁰ Në këtë atmosferë kundërshtuese, qeveria është treguar e ngadaltë në implementimin e ligjit. Dymbëdhjetë Këshillat Zonal të Kthimit dhe Kompensimit të Pronave që duhet të gjykojnë ankesat filluan punë vetëm në Prill 2005 dhe nuk kanë akoma (në Maj 2005) marrë trajnim, gjithashtu stafi i Këshillit Shtetëror që duhet të vendosë për procedurat dhe standardet dhe që duhet të dëgjojë apeli akoma nuk është punësuar. Një amendament i ligjit është paraqitur në Parlament për të shtyrë afatet për një vit, por datat e diskutimit për këtë amendament akoma nuk janë vendosur.

Midis çështjeve të ndryshme të implementimit, metoda e vlerësimit për kompensimin është diçka që do të përfitonte shumë nga përvoja ndërkombëtare. Një këshill ekspertësh ka përgatitur një projekt-metodë që duhet të aprovohet nga parlamenti. Kjo metodë rezulton në vlera toke që janë shumë të larta – deri në 700 Euro për m² në zonat urbane dhe 30,000 euro për hektar në tokat agrare. Ka një dyshim nëse një nivel kaq i lartë i çmimit të kompensimit mund të financohet nga shteti gjatë periudhës 10-vjeçare të vendosur nga ligji. Duke adresuar këtë shqetësim, Qeveria vendosi në Maj 2005 të dorëzonte projekt-metodën e saj për një shqyrtim nga ekspert të pavarur.

Vonesat e vazhdueshme në zgjidhjen e çështjes së kthimit dhe kompensimit po shkaktojnë një dilemë rrethore, që pengon të drejtat e tokës dhe pronës në shumë zona. Në njërin krah, vendndodhja dhe kufijtë e pronave shtetërore nuk mund të përcaktohen qartë deri sa të parcelat që do të rikthehen dhe parcelat private do të jenë përcaktuar. Në krahun tjetër, deri sa të përcaktohet prona shtetërore, është e pamundur të parashikohen cilat toka do të jene alternative

³⁷ Në verën e 2004-ës, projekti i regjistrimeve të para i sponsorizuara nga USAID, ndërpreu punën në tetë zona bregdetare ku zënkat për rikthimin, bënë të mundur përcaktimin e statusit të tokës.

³⁸ Presioni nga grupet shoqërore vendore dhe niveli i lartë i interesit nga organizatat ndërkombëtare influencuan aksionet e parlamentit.

³⁹ Ligji Nr. 9235 datë 29 Korrik 2004, *Për Rikthimin dhe Kompensimin e Pronës*.

⁴⁰ Në Shkurt 2005, Gjykata Kushtetuese dëgjoi një çështje që kundërshtonte ligjin si një shtypje e principeve të pronës së barabartë. Në Prill 2005, Gjykata Kushtetuese dëgjoi një oponent ndaj këtij kundërshtimi nga ana e banuesve të këtyre ndërtesave të cilët do duhej të shpërnguleshin kur shtëpitë e tyre do të merreshin nga ish-pronarët.

për grantet e ish-pronarëve. Mungesa e informacionit për alternativat dhe vlerat i detyron ish-pronarët të zgjedhin midis vazhdimit të ankesave të tyre dhe pranimit të kompensimit të.

2.2 Zhvillimet ilegale dhe vendbanimet informale

Problemet e zhvillimeve ilegale dhe vendbanimeve informale përfshijnë aspekte të mbajtjes së tokës, përdorimit të tokës dhe rregullave për ambientin. Në zonat periferike urbane, vendbanime rezidenciale të mëdha u shfaqen në fillimet e 1990, si pasojë e migrimit të brendshëm që ndodhi gjatë kësaj periudhe. Normalisht, godinat ishin në vende publike e nuk kishin tituj ligjor pronësie. Gjithsesi, banorët kanë dokumente nga transaksionet e fillimit të 1990 që ndodhën pasi qeveria qendrore ishte e shqetësuar nga shpejtësia me të cilën migrimi i brendshëm po ndodhte gjatë viteve 1991-1994. Ndërtimet janë ngritur pa pasur furnizim me ujë, kanalizimet e nevojshme, rrugore dhe infrastrukturë tjetër çka shkakton një rrezik të konsiderueshëm për ambientin dhe shëndetin.⁴¹ Çështjet e vendbanimeve informale kanë qenë një nga prioritetet kryesore të Qeverisë. Projekte janë kryer në zonat periferike urbane duke u përpjekur që të përcaktojnë mënyra më çmim efektiv për të instaluar infrastrukturë dhe për të “rregulluar” funksionet urbane në këto zona. (Shih Shtojca 12.)

Ka një numër godinash (përgjithësisht komerciale) për të cilat pronarët kanë marrë leje ndërtimi nga bashkitë, por lejet nuk përputhen me ligjet e aplikueshme. Shembuj të tilla janë: kioskat në parqet publike, dyqanet mbi kanalet kryesore të vaditjes, dhe shtëpi ose restorante në zonat e mbrojtura. Në mungesë të planeve urbanistike dhe si pasojë e mbikëqyrjes së dobët nga ana e Qeverisë, autoritetet e qeverive lokale i kanë dhënë këto leje sipas dëshirës së tyre.

Iniciativa kryesore e qeverisë për tu adresuar këtyre problemeve ka qenë adaptimi në Tetor 2004 i ligjit, *Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave Informale*,⁴² i cili ka këto objektiva:

- ri-planifikimin e secilës zonë informale për të siguruar funksionimin e tyre si lagje urbane, duke ruajtur zonat e nevojshme për infrastrukturë, daljet rrugore dhe hapësirat publike;
- kthimi i ndërtesave ekzistuese në përputhje me standardet e ndërtimit dhe përdorimit të tokës, dhe legalizimi i tyre nën ligjin administrativ; dhe
- vendosja e të drejtave të pronësisë dhe qerasë për personat që kanë zënë këto toka dhe ndërtesa.

Ligji nënvizon një procedurë në fillim sipas së cilës qytetarët/banorët duhet të plotësojnë një deklaratë të dëshirës së tyre për legalizim. Brenda afatit, 24 Mars 2005, 54,000 deklarata vetjake qenë plotësuar që tregonin vendndodhjen, madhësinë dhe kufijtë e parcelave të tokës dhe ndërtesave. Ka disa llogaritje të numrit të parcelave që përfaqësohen nga këto aplikime. Sipas disa llogaritjeve, këto aplikime përbëjnë 60 deri në 70 për qind të 90,000 pronave të pranueshme; të tjera llogaritje tregojnë se një numër fare i vogël i banorëve i plotësuan vetë-deklarimet, duke ndjekur një bojkot sistematik të procesit të vetë-regjistrimit të ndërmarrë për shkak se ligji nuk adreson as çështjen e banorëve të paligjshëm as nuk konsultohet me banorët për çështjen e përballimit të çmimit të tregut për ata që banojnë në vendbanimet informale. Për më shumë, disa nga të prekurit argumentojnë se pronat e tyre nuk duhen të klasifikohen si të “paligjshme” përdërisa kërkesat e tyre qëndrojnë për rikthim apo ligje të tjera. Në mënyrë interesante në një

⁴¹ Shih Banka Botërore (2005) Plani i Rivendosjes për Porto Romanon, Zhvillimi dhe Pastrimi i Zonave Bregdetare të Shqipërisë, mund ta gjeni tek www-wds.worldbank.org.

⁴² Ligji Nr. 9304 datë 29 Tetor 2004, *Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave Informale*.

zonë të Korçës, aplikimet e kaluan 100 për qind sepse njerëzit jashtë zonave informale kërkonin që të bëheshin pjesë e programit.

Skuadra profesionistësh kanë filluar detyrën teknike të rishikimit të formularëve të vetë-deklarimit dhe përgatitjen e dokumenteve të zonës dhe studimeve urbane. Një rezultat i miksuar pritet për shkak se të dhënat e deritanishme ndryshojnë. Në zonat ku ka pasur projekte të mëparshme, duhen bërë sondazhe të kujdesshme dhe harta të tjera dalje e detyra teknike brenda periudhës së shkurtër të përcaktuar nga ligji.⁴³ Në zona të tjera, pa harta regjistrimi dhe të dhëna, detyra do të jetë më e vështirë dhe rezultati më pakë i saktë.

Suksesi i programit të legalizimit dhe rregullimit është i mundur të qëndrojë në nivelin e kostos për banorët. Siç shkruhet, ligji përcakton që qytetarët duhet të paguajnë me “çmimin e tregut” për të marrë pronësinë e tokës nga shteti, ose me një çmim për të cilin është rënë dakord nëse toka është në pronësi private. Qytetarëve do tu duhet gjithashtu të paguajnë për aksionet për të marrë miratim administrativë me prapa-veprim. Disa qytetarë do tu duhet të rindërtojnë shtëpitë apo godinat e tyre në mënyrë që të akomodojnë të drejtat e kalimit apo hapësirat publike. Disave do tu duhet të lëvizin plotësisht, rast në të cilin qeverisë do ti duhet ti gjej atyre një tjetër parcelë toke por jo një kompensim për humbjen e ndërtesës ilegale. Qytetarëve do tu duhet gjithashtu të paguajnë për sondazhet dhe dokumentacionin, kostot administrative dhe “kushtet teknike” të përcaktuara nga Këshillat e Rregullimit të Territorit, administratat bashkiake, administratat e regjistrimit dhe tokës. Shpresohet që në zonat ku donatorët kanë bërë sondazhe më parë dhe ku kanë mbledhur të dhëna, agjencitë nuk do të kërkojnë ribërjen e tyre.

Numri përfundimtar i ndërtesave komerciale që kërkojnë legalizim mund të dalë më i madh nga ç’ pritej dhe të krijojë një problem shumë substancial. m. Është e paqartë se si këto raste do të rregullohen ku ekzistojnë konflikte të pastra me ligje të tjera të aplikueshme (Rregullorja e mjedisit, të drejtat e kalimit, etj.)

Në përgatitje të implementimit të ligjit, dy aksione për “hapat e mëtejshëm” duhen bërë: (a) rishikimi i 54,000 rasteve të paraqitura, zhvillimi i një databazë, analizimi tipologjik i ndërtesave ilegale, dhe identifikimi i çështjeve potenciale në implementimin e ligjit; (b) një fushatë publike për të promovuar vlerën e ligjit, veçanërisht për vendbanimet informale. Një opsion për të rishikuar ligjin, edhe duke shtyrë afatet nëse është e domosdoshme, duhet eksploruar.

Duhet theksuar se Ligji *Për Legalizimin dhe Informimin e Zonave Informale* nuk përcakton një mekanizëm që financon infrastrukturën e cila do të jetë e domosdoshme për ti kthyer këto zona në zona urbane të mirëfillta. Ai vetëm thotë se planifikimi urban do të bëhet dhe se administratat bashkiake do të marrin veprimet e nevojshme për të lëvizur ndërtesat apo strukturat që pengojnë ndërtimet publike.

2.3 Statusi ligjor dhe institucional i IPRS

Ligji i vitit 1994, i cili krijoi IPRS-n, është kuptuar se nuk mund të përcaktonte statusin dhe funksionet e saj.⁴⁴ Në veçanti sistemin e shërbimit civil që ti përshtatej kërkesave dhe

⁴³ Për shembull, në zonën e Kënetës Durrës, qytetarët kanë dorëzuar mbi 1,000 aplikime, por këto aplikime por kontrollohen me hartat e regjistrimit dhe listën e pronarëve të mbushura gjatë regjistrimit të parë.

⁴⁴ Ligji nr. 7843 datë 13 Qershor 1994, *Për Pronat Regjistrimin e Pronave të Patundshme*.

menaxhimit të profilit të aftësive të IPRS.⁴⁵ Si rezultat i kësaj, në 2003, qeveria dhe parlamenti filluan të konsideronin mendime ndaj ligjit, të cilat do të ndryshonin ndarjen e tij administrative. Një draft i përgatitur nga IPRS kërkonte të ri-vendoste agjencinë si një organ pothuajse-qeveritar, i vetë-menaxhuar dhe i vetë-financuar. Një alternativë e prezantuar nga Ministria e Drejtësisë propozoi transferimin e IPRS-së nën juridiksionin e saj dhe mbajtjen e statusit të IPRS brenda sistemit menaxhues të shërbimit civil dhe buxhetit kombëtar. Në Maj 2005, Parlamenti adoptojë propozimin e Ministrisë të Drejtësisë.

Masat e ligjit të ri kufizohen vetëm në strukturën e saj dhe nën-ndarjen, dhe nuk u adresohen grupit më të gjere të pyjeve të pagzjidhura mbi lidhjet funksionale dhe mbi statusin ligjor me juridiksionet paralele dhe konfrontuese.⁴⁶ Bazuar mbi të dyja Kodin Civil dhe ligjin e 1994, IPRS duhet të kthehet në burimin ekskluziv të të dhënave mbi të drejtat e pronës së patundshme, me një saktësi të garantuar, e bazuar mbi “zinxhirin” e transaksioneve të regjistruara. Kjo garanci do të thotë se gjykatat duhet të përjashtojnë nga provat mbi të drejtat e pronësisë, dokumentet që dalin nga burime jashtë regjistrat. Në mënyrë të njëjtë, do të thotë që noterët, ndërmjetësit apo agjenci të tjera duhet të mbështeten dhe tu japin pronësi të dhënave të IPRS, kur marrin vendime mbi ekzistencën, statusin apo pronësinë e të drejtave apo të drejtave të sipërmarrjes për pronën. Nëse sistemi do të punojë, atëherë ky princip i përparësisë duhet rregulluar jo vetëm në legjislacionin e IPRS, por edhe në ligjet e tjera që kanë të bëjnë me këtë çështje, si për shembull Ligji *Për Praktikën Noteriale dhe Për Kodin e Procedurave Civile*. Nëse agjencitë krijojnë databaza të tjera në të cilat pronat përcaktohen me karakteristika të tjera, dhe ato i quajnë këto të dhëna si superiore ndaj atyre të IPRS në çdo rast, atëherë ligji civil i garantuar në regjistrat do të rishikohet. Ka një nevojë të qartë për legjislacion dhe marrëveshje praktike midis agjencive për të siguruar rrjedhjen e dyanshme të të dhënave dhe rregullave për mbledhjen, transmetimin dhe përdorimin e tyre.⁴⁷

Në tjetër aspekt i ri-organizimit të IPRS përfshinë strukturat menaxhere dhe operimin e saj. Kontrollë dhe vlerësime kanë treguar se qytetarët përballen me vonesa, kosto të larta dhe çoroditje çdoherë që ata mundohen të kryejnë transaksione në regjistrat e zyrës.⁴⁸ Një sondazh për klientët e IPRS i mbaruar në Shtator 2005 zbuloi se shumë klient harxhojnë muaj duke u mundur të mbarojnë një procedurë të vetme, dhe u duhet të vizitojnë zyrën e IPRS pesë, dhjetë, njëzet apo më shumë herë. Presioni për të paguar ryshfete është parë si shkak kryesor për këtë, dhe sasia e ryshfeteve dukej se arrinte vlerën e mijëra dollarëve. U vu re se kishte një ndryshim të madh midis zonave të studiuara, me disa që funksiononin relativisht mirë, duke sugjeruar se këto probleme nuk janë një konsekuencë e padiskutueshme e sistemit të IPRS në Shqipëri.

Në bashkëpunim me aksioner të jashtëm, Qeveria ka ndërmarrë iniciativa të rinovuara për të ofruar trajnim, mjete teknike, dhe përmirësim të procedurave llogaritare dhe menaxheriale.

⁴⁵ Shih Ernst and Young Shqipëri, *Kontrolli Menaxherial dhe Financiar i Njësive të Projekteve të Para të Regjistrimit me Fondet e USAID*, 14 Janar 2002; KPMG Shqipëri, *Rishikim i Raportit të Kontrolluesve për Kontrollin Menaxherial dhe Financiar të PMU*, 29 Mars 2002; Deloitte and Touche, *Raportet Kontrolluese Menaxheriale dhe Financiare të Bashkimit Evropian të Njësive të Menaxhimit të Projektit për Sistemin e Regjistrimit të Pronës së Patundshme*, 3 Qershor 2002.

⁴⁶ Shih ARD Inc. për USAID, *Përmirësimi Organizativ i Regjistrimit në Shqipëri, Raporti Final*, Dhjetor 2004; shih gjithashtu William Valletta dhe Rudina Jasini, *Regjistrimi i pasurive të paluajtshme dhe impakti i tij mbi të drejtat e pronësisë*, në Jeta Juridike (Gazete e Shkollës Shqiptare të Magjistraturës, nr 3, 2004).

⁴⁷ Ligjet e ndryshme sipas kategorive autorizojnë krijimin e kadastrave të ndryshme dhe regjistrave që supozohen të përmbledhen në një sistem të bashkuar. IPRS nuk ka qenë kooperative në lejin e eksedit për këto data dhe harta. Në Nëntor 2004, projekti i sponsorizuar nga USAID për regjistrimet e para të 16 zonave urbane pas IPRS refuzuan ti ofronin këto të dhëna për qytetet.

⁴⁸ Gavin Adlinton (2005).

Është e rëndësishme të pranohet, se gjithsesi ka aspekte ligjore të IPRS që e bëjnë të ndryshëm nga një regjistër tipik i EU dhe që ndikojnë aftësinë e saj për të ofruar shërbim të efektshëm. Në praktikën tipike Evropiane, ligji civil ka një koncept të bashkuar (dhe jo me kategori) për pronat dhe të drejtat e tjera. Si rezultat i kësaj, dokumente ligjor janë standarde në formë dhe mund të trajtohen në mënyra rutinë. Për shumicën e transaksioneve, vetëm një nëpunës i regjistrimit duhet të kontrollojë saktësinë e një dokumenti të ri sipas “zinxhirit” të mëparshëm të dokumenteve, përpara se ta shënojë në faqen e regjistrimit. Në Shqipëri, dokumentet e prezantuara pranë IPRS varrojnë sipas kategorive dhe sipas origjinës së të drejtave në programet e ndryshme të privatizimit apo rikthimit.⁴⁹ Procesi kërkon gjykime për statusin e palëve dhe mundësitë e tyre për tu marrë me pronat e llojeve të ndryshme. Personeli i regjistrimit vlerëson formën, dhe shohin pas në kërkimet e bëra në dokumentet e transaksionit, që shpesh kërkojnë dokumente shtesë. IPRS i nënshton shumicën e aplikimeve midis disa niveleve të rishikimit teknik dhe supervisor.

Ligji i ri Nr. 9407 ofron një mundësi për tu adresuar këtyre çështjeve të marrëdhënieve midis agjencive, statusit ligjor dhe funksionimit të IPRS nga perspektiva e re e mbikëqyrjes nga Ministria e Drejtësisë. Kjo ofron bashkëpunim dhe koordinim potencialisht më të afërt me shërbimet noteriale, gjykatat dhe shërbime të tjera juridike; në krahun tjetër, kjo mund të krijojë disa tensione me agjenci të tjera në sferat e mbijetesës, gjeografisë dhe shërbimeve të hartave, dhe menaxhimit të tokave rurale.

2.4 Tatimet mbi tokën dhe pronën

Taksat mbi pronën dhe tokën janë parë si një burim thelbësor i vetë-qeverisjes vendore, por akoma nuk po luajnë një rol të rëndësishëm. Ligji Nr. 7805 datë 1994 autorizon taksimin e tokës dhe ndërtesave me një çmim fiks për metër katror të ndërtesës, dhe për hektar të tokës në varësi të kategorisë së përdorimit. Gjithsesi, taksimi i tokës mbi bazën e këtij ligji më vonë u hoq. Në mënyrë të ngjashme një ligj për taksimin e tokës agrare u autorizua dhe më vonë u pezullua. Ligji Nr. 8982 i vitit 2002, *Për Sistemin e Taksave Lokale*, ri-përcaktoj autoritetin e qeverive lokale për të mbledhur taksat mbi tokën dhe pronën, duke përfshirë dhe tokën agrare. Gjithashtu subjekt i tatimeve lokale është edhe transferimi i të drejtave të pronësisë për pronat e patundshme dhe bashkimi i godinave të reja në infrastrukturë.⁵⁰ Ligji *Për Tatimin mbi Vlerën e Shtuar* u amendua për të parashikuar se, pas 31 Dhjetorit 2005, tokat komerciale dhe ndërtesat industriale (jo rezidenciale) do të ishin subjekt i TVSH kur ato të shiteshin.⁵¹ TVSH nuk do mblidhej kundrejt pagimit të qerasë në çdo ndërtesë. (Shih Shtojca 13.)

Drejtoria e Tatimeve (pjesë e Ministrisë së Financave) raporton se për 2003 dhe 2004, asnjë e ardhur nuk është mbledhur nga taksat për tokën ose nga taksat për ndërtesat.⁵² Taksa e transaksionit mblidhet nga IPRS si një kusht paraprak për regjistrimin e një marrëveshje shitblerje. Gjithsesi me sa duket, shumë njerëz i shmangen pagimit të kësaj takse duke mos e regjistruar transaksionin e tyre, dhe shumë nga ata që paguajnë duket se zvogëlojnë çmimin e paguar në transaksion. Analistët thonë se paaftësia për të mbledhur taksën e tokës dhe pronës qëndron te paaftësia për të përcaktuar pronarët e tokave dhe ndërtesave subjekt i taksave. Të tjera arsye që përmenden janë metodat e vlerësimit dhe vazhdimi i përjashtimeve nga ligji.⁵³ Qeveria

⁴⁹ Për shembull, Rregullorja e IPRS detajon mbi 20 burime origjinë të ndara për të drejtat e tokës dhe pronës, secila prej të cilave ka grupin e vet të dokumentacioneve të nevojshme, që provojnë pronësinë apo të drejtat e sipërmarrjes për pronën.

⁵⁰ Ligji Nr. 8982 datë 12 Dhjetor 2002, *Për Sistemin e Taksave Lokale*.

⁵¹ Ligji nr. 7982 datë 27 Prill 1995, *Për Taksën mbi Vlerën e Shtuar*, Neni 20.

⁵² Faqja e Internetit e Ministrisë së Tatimeve, www.tatime.gov.al.

⁵³ Shih Decentralizimi në Tranzicion, Banka Botërore (2004), një studim i Qeverive lokale Shqiptare.

po i adresohet kësaj përmes iniciativave (të ndërmarrë në partneritet me DfID) që fokusohen në administrimin e taksës kombëtare.⁵⁴

2.5 Vlerësim

Me fillimin e reformës së tokës, ligjet e Shqipërisë kanë parashikuar zhvillimin e dy metodave për vlerësimin e tokës dhe pronës. Për transaksione midis palëve private, marrëveshjet e tyre të negociuara në liri mund të vendosin çmimin e shitjes apo dhënies me qira. Për transaksionet që përfshijnë tokën shtetërore ose blerjen nga shteti të tokës private përmes shpronësimit ose marrjes së përkohshme, një mënyrë vlerësimi e përcaktuar nga dekreti i Këshillit të Ministrave do të aplikohet.⁵⁵ Metoda e vlerësimit shtetëror është përcaktuar në dekretin e vitit 2000, *Për Kriteret e Vlerësimit dhe Njëjësimit për Kthimin*. Ky dekret parashikon se databaza e IPRS do të regjistrojë çmimet e shitjes/blerjes, qerasë apo vlerave të tjera të transaksionit, dhe i drejton ekspertët që përfaqësojnë një agjenci shtetërore që ndërmarrin një transaksion, të mbledhin një grup shit/blerjesh të ngjashme që kanë ndodhur kohët e fundit nga këto të dhëna. Në rastin kur prona të ngjashme nuk janë regjistruar kohët e fundit, eksperti këshillohet të përdorë një metodë objektive. Në rastin e një ndërtese, indeksi i çmimit të ndërtimit i aplikohet me rregullime vjetërsisë së ndërtesës dhe funksioneve. Në rastin e tokës agrare, matjet e fertilitetit dhe përmbajtjes së lagështisë duhen konsideruar, me një koeficient të distancës së pronës nga qendrat urbane.⁵⁶ Kohët e fundit, e njëjta qasje, e bazuar mbi të dhënat objektive të mbledhura me qëllimin e modelimit të prodhueshmërisë së tokës me koeficientet shtesë të vendndodhjes dhe zhvillimit potencial, është përdorur në projekt-metodën e Komitetit Shtetëror për Rikthimin dhe Kompensimin. Rezultatet e kësaj metodologjie kanë ngritur shqetësimet, që shënohen më lartë, të vlerës së lartë të tokave urbane dhe agrare.

Duke respektuar marrëveshjet private të tokës, në Shqipëri është vendosur profesioni i vlerësuesve. Shërbimet e vlerësuesve përdoren në transaksione në përputhje me zgjedhjen e palëve. Për disa lloje pronash, veçanërisht për apartamentet, ka një numër të gjerë të dhënash për çmimet e shitjes dhe qerasë. Problemi praktik që mbetet është si të qartësohen afatet dhe kushtet “e vërteta” që shoqërojnë transaksionin për tokën dhe zhvillimet në shkallë më të lartë. Meqenëse shumica e këtyre rasteve përfshinë një përzierje të ligjit civil dhe aksioneve të administratës vlerësimi i elementëve të “marrëveshjes” përcaktohet nga të dyja metodat, ajo e vlerësimit të tregut dhe ajo e vlerësimit të shtetit. Ka një tendencë të fortë për të mbajtur shumë element në hije. Kështu që duket se ka një nevojë për të konsideruar më shumë mënyra për lejuar qarkullimin e informacioneve për çmimet dhe qiratë përmes institucioneve jo-shtetërore (si shoqatat dhe shërbimet e komisionarëve) pa krijuar riskun e ngritjes së taksës apo detyrimeve të tjera për palët që përfshihen në transaksionet e raportuara.

2.6 Hipotekimi dhe financat

Deri më tani, hipotekimet në Shqipëri kanë qenë në një nivel shumë të ulët. Të dhënat për përdoruesit të IPRS-së tregojnë se ka 4,900 hipotekime të regjistruara në 2003 dhe vetëm 518 në

⁵⁴ Shih www.tatime.gov.al.

⁵⁵ Shih Ligji Nr. 7501 datë 19 Janar 1991, *Për Tokën*, Nenet 4 dhe 19; Ligji Nr. 7980 datë 27 Qershor 1995, *Për Blerjen dhe Shitjen e Vendndodhjeve të Ndërtimeve Urbane*, Neni 8; Ligji Nr. 8561 datë 22 Dhjetor 1999, *Për Shpronësimin dhe Marrjen e Përkohshme për Interes Publik*, Nenet 4 dhe 17.

⁵⁶ Këshilli i Ministrave Dekreti nr. 138 datë 23 Mars 2000, *Për Kriteret Teknike të Vlerësimit dhe Njëjësimit të Kompensimit*.

tetë muajt e parë të vitit 2004.⁵⁷ Shumica e këtyre hipotekimeve regjistrohen ne hipotekat urbane, duke pasur parasysh se tokat rurale radhë herë janë subjekt hipotekimi. (Shih Shtojca 14.)

Shumica e analistëve e përcaktojnë numrin e vogël të hipotekimeve si një dobësi si pasojë e dobësisë së sistemit bankar dhe mundësive të kufizuara të sektorit të biznesit për të thithur kapital.⁵⁸ Ka edhe faktorë të tjerë që luajnë rol. Nuk ka një ligj mbi hipotekimet; si pasojë, masat e Kodit Civil për “garancitë” shërbejnë si baza ligjore për çdo marrëveshje kolaterale. Procedurat për heqjen e të drejtës së pronës janë të pavolitshme, me një proces që mund të zvarget për disa vjet. Një problem shtesë, i përmendur nga përfaqësuesit e bankave, është vështirësia e përbaljes me zyrat e përmbarimit për të ekzekutuar një vendim të gjykatës për heqjen dhe zbrazjen e pronës.⁵⁹

Në këtë kontekst, ndërtuesit Shqiptar kanë krijuar disa strategji praktike. Normalisht ndërtuesi i një godine apartamentesh apo zyrash grumbullon transaksionin duke bërë një premtim kontraktual për të transferuar (në fund të projektit) pronësinë e një numri të caktuar apartamentesh apo zyrash. Çdo pronar toke bëhet aksioner në godinën e ardhshme. Kur nxirren lejet e ndërtimit, ndërtuesi “para-shet” hapësirat për apartamentet apo zyrat e ardhshme banorëve, të cilët paguajnë me këste ndërkohë që arrihen hapat e ndryshëm të ndërtimit. Çdo raund pagimesh financon hapin tjetër të ndërtimit. Në fund, transferimi i apartamenteve apo zyrave pronarëve të tokës/aksionerëve të cilët i çojnë ato tek banorët që kanë para-paguar. Përderisa asnjëra prej marrëveshjeve nuk janë transaksione të ligjit civil për pronën, ato nuk regjistrohen, dhe pronarët e tokës dhe banorët nuk kanë asnjë mbrojtje civile deri në fund. Për ta ulur këtë risk dhe për ta bërë para-pagimin më atraktiv për blerësit, parlamenti kaloi në Shkurt 2004 një amendament për Ligjet e Ndërtimit, i sponsorizuar nga Shoqata e Ndërtuesve,⁶⁰ që autorizonte IPRS të krijonte një sistem të “regjistrimit të përkohshëm” të kontratë së tokës dhe marrëveshjeve të para-pagimit. Gjithsesi, IPRS nuk ka krijuar akoma rregullat dhe procedurat për “regjistrimet e përkohshme”.

Aktiviteti i partnerëve për zhvillim në fushën e hipotekimit ka përfshirë ofertën e trajnimit të bankave në hartimin e formularëve dhe procedurave për huadhënie, dhe të trajnimit të firmave në krijimin e aplikimit për huat. Ka disa iniciativa të qe kanë si qëllim të asistojnë në zhvillimin e bashkimeve të kredive dhe institucioneve të mikro-huadhënies. Me rritjen e bazës së klientëve dhe me marrjen e kredive të një shkalle më të lartë nga disa firma, ka pasur diskutime për të asistuar disa aplikime për hipotekim; gjithsesi, kjo nuk po ndodh akoma.

2.7 Turizmi në zonat bregdetare

“Zona bregdetare” nuk përcaktohen në ligj; por është një koncept planifikimi, i përfshirë në dokumentet e politikave dhe marrëveshjeve ndërkombëtare.⁶¹ Një “zonë turistike në zhvillim”, në krahun tjetër, është një kategori e përcaktuar nga ligji.⁶² Në zonat e ndikuara, këto dy koncepte janë të mbivendosura në pyetjet e përgjithshme për tokën dhe pronat dhe në ligjet për

⁵⁷ Numra më të lartë hipotekimi u regjistruan gjatë 2001 (mbi 6,000) dhe 2002 (mbi 7,900).

⁵⁸ Shih Zhvillimi i Firmave Shqiptare dhe Shërbimet e Tregut të Eksportit—EDEM (2004), *Sondazh i Huave në Shqipëri*, një raport i përgatitur për USAID, <http://www.dec.org>.

⁵⁹ Një aspekt i kësaj është se përmbaruesit zakonisht nuk kanë transport, kështu që banka gjen makinën për të transportuar një nëpunës në terren.

⁶⁰ Ligji Nr. 8402 datë 10 Shtator 1998 (i amenduar nga Ligji Nr. 9200 datë 26 Shkurt 2004, *Për Kontrollimin dhe Disiplinimin e Punimeve të Ndërtimit*, Neni 12/1.

⁶¹ Shih Programi i Asistencës Teknike Mesdhetare për Ambientin (METAP) Plani i Menaxhimit të Zonave Bregdetare, Raporti Final Faza e Parë 1995 dhe Faza e Dytë, 1996.

⁶² Ligji Nr. 7665 datë 21 Janar 1993, *Për Zonat me Prioritet të Zhvillimit Turistik*.

ambientin dhe programet për mbrojtjen e ujërave, tokës dhe burimeve. Si pasojë zonat bregdetare dhe pjesët e tyre turistike përfaqësojnë një strukturë të veçantë komplekse të zotërimit, rregullit dhe planifikimit të tokës. (Shih Shtojca 15.)

Ligji Për Zonat me Prioritet të Zhvillimit Turistik përcakton një status të veçantë, me objektivin se sigurimi i investimeve në këto zona do të jete frytdhënës për shoqërinë Shqiptare në gjerësi, dhe nuk do të japë vetëm fitim për pronarët privat dhe investitorët. Ai gjithashtu përshpejton nevojën për rregullimin e ndërtimeve, duke parë kontekstin e ndjeshëm ambiental. Për të dyja qëllimet, ligji autorizon Ministrinë e Rregullimit të Territorit dhe Turizmit të rregullojë zonat sipas një procesi planifikimi, dhe të përcaktoj zhvillimin e tyre të ardhshëm brenda Strategjisë së Zhvillimit Turistik. Për secilën zonë, Ministria mund të implementoj një sistem me dy nivele për përdorimet e lejuara dhe të ndaluara. Niveli i parë i përdorimeve të lejuara mund të përfshijë si kushte ekzistente agrikulturën, pyjet dhe kullotat. Niveli i dytë, hotelet dhe përdorimet që kanë të bëjnë me to janë përcaktuar si “aktivitete të promovuara” për turizëm. Kur një aktivitet i promovuar propozohet, Ministria mund të ndërhyjë “ si një përfaqësues i pronarit të tokës” për të vendosur një marrëveshje me ndërtuesin e projektit.⁶³ Në këtë mënyrë, ministria edhe kontrollon planifikimin/rregullimin edhe monitoron marrëveshjen e biznesit.

Problemi parësor i rajoneve bregdetare ka qenë mungesa e aftësive për të përcaktuar dhe forcuar standardet ambientale, për të kontrolluar zhvillimin e procesit të vendim-marrjes, dhe për të kufizuar fragmentimin *ad hoc* të të drejtave të tokës. Situata është akoma më e komplikuar me kërkesat e pazgjidhura për rikthim dhe zënkat për pronësinë e tokave. Iniciativat e qeverisë të ndërmarra në bashkëpunim me Bankën Botërore dhe partnerët për zhvillim, kanë si qëllim tu adresohen këtyre problemeve duke krijuar procedura planifikimi për pjesëmarrjen dhe të forcojnë koordinimin dhe kapacitetet e njësive ministrore dhe atyre të qeverive lokale.⁶⁴ Aktivitete sporadike për forcim janë ndërmarrë, por deri më tani metoda të qëndrueshme për kooperim midis agjencive dhe qeverive lokale nuk janë krijuar.⁶⁵ Kështu që zonat bregdetare mbeten një fushë në të cilën shumë punë duhet bërë akoma për të përcaktuar një sistem funksional të administrimit të lidhur me ri-zgjidhjen e pyetjeve mbi zotërimin e tokës.

Pjesa 3. Përdorimi i tokës, menaxhimi i tokës dhe rregullat për ambientin

Reforma e sistemit të kontrollit mbi përdorimin e tokës, menaxhimin e tokës dhe mbrojtjes së ambientit kanë avancuar më ngadalë se aktiviteti i zotërimit të tokës. Kjo si pasojë pjesërisht e kufizimeve në financim dhe staf, por për më të shumtën si pasojë e nevojës për të gjetur metodologji të reja në një situatë ndryshimesh demografike, hapësinore, dinamike dhe ekonomike. Ka pasur një numër projektesh të veçanta në të cilat janë testuar metoda të reja kontrolli për planifikimin, rregullimin, zhvillimin dhe rregullore ambienti. Këto kanë mundësuar oportunitete zhvillimi për profesionistët dhe zgjidhje praktike. Ato kanë influencuar qeveritë e atëhershme në hartimin e politikave dhe integrimin institucional.⁶⁶ Gjithsesi, ato nuk kanë pasur sisteme totalisht koherente dhe të mirë koordinuara për menaxhimin urban apo rural të tokës.

⁶³ Ligji Nr. 8402, Neni 7.

⁶⁴ Shih Programi i Ambientit i Kombeve të Bashkuara (2004) Projekti i Ruajtjes së Zonave Ujore dhe Sistemeve Ambientale Bregdetare (MedWest) Raport, www.medwestcoast.com.

⁶⁵ Për shembull, gjatë verës së 2004, Këshilli Kombëtar i Rregullimit të Territorit urdhëroi nëpunësit lokal te komunave në Golem, rajon i Tiranës, të ndalonin dhënien e granteve për shesh ndërtimet në zonën e plazhit.

⁶⁶ Qeveria ka adoptuar një Strategji për Zhvillimin Agrar (e quajtur “Strategjia e Gjelbër”) e cila përfshinë shumë principe të praktikës më të mirë për një zhvillim të balancuar, mbrojtje ambientale dhe ruajtjen në

3.1 Administrimi i tokave rurale

Në zonat rurale, ka pasur një përpjekje për të konsoliduar në dy sisteme rregullimi dhe menaxhimi gjendjet e ndryshme të ligjeve që mbulojnë fushat agrare, kullotat dhe livadhet, pyjet, zonat ujore të lidhura me tokën, dhe tokat me mbrojtje të veçantë. Dy struktura hierarkike administrative janë krijuar, të cilat janë nën kontrollin e Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit. E para është Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave (Drejtoria e Pyjeve), e cila ka juridiksion mbi (1) pyjet dhe kullotat e largëta që mbeten nën kontrollin e shtetit, (2) pyjet dhe kullotat e komunave, dhe (3) zonat me mbrojtje të veçantë. Drejtoria Pyjore ka personel në terren në 36 rrethe dhe në 103 zyra lokale, dhe një njësi e veçantë e Policisë Pyjore ka fuqi forcimi dhe inspektimi. Së dyti, për fushat agrare dhe tokat brenda fshatrave, një strukturë prej dy nivelesh për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokave është krijuar.⁶⁷ Brenda saj, Qarqet e Menaxhimit dhe Mbrojtjes operojnë në 12 zyra nën mbikëqyrjen e qarkut të rrethi, dhe 36 Zyra Menaxhimi dhe Mbrojtje janë të lidhura me administratat e komunave. Në të dy nivelet, kjo strukturë merret me tokat private, shtetërore dhe komunale pa dallim në metodologjinë që përdor. (Shih Shtojca 16.)

Detyrat dhe rregulloret e të dyja organizatave janë pothuajse të njëjta. Në rastin e Drejtorive Pyjore rajonale, Qarqet krijojnë planet e menaxhimit për zonat që janë nën juridiksionin e tyre të drejtpërdrejt dhe ato negociojnë, finalizojnë dhe vendosin në arshivë qiratë, të drejtat e përdorimit dhe licencat që u jepen firmave dhe individëve. Zyrat Komunale të Pyjeve asistojnë komunat në përgatitjen e planeve të menaxhimit dhe në krijimin e të drejtave të sipërmarrjes për qytetarët lokal. Për këtë një kadastër pyjore është autorizuar. Në rastin e Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës, Qarqet e saj janë të autorizuara të krijojnë një kadastër toke dhe të vendosin të dhënat gjeografike.⁶⁸ Ato përgatisin studime teknike për të mbështetur vendime që kanë të bëjnë me përhapjen urbane dhe programe për përmirësimin e kualitetit të tokës dhe ri-bashkimin e tokave të fermave. Qarqet rajonale gjithashtu ndërmarrin vlerësime të tokës për tatimet, shpronësimet, kompensimet dhe gjobat për dëmtimet e kualitetit të tokës. Zyrat e Menaxhimit dhe Mbrojtjes Komunale të Tokës kanë autoritet për të lëshuar qiratë, lejet e përdorimit apo licencat për Zotërimet Agrare të komunave.⁶⁹ Ato priten që të monitorojnë përdorimin e tokës nga çdo pronar në akordim me kërkesat e mbrojtjes së ambientit, përdorimit dhe ruajtjes së kualitetit të tokës, dhe kondita apo kufizime të tjera të përfshira në qiratë apo kontratat e përdorimit. Ata duhet të hetojnë ankesat për mos-përdorim apo keqpërdorim të tokës, dhe të fillojnë procedurat e forcimit që mund të shpien në dorëzimin e të drejtave të tokës nga shkelësit.

Drejtoria Pyjore ka marrë një asistencë të jashtme në organizimin e sistemit të planifikimit, rregullimit dhe menaxhimit. Njësitë e reja të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës nuk kanë marrë akoma asistencë të ngjashme, megjithëse Ministria do të ishte dakord për këtë nismë.

Elementët kritik të sistemit të menaxhimit të tokës janë metodologjitë për mbledhjen dhe analizimin e të dhënave dhe mbajtjen e kadastrave. Stafi i Administrimit dhe Mbrojtjes pritet që

zonat rurale. Shih Këshilli Ekonomik për Evropën UN (2000), Raporti Kombëtar për Komitetin e Bashkuar EFC të Lëndëve Drusore, www.unece.org.

⁶⁷ Ligji Nr. 8752 datë 26 Mars 2001, *Për Vendosjen e Strukturave për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokave*; Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 532 datë 31 Tetor 2002, *Për Funkionimin e Qarqeve Për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës dhe Zyrat Lokale të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës*.

⁶⁸ Ligji Nr. 8752 datë 26 Mars 2001, Neni 12;

⁶⁹ Ligji Nr. 8752 datë 26 Mars 2001, Neni 13.

të studioj dhe regjistroj informacionin për atributet fizike të tokës; në veçanti, fertilitetin e saj.⁷⁰ Kjo duhet ta dallojë punën e tyre nga IPRS, e cila mbledh të dhëna, nga Drejtoritë Pyjore, që si prioritet ka burimet (florën dhe faunën) dhe jo tokën. Në praktikë, natyrisht, ka përplasje, dublikim të mundimeve dhe garë për burime të dhënash dhe “klient”. Metodologjitë për matjen e tokës mbeten ato të epokës komuniste të matjeve "bonitimi" —që do të thotë, shuma e indikatorëve të fertilitetit të dheut, lagështirës dhe kapacitetit produktiv si bazë e vlerësimit të resurseve për tokën. Në teori, këto metodologji lejojnë që të jepen udhëzime të sakta për praktikën e fermerëve dhe pyjeve—zgjedhjen e të korrave, fertilizimin, mbledhjen e të korrave, trallisjen e të mbjellave etj.— dhe për projektet dhe programet për të ndaluar degradimin dhe për të rritur kualitetin e tokës. Ato gjithashtu lejojnë rregullimin e kushteve bazë në kadastrë, kundrejt të cilave mund të maten rezultatet e inspektimeve të më përparshme, për arsye forcimi.

Një vlerësim i kohëve të fundit i kapaciteteve të Drejtorisë së Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave dhe i Agjencive të Administrimit dhe Mbrojtjes së tokës, tregon skepticizëm për efektivitetin e metodologjive të tyre dhe nevojën për të ndërtuar kapacitetin e stafit administrativ.⁷¹

3.2 Administrimi i tokës urbane

Procesi i përdorimit të tokës urbane dhe ai i planifikimit për zhvillim kanë kaluar dy rishikime madhore gjatë këtyre dhjetë viteve të fundit, dhe kanë qenë objekt i shumë projekteve pilot dhe demonstrativ. Gjithsesi deri më tani, nuk duket të jetë vendosur një sistem i kënaqshëm, kryesisht sepse metodat teknike të planifikimit dhe rregullimit nuk janë adaptuar me ndryshimet dinamike të ndodhura në qytetet kryesore.⁷² Metodën e planifikimit gjatë epokës socialiste vendosën një model rrugësh, hapësirash publike dhe elementesh të godinave të plota mbi çdo sipërfaqe sipas Planit të Përgjithshëm ose një “studimi urban” suplementar. Ligji *Për Urbanizimin*, në të dyja versionet atë të vitit 1994 dhe 1998, ruante këto plane dhe studime si elementët bazë të kontrollit mbi planifikimin dhe rregullimin.⁷³ Gjithsesi, çdo propozim për zhvillim bashkëkohor duhet të përballet me njësitë e fragmentuara të tokës dhe parcelave në pronësinë e përzier midis privatëve, shtetit dhe bashkive, dhe për një kontekst të tillë Planet e Përgjithshme dhe studimet urbane nuk kanë mjaftueshëm precizion teknik dhe status ligjor. (Shih Shtojca 17.) Nga pikëpamja e investitorëve, mangësitë e koordinimit midis autoriteteve të urbanistikës së bashkive dhe autoriteteve të pronave shtetërore i detyron ata të shkojnë sa andej këndeje nëpër agjenci. Pa procedura dhe kriteret për lejet e ndërtimit të qartësuar mirë, bashkitë shpeshherë ushtrojnë fuqi jo-transparente dhe diskredituese, duke shkaktuar mungesa serioze në infrastrukturën urbane dhe sociale të zonave urbane. Problemi i “dendjes” është shfaqur: në Tiranë gjatë viteve të fundit, janë ngritur më shumë se 200 ndërtesa të lartësisë mesatare (8-12 kate) dhe 15 ndërtesa (12 kate e më shumë) janë ndërtuar. Zhvillime të njëjta po ndodhin edhe në Durrës dhe qytete të tjera kryesore.

Janë provuar disa qasje të reja, ndër të cilat më të dallueshmet ishin projektet demonstruese të “ndarjes në zona” dhe “planifikimit strategjik”.⁷⁴ Ndarja në zona duket se nuk po ofron një qasje të mirëfilltë sepse konteksti Shqiptar është i ndryshëm nga ndarja në zona që

⁷⁰ Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 532 i vitit 2002, *Për Ushtrimin e Metodës të Funkcionimit me Seksione dhe Zyra të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës*.

⁷¹ ARD, Inc. (2003) Vlerësim i Biodiversitetit Shqiptar, raport i përgatitur për USAID.

⁷² Richard Gaynor dhe David Bledsoe (2000), *Vlerësim i Tregut Shqiptar të Tokës*, ARD, Inc. dhe Checci për USAID.

⁷³ Ligji Nr. 7693 datë 20 Prill 1993, amenduar nga Ligji Nr. 8405 datë 17 Shtator 1998, *Për Urbanizimin*.

⁷⁴ Shih Besnik Aliaj, Keida Lulo dhe Genc Myftui (2003), *Tirana: Sprova e Zhvillimit Urban*, Cetis, Tirana, fq. 62-82, ku përshkruhen planet e shumëfishta.

ndodh normalisht ne Evropën Perëndimore dhe Amerikë, ku standarde të para-caktuar hartimi u aplikohen parcelave të tokës me madhësi dhe formë relativisht uniforme dhe blloqeve të ndërtesave në qytete me publik të mirë përcaktuar dhe hapësira private. Kjo metodologji, e cila krijon një “të drejtë legale zhvillimi” në çdo parcelë, nuk funksionon kur parcelat individuale janë shumë të vogla dhe shumë të ndryshme në formë për të mbajtur ndërtesa të njëjta. Në këtë rast, standardet rregullator duhen t’i përshtaten procesit të unifikimit dhe jo të para-përcaktojnë rezultatet hapësinore.

Në pritje, rregullat efektive të përdorimit të tokës, urbanizimit dhe zhvillimit kanë pësuar një *ad hoc*, shesh-më –shesh, ose zonë-më-zonë ndryshim. Aktivitetet primare të planifikimit dhe zhvillimit kanë qenë përgatitja e studimeve urbane në shkallë të vogël (të paguara nga ndërtuesit) dhe programeve të forcimi të sponsorizuara nga qyteti (p.sh heqja e ndërtesave ilegale) dhe përmirësimet në infrastrukturë. Këto veprime nuk janë përfshirë në procedurat rutinë apo standardet uniforme të rregullimit. Ato përfshijnë “negociata”, më shumë sesa aplikime apo rregulla të para-përcaktuara, dhe si pasojë janë objekt i një sërë abuzimesh. Disa iniciativa janë duke u aplikuar (sidomos në Tiranë) për të rikonsideruar bazat ligjore dhe planifikuese të rregullores të përdorimit të tokës.

3.3 Rregullorja e Ambientit

Ligji *Për Mbrojtjen e Ambientit* vendos mbi të gjithë personat që përdorin urimet natyrore, përgjegjësinë e mënjanimit të veprimeve që mund të shkaktojnë dëme, ndotje apo përkeqësim të kualiteteve natyrore. Ligji parashikon tre mekanizma kryesore administrative që do të përdoren për të arritur përpilimin: (1) një sistem të monitorimit të kushteve ambientale, inspektim dhe forcim të ligjeve dhe standardeve; (2) një sistem të lejeve ambientale që lejon përdorimin e burimeve; dhe (3) përgatitjen e Vlerësimeve të Impaktit Ambiental si pjesë e planifikimit për zhvillimet e reja dhe programet për të gjetur resurset. Për shkak se ligji kërkon hartimin dhe adoptimin e një legjislature të re për të përcaktuar detajet e secilit prej këtyre mekanizmave, nuk është e qartë akoma si ato do të përfshihen ne rregulloren e përdorimit të tokës, menaxhimit të tokës dhe mbrojtjes së saj. (Shih Shtojca 18.)

Institucionalisht, Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit administron ligjin; Këshilli Kombëtar i Ambientit (nën vartësinë e Këshillit të Ministrave) asiston ministrinë në caktimin e politikave dhe përgatitjen e Strategjisë Kombëtare të Ambientit; Agjencitë rajonale të Ambientit në 12 qarqe kanë fuqinë primare të forcimit të ligjit dhe standardeve; agjencitë lokale të ambientit janë të përcaktuara si njësi të vetë-qeverisjes lokale; dhe Inspektorati i Mjedisit ka fuqi të ndalojë aktivitetet që shkaktojnë ndotje dhe dëmtim të mjedisit. Vlerësime të kësaj strukture kanë gjetur disa dobësi, duke përfshirë dështimin e disa funksioneve të lejeve dhe kontroleve.⁷⁵ Për më shumë, ka një përplasje të funksioneve të Agjencive Rajonale të Ambientit me Seksionet e Administrimit dhe Mbrojtjes të Tokës. Si një çështje praktike Ministria e Mbrojtjes së Ambientit nuk ka shumë staf, kështu që nuk ka mosmarrëveshje domethënëse midis grupeve ministrore. Një qasje ndaj këtij problemi ka qenë krijimi i strukturave kooperative të planifikimit dhe menaxhimit të projekteve që bashkojnë njësi pertinente të të dyja Ministrive, bashkë me qeveritë lokale dhe rajonale, OJQ-t dhe grupet e përdorimit.⁷⁶

⁷⁵ Këshilli Ekonomik për Evropën i Kombeve të Bashkuara (2002), Memorandum i Komitetit për Politikën Ambientale, Raport CEP 2002/7, www.unece.org.

⁷⁶ Shih Programi i Zhvillimit i Kombeve të Bashkuara (2005), Vlerësimi i Vendit, Diskutim i Rezultateve të Zhvillimit, 2002-2004, <http://intra.undp.org.al>. Shih gjithashtu Patrick MacAuslan (2003), Politika e Përdorimit të Tokës në Shqipëri, Raport i EuropeAid Nr. 112672 fq. 48, duke cituar raportin e UNECE (2002), *Për Mjedisin e Shqipërisë*.

Procedura e vlerësimit të Ambientit u bëhet e mundur me ligji një sërë projektsh ndërtimi dhe kërkimi burimesh, dhe vlerësimet e impaktit strategjik të ambientit janë të parashikuara për iniciativa kryesore politikash.⁷⁷ Kjo po zhvillohet akoma dhe metodologjitë dhe ekspertiza po formohen në kontekstin e disa projekteve demonstruese.⁷⁸

Pjesa 4. Rekomandime për Hapat e Mëtejshëm në Reformën e Tokës dhe Pronës

Reforma e tokës në Shqipëri ia ka dalë mbanë në krijimin e super-strukturave të ligjit modern civil dhe administrimit, por hapa të mëtejshëm nevojiten për të arritur funksionim praktik të përditshëm. Qytetarët dhe firmat punojnë nën peshën e rëndë të çmimeve, vonesave dhe shpërqendrimit dhe ata shpesh herë heqin dorë nga mbrojtja e ligjit civil për të zgjedhur praktika pune familjare dhe tradicionale. Duke bërë kështu, ata i mohojnë vetes oportunitetin e përfitimit nga hipotekimet dhe financa të tjera nga marrëveshje biznesi të mundshme në ekonomi të tjera. Në shumë dokumente politikash, Qeveria ka shpallur vendosmërinë e saj për të kryer reformën që mund të forcoj të drejtat e pronës dhe marrëdhëniet e tregut dhe të arrijë menaxhim dhe rregullim efektiv të tokës.⁷⁹

Asistenca Strategjike Vendore për Shqipërinë (CAS) e përgatitur në bashkëpunim midis Qeverisë Shqiptare dhe Bankës Botërore, propozon një sërë prioritetesh në të cilat reforma e tokës dhe pronës ka pjesën e saj në kontekstin e gjerë të zhvillimit.⁸⁰ CAS nënvizon tre tema kryesore:

- Përmirësimi i Qeverisjes—forcimi i institucioneve qeveritare në mënyrë që të ofrojë shërbime publike përfshirëse dhe efikase, me vëmendje të veçantë tek qasjet bazë e të cilave është komuniteti;
- Promovimi i rritjes së mbështetur të sektorit privat—përmirësimi i infrastrukturës, mbarimi i privatizimit, nxitja e rritjes bujqësore dhe përdorim i mbështetur i burimeve natyrore; dhe
- Promovimi i Zhvillimit njerëzor- sigurimi i aksesit për shërbimet shëndetësore dhe arsimore dhe forcimi i sistemit të asistencës sociale.

Brenda dy zonave të para tematike të kësaj strukture, disa nga detyrat e reformës së tokës dhe pronës duket se kanë prioritet.

1. Çështja e pazgjidhur e kthimit dhe kompensimit mbetet pengesa më e madhe për mbarimin e programeve të zotërimit të tokës dhe regjistrimeve të para. Ligji i adoptuar në Korrik të 2004 bëri zgjedhjen e politikave kyç që qeveria po mundohet tani të implementoj. Pa zgjidhjen e suksesshme të këtyre çështjeve, prona private dhe rritja e sektorit privat do të mbeten të bllokuara, veçanërisht në zonat turistike bregdetare, dhe transaksionet e korruptuara dhe informale do vazhdojnë të dominojnë. Mbështetja e partnerëve do ishte e përshtatshme në fushën e asistencës teknike, për të dhënë komente nga ekspertët për të hartuar metodat e vlerësimit.

⁷⁷ Ligji Nr. 8990 datë 23 Qershor 2003, *Për Vlerësimin e Impaktit Ambiental*.

⁷⁸ Shih, për shembull, Projekti i Ruajtjes së Liqenit të Ohrit (2002), *Liqeni i Ohrit dhe Ujëndarëset e ti, Raport i Gjendjes së Ambientit*, Banka Botërore Global Environment Facility, Ministria Shqiptare e Mjedisit dhe Ministria Maqedonase e Mjedisit dhe Planifikimit Fizik.

⁷⁹ Shih Ministria e Financës e Shqipërisë (2004), *Prioritetet nën Strategjinë Kombëtare për Zhvillimin Ekonomik dhe Social (NSSD)*, www.minfin.gov.al.

⁸⁰ Shih Banka Botërore (2002), *Projekt-Strategji për Asistencën Vendore 2003-2005*.

2. Regjistrimet e para sistematike po vazhdojnë në një nivel të ulët, me një numër substancial zonash me prioritet urban dhe ekonomik akoma për tu adresuar. Si një rezultat i iniciativave të ndërmarra deri tani, ka një metodë deri diku efektive, transparente dhe me kosto efektive për të ofruar sondazhe dhe kontrata regjistrimi si dhe metodologji teknike për mbledhje të hollësishme të dhënash. Sistemi do mbetet i dobët nëse nuk përfshin të gjithë territorin e qyteteve dhe zonave bregdetare. Mbarimi i regjistrimeve të para duhet të jete një prioritet i lartë.
3. Në kontekstin e përfundimit të regjistrimeve të para sistematike dhe implementimit të ligjeve që transferojnë IPRS nën juridiksionin e Ministrisë së Drejtësisë, lidhjet administrative të IPRS duhen ri-caktuar, duke konsideruar dhe përcaktuar marrëdhëniet e punës të agjencive juridike, noteriale, të administrimit dhe mbrojtjes së tokës, rregullimit territorial dhe agjencive të tjera për të përmbushur garantimin ligjor të regjistrimit “të zinxhirit të titujve”. Pa një ri-organizim të tillë institucional, qytetarët dhe firmat do të vazhdojnë të përballen me çmimet e larta të transaksioneve dhe mbrojtjen e dobët të të drejtave të tyre ligjore për pronë.
4. Formalizimi/legalizimi i vendbanimeve të mëdha peri-urbane duhet kryer me prioritetin më të lartë. Iniciativa e qeverisë pati një nisje të kënaqshme me marrjen e 54, 000 formularëve të “vetë-deklarimit” nga qytetarët. Ligji përshkruan një proces logjik aksionesh planifikimi, ligjor dhe administrativ dhe marrëveshesh ekonomike qëllimi i të cilave është statusi i plot ligjor për mijëra qytetar dhe mund të sjellë vlerën e stërmadhe të investimeve të tyre në ekonominë formale. Koordinimi i procesit do ishte i nevojshëm për të ndaluar dyfishimin e hartave, sondazheve dhe përgatitjes së dokumenteve, dhe për të siguruar që kostot e paarsyeshme nuk bien mbi qytetarët. Më tej, duhet monitoruar procesi i aplikimit të metodave të vlerësimit për të siguruar që çmimet e ndryshuara për tokat dhe pronat nuk bien mbi qytetarët; në fund, suksesi i përpjekjeve për të normalizuara dhe legalizuar vendbanimet masive peri-urbane do varen nga zhvillimi i metodave të vlerësimit të pranuar nga shoqëria dhe nga metodat e vlerësimit të mundshme për pronat e prekura. Legalizimi do të shtynte regjistrimin në vijim të vendbanimeve, e cila jo vetëm që do të siguronte zotërimin e tokës për rezidentët por do t’i mundësonte bashkive të mbledhnin taksat e pronës dhe pagesat për zhvillimin e infrastrukturës.
5. Në lagjet rurale, duhet parashikuar një mundim tre-palësh. Së pari, procesi i transferimit të shtresave të pyjeve dhe kullotave duhet të vazhdoj. Kjo është e nevojshme për të asistuar ekonominë dhe shoqërinë rurale dhe për të përmirësuar mjedisin. Duhet të ketë një fokus të veçantë në nivelet e ulëta të të drejtave për qytetarët, duke transformuar marrëveshjet praktike e ndërmarra nga fshatarët midis tyre, në forma ligjore rutinë. Së dyti, asistenca për agjencitë lokale dhe rajonale të administrimit dhe mbrojtjes së tokës duhet të fokusohet në mënyrat sesi të mundësojnë shërbime për fermerët dhe familjet rurale. Duhet dhënë ndihmë teknike për të transformuar metodologjitë e matjes së kualitetit të tokës dhe të monitorimit e forcimit, për t’i bërë këto të fundit të mundshme për kontekstin familjeve fermere dhe për ti dhënë atyre orientim shërbimi. Ato duhet të përfshinë marrëveshje fleksibël kooperimi midis familjeve fermere; duhet të ofrojnë regjistrim të shpejtë dhe të lirë të qirave dhe marrëveshjeve të përdorimit; dhe të mundësojnë metoda të thjeshta— të bazuar në fshatra—për zgjidhjen e zënkave për tokën midis komshinjve dhe familjeve. Së treti, agjencitë e administrimit dhe mbrojtjes duhet të marrin asistencë dhe trajnim në menaxhimin e tokës publike, veçanërisht në përcaktimin e tokave nën kontrollin e komunave— fushat bujqësore të “refuzuara”, toka të tjera bujqësore pronë e shtetit, dhe shtresat e pyjeve dhe kullave që mund të rikthehen ose të shiten. Sërish, theksi duhet të vendoset te zhvillimi i rregullimeve praktike ligjore.

6. Gjatë kryerjes së të gjitha aspekteve të asistencës ndaj reformës rurale dhe urbane të tokës, partnerët për zhvillim duhet të punojnë me njëri-tjetrin dhe gjithashtu me Qeverinë, për tu siguruar se gjithë mundimet forcojnë aktivitetin kooperativë midis agjencive të prekura. Ka një tendencë drejt konkurrimit dhe dublikimit të sistemeve, dhe gjithashtu anësi burokratike drejt kontrollit administrativ dhe kundër shërbimit qytetar. Projektet e fragmentuara dhe konkurruese i përkeqësojnë këto tendenca dhe prodhojnë rezultate më të dobëta për qytetarët, firmat dhe fermerët. Në veçanti, sistemi në rritje i GIS dhe databazave për tokën, duhet të vëzhgohet për të siguruar publikim minimal dhe shkëmbim maksimal të dhënash midis-agjencive.
7. Zhvillimi i planeve rregullatorë mund të ofrojë mbështetje kyç ndaj mundimeve për të parandaluar praktikat e mëtejshme me dorë të lirë të bashkive në dhënien e lejeve të ndërtimit, dhe për të udhëzuar sektorin privat në një mënyrë më të qëndrueshme. Këto plane nuk do të ishin planet e përkryera të orientuara fizikisht te epokës socialiste, por plane që marrin parasysh parashikimet demografike, situatën aktuale të infrastrukturës sociale dhe urbane, dhe impaktet në aspektet socio-ekonomike. Planet duhet të përgatiten në një mënyrë të hapur dhe transparente për të siguruar pjesë marrjen e qytetarëve të shqetësuar. Një plan i tillë është duke u përgatitur në Tiranë (me mbështetjen e Qeverisë Holandeze). Plane të ngjashëm duhen hartuar edhe për qytete të tjerë kyç.
8. Elementi i rishikimit ambiental duhet të forcohet për të treguar se si metodat fleksibël, të lira dhe efikase të vlerësimit ambiental mund të bëhen pjesë e administrimit të tokës. Në veçanti, puna në zonat bregdetare do të kërkojë programe me shumë aspekte, duke kombinuar pyetjet e zotërimit të tokës, rregulloren dhe menaxhimin e përdorimit të tokës, mbrojtje ambientale dhe përdorim racional të resurseve.

Gjatë hartimit të strategjisë për të ndërmarrë këto detyra dhe për të plotësuar procesin e reformës, Qeverisë mund t'i duhet të ketë këshillime të gjera me grupet tradicionale dhe përfaqësuesit nga shoqatat e zgjidhjes së konflikteve dhe me përfaqësuesit e qeverive lokale nga komunat ku ligjet tradicionale dominojnë akoma rregullat e lojës.

Shtojca 1. Statusi i Zotërimeve të Tokës dhe Pronës sipas Kategorisë, 2005

Tabela 1-1. Statusi i Zotërimeve të Tokës dhe Pronës sipas Kategorisë, 2005

Kategoria e Pronave	Numri i përafërt i njësive	Transferimet e kryera -- % e të gjitha njësive	Regjistrimet e kryera -- % e të gjitha njësive	Komente
Njësitet totale për të gjitha kategoritë	4,500,000			
Prona rurale	3,300,000			
Fusha bujqësore	1,900,000 ¹	98%	80%	Kërkesat për rikthim bien ndesh me 7501 grante në 15-20 zona
Ngastra fshati dhe shtëpi	400,000 ²	95%	90%	40 zona rurale mbeten me qendra fshati të pa-regjistruara
Pyjet, kullotat dhe tokat e mbrojtura pronë e shtetit	1,000,000 ³			
-- pyjet dhe kullotat në komuna	450,000	30%	05%	Procesi i inventarit dhe transferimit ne vazhdim
-- pyje dhe kullota shtetërore	545,000		02%	Zona të mëdha të pandara
-- pyje dhe kullota private	5,000	50%	25%	Kërkesa të limituara për rikthim
Prona Urbane	900,000 ⁴		10%	Mbaruar në 16 zona
Njësi banimi (ndërtuar para 1990)	237,700 ⁵	98%	90%	Njësi apartamentesh të futura në IPRS
Shtëpi Individuale (ndërtuar para 1990)		100%	10%	Mbaruar në 16 zona
Njësi të reja ligjore banimi (1991-2004)	45,000 ⁶	90%	10%	Mbaruar në 16 zona
Godina jo për banim			10%	Mbaruar në 16 zona
Prona Urbane të Shtetit	180,000 ⁷			
-- Prona urbane të bashkive	150,000 ⁸	05%	0%	8 nga 65 bashki me inventar të përfunduar, një me transfert të aprovuar, 3 pronat të regjistruara
Prona Ilegale				
-- Prona ilegale në zona peri-urbane	90,000 ⁹	0%	0%	54,000 formularë vetë-deklarimi të plotësuar
Kërkesa Pronësie nga Ish-Pronarët	42,000 ¹⁰	70%	30%	30,000 kërkesa janë vendosur

¹ Projekti i asistencës për Tregun(2001), *Raporti final*, prezantuar për USAID.

² UN Këshilli Ekonomik për Evropën (2002) *Profili Vendor për Shqipërinë*, Sektori i Banesave, www.unece.org.

³ Ministra e Bujqësisë dhe Ushqimit (2002) *Raporti vjetor*.

⁴ Llogaritje nga Projekti i Përmirësimit të Regjistrimit Organizativ (USAID).

⁵ UN Këshilli Ekonomik për Evropën (2002) *Profili Vendor për Shqipërinë*, Sektori i Banesave, www.unece.org.

⁶ Të dhëna nga 2001 Regjistrimi i Përgjithshëm i Popullsisë dhe Banesave, prezantuar në Këshillin Ekonomik për Evropën (2002) *Profili Vendor për Shqipërinë*, Sektori i Banesave, www.unece.org.

⁷ Llogaritje e bazuar në rezultatet e 16 zonave urbane -- 20% e të gjitha pronave; Projekti i Përmirësimit të Regjistrimit Organizativ (USAID).

⁸ Llogaritje e bazuar në rezultatet e raportuar nga Komiteti i Inventarit të Pronave Shtetërore, Mars 2005.

⁹ Llogaritje e ndërtesave ilegale në "zonat informale", raportuar për shtypin nga Këshilli Kombëtar i Rregullimit të Territorit, Mars 2005.

¹⁰ Kathrine Kelm; shih gjithashtu Njësia e Menaxhimit të Projekteve e Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit, Plani Aksionit për Tregun e Tokës 2002-2005.

*Burimi: Përpilim i Autorit*¹¹

¹¹ Shifrat nuk janë të mundshme për të gjitha kategoritë. Llogaritjet kategorike nuk mbledhen në totalin e llogaritur për shkak të boshllëqeve dhe përplasjeve.

Shtojca 2. Struktura e Agjencive Qeveritare me Përgjegjësi për Tokën dhe Pronën

Agjenci me Administrim të Përgjithshëm Qeveritar

Parlamenti (Kuvendi)

Presidenca

Këshilli i Ministrave

- Këshilli Kombëtar për Mjedisin
- Sistemi i Regjistrimit për Pronën e Patundshme (*IPRS-ja ka kaluar nën Ministrinë e Drejtësisë me ligjin e ri adoptuar në Maj 2005*).
 - Zyrat në rrethe të IPRS -- 36
 - Kadastrat lokale -- 3,058

Gjykatat

- Rrethet (Pjesë të Ligjit Civil)

Administrata shtetërore lokale

- Prefektura -- 12
- Rrethet -- 36

Vetë-Qeverisjet lokale

- Bashkitë (mbi 15,000) -- 65
- Komuna (nën 15,000) -- 309

Agjenci me përgjegjësi për krijimin fillestar të të drejtave të pronës dhe tokës

- Këshilli Shtetëror për Tokën
- Këshille Rrethi për Tokën -- 36
- Këshillat Komunal/Bashkiak për Tokën (të pa vazhduar)
- Komiteti Kombëtar i Privatizimit
- Këshille të Privatizimit të Shtëpive (bashkiak)
- Komiteti Shtetëror për Kthimin dhe Kompensimin
- Komitetet e Kthimit dhe Kompensimit

Agjenci me përgjegjësi për administrimin, rregullimin dhe menaxhimin e tokës

Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit (17 drejtori të varura plus institute të varura)

- Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave (1,250 të punësuar në 2002)
 - Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave me
 - 36 zyra në rrethe dhe
 - 130 sektorë pyjore
 - Drejtoria e Shërbimeve Pyjore
 - Drejtoria Komunale e Pyjeve dhe Kullotave dhe Shtesa
 - 305 komuna
 - Shoqata e Përdorimit Komunal të Pyjeve
 - Drejtoria e Zonave të mbrojtura dhe Gjuetisë
 - Administratat e Pyjeve Kombëtare
- Drejtoria e Përgjithshme e Menaxhimit të Ujërave
- Drejtoria e Administrimit të Tokës
- Qarqet e Administrimit dhe Mbrojtjes së tokës -- 12 rajone

- Zyrat e Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës -- 36 rrethe
- Njësi të tjera
 - Njësia e Menaxhimit të Projekteve (për titujt e tokës)
 - Njësia e Menaxhimit të Projekteve Ambientale
 - Instituti për Kërkimet Pyjore dhe Kullotat
 - Instituti për Kërkimet e Tokës
- Organizata të tjera të zhvillimit rural
 - Forumi Kombëtar i Zhvillimit Rural
 - Fondi për Zhvillimi në Shqipëri (njësia për menaxhimin e projekteve për infrastrukturën rurale)

Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit (Gjashtë Drejtori)

- Drejtoria e Mbrojtjes së Natyrës
 - Agjencitë Rajonale të Mjedisit -- 12 rajone
 - Agjencitë Lokale të Mjedisit -- të lidhura me administratën e bashkive
- Drejtoria e Ruajtjes nga Ndotja
- Drejtoria e Vlerësimit të Ndikimit mbi Mjedisin
- Inspektorati i Mjedisit
- Të tjera
 - Njësi të Menaxhimit të Projekteve
 - Instituti për Mbrojtjen e Mjedisit
- Këshilli i Mbrojtjes së Mjedisit (në varësi të Këshillit të Ministrave)
- Komiteti Ndër-qarkor i Kryeministrit për Zbatimin Planit të Aksionit për Mjedisin

Ministria e Rregullimit të Territorit dhe Turizmit

- Këshilli Kombëtar i Rregullimit të Territorit
 - Këshillat e Rretheve të Rregullimit të Territorit -- 12
 - Këshilli i Rregullimit të Territorit për Tiranën
 - Këshillat Bashkiak të Qyteteve Kryesore të Rregullimit të Territorit -- 13
- Drejtoria e Planifikimit Territorial
- Seksionet e Urbanistikës në Rrethe -- 12 (Staf teknik i TAC)
- Qarku Urbanistik i Tiranës
- Qarqet e Urbanistikës në Qytetet Kryesore -- 13
- Zyrat e Planifikimit Urban – qytete të vogla dhe komuna
- Drejtoria e Ndërtimeve
- Policia Ndërtimore
- Drejtoria e Infrastrukturës Publike
- Këshilli Shtetëror për Zhvillimin e Turizmit
- Tjetër
- Instituti i Studimeve dhe Projekteve Urbane

Sistemi i Regjistrimit për Pronën e Patundshme (Nën vartësinë e Këshillit të Ministrave, kohët e fundit nën vartësinë e Ministrisë së Drejtësisë)

- Regjistrat e Rretheve -- 36

Ministria e Drejtësisë

- Dhoma e Noterëve

Ministria e Vetë-Qeverisjes Vendore

- Këshilli Shtetëror për Inventarin dhe Transferimet e Pronave Publike

- Komiteti Kombëtar Ndër-Ministror për Decentralizimin, mbështetur nga Grupi Teknik për Decentralizimin

Shtojca 3. Partneritetet Ndërkombëtare të Qeverisë Shqiptare në Lidhje me Tokën

Tabela 3-1. Partneritetet Ndërkombëtar në Lidhje me Tokën

Donatori	Datat	Buxheti	Përshkrim
Bashkimi Evropian PHARE		300 mil. euro	FEOGA Mbështetje Bujqësore EDHIR demokraci ECHO Humanitar
Bashkimi Evropian CARDS	2001-2004	187 mil. euro	Drejtesia dhe Rendi publik Administrimi Publik Transport dhe tregti Institutet e Mjedisit Demokraci
Banka Investimeve Evropiane			Infrastrukturë bazike, energji, porte, furnizim me ujë
Fondi Ndërkombëtar Monetar		\$60 mil.	Privatizimi i Firmave Faciliteti i uljes së varfërisë
Banka Botërore IDA		\$719 mil.	Ulja e varfërisë kredi mbështetje Peshkim Energji, transport NSSED Zhvillim i qëndrueshëm
Banka Botërore IFC		\$130 mil.	Sektori Financiar SME dhënia e kredive Rehabilitim Industrial
UN Programi për Zhvillim	2006-2010		Objektivat e Zhvillimit për Mijëvjeçarin Kapaciteti i Qeverive Lokale Institucionet e Mbrojtjes së Mjedisit
USAID			Kapaciteti Agro-Bujqësor SME kredit Kapaciteti i Administratës së Qeverisjes Lokale Parim i Ligjit
Qeveria Gjermane		320 mil. euro	Infrastruktura e ujit dhe kanalizimeve Energji, hidrofuqi
Qeveria Greke		50 mil. euro	Infrastruktura bujqësore dhe rurale
Qeveria Italiane		353 mil. euro	Elektricitet, ujë, kanalizime, rrugë
Japoni		\$52 mil.	Rregullimi i sektorit bujqësor
Zvicër			

Mjedisi dhe Infrastruktura

Projekti	Donatori	Data e përfundi mit	Buxheti	Përshkrim
Strategjia Kombëtare e Ujit	PHARE AL9306	1997	400,000 ecu	Përgatitja Strategjisë Kombëtare të Ujit
Studim i Realizueshmërisë për Trajtimin e Kanalizimeve në Vlorë	PHARE AL9306	1997	492,000 ecu	Pakësimi i ndotjes të tokës dhe ujit nga derdhjet e ujërave të zeza

Projekti	Donatori	Data e përfundimit	Buxheti	Përshkrim
Studim i Realizueshmërisë për Trajtimin e Kanalizimeve në Pogradec	PHARE AL9306	1997	299,400 ecu	Pakësimi i ndotjes të tokës dhe ujit nga derdhjet e ujërave të zeza
Pastrimi i Plazhit të Golemit	PHARE AL9306	1997	50,000 ecu	Projekt i Demonstrimit Bregdetar
Master Plani për Parkun Kombëtar të Dajtit	PHARE AL9306	1997	50,000 ecu	Plani i menaxhimit për tokat e mbrojtura
Menaxhimi i Tokave Ujore të Lagunës së Karavastasë	PHARE AL9306	1997	346 200 ecu	Karavasta menaxhimi i Ujërave/ Tokave të mbrojtura
Mbështetja Institucionale për mbrojtjen e Ambientit	PHARE AL9306	1995	695,800 ecu	Organizim, trajnim dhe zhvillim teknik i Komitetit Shtetëror për Mbrojtjen e Mjedis; Plani i Aksionit kombëtar për Ambientin
Forcimi i Agjencive Lokale të Ambientit	PHARE AL9306	1997	92,200 ecu	Organizim, trajnim dhe zhvillim teknik i stafit rajonal
Pajisje shtesë për Agjencitë Lokale të Ambientit	PHARE AL9306	1998	98,300 ecu	Pajisja e zyrave të REAs
Sondazh i fushave të naftës Patos-Marinzë	PHARE AL9306	1997		Planifikim dhe kryerje e kontrollit
Vlerësimi i Impaktit Krahasues të Eksplorimit të Uranit	PHARE	1999	125, 000 ecu	Zhvillimi i metodave të Vlerësimit të Ndikimit mbi Mjedisin
Pajisje për Laboratorët Shkencorë	Med-Pol UNEP		\$40,000	Laboratorë për monitorimin e ujërave bregdetar te Mesdheut
Menaxhimi i Mbetjeve Urbane	EU LIFE 96	1999	591,000 ecu	Vende Groposje në gjashtë Bashki
Tokat Ujore mesdhetare	EU LIFE MedWet	1998		Studimi mjedisor, zhvillimor dhe social i lagunës së Kune-Vainit
Mbrojtja e Biodiversitetit	GEF W Bk	1999	\$96,000	Përgatitja e Strategjisë së Biodiveristetit dhe Planit të Aksionit
Ruajtja e Liqenit të Ohrit	GEF W Bk	2003	\$184,000	Monitorimi i Ujërave Liqenore dhe menaxhimi i ujëndarëseve, përfshirja e kapaciteteve institucionale dhe publike
Ndotja Kimike-Industriale e Durrësit	Itali		\$7,600	Heqja e mbetjeve toksike nga porti dhe krijimi i depove të sigurta
Struktura e Rregullimeve Ambientale	PHARE COP96	1999	200,000 ecu	Forcimi i Agjencive të Mbrojtjes së Ambientit
Forcimi Institucional i Ambientit	PHARE COP97	2001	300,000 ecu	Implementimi i Planit të Aksionit Kombëtar për Mjedisin, hartimi i politikave për zhvillim të qëndrueshëm
Ruajtja e Tokave Bregdetare	GEF/PNU MedWet	2003	\$1.7 milion	Rajoni Mesdhetar – gjashtë vende – struktura ligjore dhe metodat; Monitorimi i Lagunës të Nartës

Projekti	Donatori	Data e përfundimit	Buxheti	Përshkrim
Rifreskimi i Planit të Aksionit Kombëtar për Mjedisin	METAP W Bk	2001	\$200,000	Zhvillimi i një politike krahasuese kombëtare për mjedisin
Forcimi i Ministrisë së Mjedisit	DFID	2002	400,000 lb	Riorganizim, trajnim dhe menaxhim i Ministrisë së re të Mjedisit
Forcimi Institucional i Përmirësimit të Ambientit	W Bk	2005	\$250,000	Pika e nxehtë të Porto Romanos, Durrës, si model i përballimit me mbetjet e rrezikshme
Menaxhimi i Integruar i Ujërave dhe Menaxhimi i Ekosistemit	W Bk	Fillon 2005	\$4.87 mill	Tokat ujore të kënetës së zonës Kune-Vain
Pastrimi i Arsenikut në Fier	EU	2005	1 milion euro	Heqja e arsenikut nga fabrikat e fertilizimit të nitratis
Pastrimi i Zonave të nxehta për Ambientin në Vlorë	UNEP MAP	2005	\$300,000	Zhvillimi i planit të pastrimit për Fabrikën e PCV në Vlorë
Ekosistemet trans-kufitare të Liqenit të Prespës	UNDP GEF	2005	\$928,000	Rregullorja e tokave të mbrojtura dhe menaxhimi i ujërave
Struktura Kombëtare e Bio-sigurisë	UNEP GEF	2006	\$185,000/ \$123,000	Përgatitja e Strukturës Kombëtare të Bio-sigurisë me vlerësimin e rreziqeve, menaxhim dhe pjesëmarrjen e publikut
Forcimi Institucional i Ministrisë të Ambientit	DIFD	2005	£300,000	Forcimi i Inspektoratit Kombëtar të Mjedisit për monitorim dhe forcim
Instituti Efektiv i Ambientit	Vendet e Ulëta	2006	1 mill euro	Rehabilitimi i Institutit të Mjedisit për Monitorim
Forcimi i Monitorimit të Ambientit	EU CARDS	Planifikuar 2005	2.5 mill euro	Sistemi i Monitorimit
Vende Groposje për Mbetjet e Rrezikshme	EU CARDS	2007	600,000 euro	Hartimi i depove të mbetjeve të rrezikshme
Trajtimi i mbetjeve të ujit në Rafinerinë e naftës në Ballsh	EU CARDS	2007	900,000 euro	Rehabilitimi i ambienteve të Rafinerisë
Ndërtimi i Vendit të Groposjes	EU CARDS		3.5 milion euro	Ndërtimi i vendit të groposjes
Qendra Kombëtare dhe Monitorimi i Rrjetit për Mjedisin	EU CARDS		2.5 milion euro	Monitorimi i Rrjetit për Mjedisin i lidhur me Sistemin Evropian
Harmonizimi i Ligjeve Evropiane	EU CARDS	2007	2.5 milion euro	Përgatitja e legjislacionit për mjedisin dhe nën-akteve për ta bashkuar me sistemin Evropian
Asistencë Teknike për Ministrinë e Mjedisit	Itali			2 milion euro të propozuara nën Protokollin e Bashkëpunimit Itali/Shqipëri
Parku Kombëtar i Butrintit	W Bk	2005	\$25,000	Kryerja dhe hartimi i projektit
Strategjia e Zhvillimit të Kapaciteteve	GEF		\$324,000	Rishikimi i progresit të Strategjisë së Biodiversitetit dhe përgatitja e raportit të dytë
Menaxhimi i Lagunës së Karavastasë	W Bk	2005	\$25,000	Përgatitja e hartimit të projektit

Projekti	Donatori	Data e përfundi mit	Buxheti	Përshkrim
Menaxhimi i ekosistemit të Ligenit të Shkodrës	W Bk	2006	\$175 000	Kontrolli i ndotjes ndër-kufitare dhe Biodiversiteti
Menaxhimi i Materialeve Inerte Korçë	SIDA	2006	15 milion S krone	Menaxhimi i materialeve inerte dhe organizimi institucional

Pyjet dhe Kullotat

Zhvillimi i Pyjeve Private	USAID	1996		Transferimi i pyjeve komunale dhe private Shoqata e Përdoruese të Pyjeve të Komunave
Projekt Pyjor	W Bk Itali	1997-2003	\$8 mill \$8.5	Kapaciteti institucional i Drejtorisë Pyjore; transferimi i pyjeve të komunave
Zhvillimi i Burimeve Pyjore	W Bk	Start 2005	\$80 mill	Vazhdimi i transferimit të pyjeve të komunave Menaxhimi i integruar i ujëndarësive
Jeta pyjore ndër-kufitare në Korçë				Koalicioni i Ndërkombëtar i Tokës

Bujqësia

Projekti	Donatori	Data e Përfundi mit	Buxheti	Përshkrimi
Zhvillimi Rural në Zonat Malore	DFID Oxfam			Projekte të vogla infrastrukture
Programi i Zhvillimit të zonave malore	DFIC IFAD		\$23 mill	Ulja e varfërisë dhe punësimi jo fermer, rehabilitimi i kanaleve të ujitjes
Zhvillimi Rural i Rretheve Veri-Lindore	IFAD		\$18.2 mill	
Forcimi i Kapacitetit të Biznesit në Bujqësi	USAID	2004 2005	\$2.7 mill \$2.0 mill	Asistencë në procedurat e ditarëve to
Projekti i Punëve në komunitet	EU	2002		Fondi Shqiptar për zhvillim menaxhoi projekte të vogla infrastrukture
Plani Helen për Ballkanin	Greqi			Uji i Pijshëm Rural
Asistencë për Shoqatat e Tregtisë	USAID IFDC	1992-98		Krijimi i shoqatave të produkteve të fermave
Asistencë për Shoqatat e Tregtisë	USAID IFDC	1998-2002		
Asistencë për Shoqatat e Tregtisë	USAID IFDC	2002-2003		Shoqatat e produkteve bujqësore dhe

Sistemi i Regjistrimit për Pronën e Patundshme

Projekti	Donatori	Data e Përfundi mit	Buxheti	Përshkrimi
Tregjet e Tokës në Shqipëri	USAID	1994-2001		Organizimi i IPRS Regjistrimet e para në zonat rurale

Projekti	Donatori	Data e Përfundimit	Buxheti	Përshkrimi
Mbështetje për Sistemin i Regjistrimit për Pronën e Patundshme	PHARE	1994-2001		Aftësia për bërjen e hartave e IPRS Regjistrimi i parë i zonave rurale
Përmirësimi organizativ i Regjistrave	USAID	2002-2004	\$5 mill	Regjistrimet e para në zonat rurale dhe urbane
Regjistrimet e para në Zonën e Korçës	EU	2004-2005		Regjistrimet e para

Përdorimi i Tokës Urbane

Projekti	Donatori	Data e Përfundimit	Buxheti	Përshkrimi
Politika e përdorimit të tokës	PHARE			Kapaciteti institucional dhe GIS
Zhvillimi i integruar Tiranë-Durrës	EU CARDS	planifikuar 2005	1 mil. euro	Zhvillim i integruar i qëndrueshëm master plan për korridorin
Asistencë për Portin e Durrësit	EU CARDS	Planifikuar 2005	2 mil. euro	Rifreskim i Master Planit të Portit

Qeveria Lokale

Project	Donor	End date	Buxheti	Përshkrimi
Asistenca për Qeveritë Lokale	USAID	2005		Buxheti dhe financat lokale Inventari i pronave
Sistemi i adresave dhe regjistri civil	EU CARDS	Planifikuar 2005	2.5 mill euro	Sistemi i Adresave
Programi i Zhvillimit për Komunitetin Lokal	EU CARDS	Planifikuar 2005	7.5 mill euro	Projekte infrastrukture

Shtojca 4. Origjinat e Reformës së Tokës në Shqipëri

Situata e pronësisë në 1989

Në 1989 të gjitha tokat në Shqipëri ishin pronë e shtetit. Parimi i ekskluzivitetit të pronësisë shtetërore gjendej në Kushtetutën e 1976, ky ishte veprimi i fundit ligjor që ndalonte çdo formë tjetër të të drejtave të pronës kolektive apo private për tokën. Nga fundi i viteve 80, kishte një mendim të gjerë se ekonomia ishte në krizë. Shkaqet gjenden në një sërë politikash të shtrembëruara ekonomike, por kontrolli strikt i tokës ishte një element i rëndësishëm, veçanërisht për krizën në sektorin e bujqësisë.¹ Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit i ka shpjeguar origjinat politike dhe ekonomike të reformës së tokës në këtë mënyrë:

Në 1990, bujqësia ishte mangët të sistemin kombëtar ekonomik. Ndërsa ajo përbente 52 për qind të PBB-së dhe punësonte 54 për qind të gjithë krahut kombëtar të punës, qeveria nxirrte fitim nga prodhimi i fermave por jepte mbrapsht një pjesë shumë të vogël si pagesë dhe investime. Kur popullsia rurale po rritej me 3 për qind për vit; prodhimi bujqësor po rritej me vetëm 0.03 për qind si pasojë e financimeve të pakta dhe mungesës së investimeve.

Kjo shkaktoi situata të vështira ekonomike dhe sociale në fshatra. Rrogat për punëtorët dhe anëtarët e fermave shtetërore dhe kooperativave bujqësore ishin në nivel minimal. Për më shumë papunësia në zonat rurale ishte një problem kritik; nuk kishte mundësi pune, ndërsa kopshtet kooperative ishin eliminuar plotësisht për të gjitha familjet e fermave. ... Njerëzit vuanin ekonomikisht, por nuk mund të protestonin. Alternativa e vetme shpresë dhënëse për ta ishte vendosja e demokracisë.

...

Gjatë kësaj periudhe popullsia rurale, e deziluzionuar nga sistemet e mëparshme kooperative dhe e mbështetur nga forcat e reja politike, kërkuan vendosjen e pronës private mbi tokat dhe mjetet e tjera të prodhimit. Për ta bërë këtë, ishte i nevojshëm eliminimi i strukturave të mëparshme organizative të prodhimit: në veçanti i kooperativave bujqësore dhe ekonomive bujqësore shtetërore.²

Ndryshimi legjislativ erdhi në 1991 kur, në kondita krize, Qeveria komuniste ra dhe zgjedhjet sollën në fuqi Partinë Demokratike. Parlamenti adaptoi ligjin *Për Parimet Kushtetuese* të vitit 1991, i cili e hodhi poshtë kushtetutën e 1976 dhe shërbeu si në ligj bazë deri në krijimin e Kushtetutës së re të 1998. Ky ligj i referohej pronave private të tokës dhe e detyronte shtetin të zhvillonte marrëdhënie ekonomike të bazuara në principet e tregut.³ Ai i jepte fuqi parlamentit dhe qeverisë të ri-shikonte strukturën e zotërimit të tokës dhe pronave në Shqipëri.

¹ Shih Azeta Cungu dhe Johan Swinnen (1999) Reforma radikale Bujqësore në Shqipëri, Vol. 47, Zhvillimi Ekonomik dhe Ndryshimet Kulturore, Vol. 47 (nr. 3) fq. 605-620.

² Ministria Bujqësore dhe e Ushqimit (2002), Raporti Vjetor fq. 16-17.

³ Ligji nr. 7491 datë 29 Prill 1991, *Për Principet Kushtetuese*.

Ligjet e para për shpërndarjen e tokës dhe privatizimin e pronës

Tre ligje të reja, adaptuar në 1991/1992, filluan programet e transferimit të të drejtave të pronës së tokës dhe pronave të patundshme nga shteti te qytetarët dhe personat juridik. Këto ligje përmbanin një miks elementesh, që përcaktonin marrëdhëniet e personave me objektet e prekshëm dhe të drejtat e paluajtshme të tokës. Disa element u mbajtën nga periudha komuniste; të tjerë u morën nga kodi civil Evropian (veçanërisht nga Kodi Civil Italian). Gjithsesi element të tjerë reflektonin tradita shqiptare të marrëdhënieve të familjes dhe klaneve, dhe zakoneve rajonale.⁴

Ligji nr. 7501, *Për Tokën*, autorizonte nënndarjen dhe transferimin e tokave të fermave kolektive anëtarëve të familjeve në pjesë të barabarta.⁵ Ligji nr. 7652 *Për Privatizimin e Shtëpive Pronë e Shtetit*, i lejonte familjet urbane të merrnin pronësi të apartamenteve dhe shtëpive individuale, në të cilat ata jetonin.⁶ Ligji nr. 7512, *Për Sanksionimet e Pronës Private, Iniciativa e Pavarur dhe Privatizimi*, mundësonte transferimin e ndërtesave dhe godinave të bizneseve, si pjesë e ri-organizimit të firmave dhe organizatave të tjera, te personat juridik.⁷ Ligji nr. 7512 gjithashtu autorizonte këto entitete të reja për të pasur në pronësi dhe për të dhënë me qira parcela urbane toke, të klasifikuar si truall ndërtese. Këto ligje sollën në sistemin ligjor Shqiptar institutet bazë të kodit civil, të lidhura me pronën e patundshme -- pronësinë, kontratën e qirasë dhe të drejtat e përdorimit. Gjithsesi, përmbajtja e plotë e këtyre instituteve nuk mund të qartësohej, sepse rishikimi i kodit civil nuk ishte i plotë deri në vitin 1994. Afatet dhe kushtet për blerje, mbajtje, përdorim dhe vendosje mund të përcaktoheshin vetëm sipas kategorisë së tokës ose objekteve të pronësisë, siç përshkruhej në secilin ligj dhe sipas dokumenteve, që jepeshin nga agjencitë shtetërore kur transferonin objektet.

Nga epoka komuniste, ligjet mbanin strukturën e klasifikimit të tokës dhe pronës, e cila përfshinte:

- Dy kategori të mëdha të tokës dhe pronës si rurale apo urbane;
- Kategoritë e mesme të tokës, si tokë e kultivuar, kullotë dhe kopsht frutorë, truaj godinash urbane dhe toka të zonave turistike; dhe
- Përdorime specifike të përcaktuara (të caktuara nga vendime administrative gjatë transferimit) – truall toke dhe rezidencë individuale, kopsht apo oborr, shtëpi urbane për disa familje, industriale, tregti, etj.

Kjo strukturë kategorike do të thoshte se elementet e të drejtave, detyrimeve, kufizimeve dhe frenimeve nuk do të ishin uniforme për të gjitha tokat dhe pronat ose për individët apo personat juridik, të aftë për ti marrë apo vendosur ato. Çdo kategori tokash—bujqësore, urbane, pyjore, kullotë, etj. – do të kishin statusin e tyre të ligjeve. Vetëm shteti apo personat me status të përcaktuar mund të merrnin, zotëronin apo mbanin disa lloj tokash dhe pronash. Ata mund të merrnin të drejtë përdorimi apo zhvillimi të pronës vetëm duke ndjekur procedurat e përcaktuara veçmas për llojin e veçantë të tokës. Ata mund ta vendosnin tokën vetëm në formën e transferimeve (shitje, qira, të drejta përdorimi) të specifikuar për kategori dhe vetëm për personat me status të përcaktuar, të lejuar për të marrë të drejta.

⁴ Kathrine M. Kelm (2002), "Rast Studimi: Shqipëria," Konferencë rajonale për Çështjet e Tokës në Evropën Lindore, Budapest, Prill 3-6, 2002. Shih Rachel Wheeler and Mirvjenë Laha (1995) *Të drejtat e pronës, Gruaja dhe Familja në Shqipërinë Bashkëkohore GIS/LIS*, Budapest.

⁵ Ligji nr. 7501 datë 19 Korrik 1991, *Për Tokën*.

⁶ Ligji nr. 7652 datë 23 Dhjetor 1992, *Për Privatizimin e Shtëpive Pronë e Shtetit*.

⁷ Ligji nr. 7512 datë 10 Gusht 1991, *Për Sanksionimin dhe Mbrojtjen e Pronës Private*.

Programet e përcaktimit dhe privatizimit të tokës dhe pronës, të autorizuara nga ligjet e 1991-1992 forcuan strukturën e përcaktimit kategorik të të drejtave të pronës dhe tokës. Nën secilin ligj u organizua një hierarki e veçantë “komisionesh” dhe secili kishte përgjegjësinë e përcaktimit të njësive të pronës, përcaktimit të personave të duhur dhe të autorizonte transferimet e njësive përkatëse për secilin person.⁸ Dokumentet ligjorë, të shpërndara për pronarët e rinj (përdoruesit) ishin të ndryshëm në formë, substancë dhe status ligjor, dhe ato mbaheshin në arkiva dhe regjistra të veçantë.

Ndikimi i koncepteve të marrë nga epoka komuniste ishte gjithashtu i fortë në përcaktimin e kufizimeve dhe frenimeve, për kategori të veçanta toke. Pyjet dhe kullotat u mbajtën në pronësi shtetërore, bazuar në idenë se vetëm shteti mund të ofronte regjimin e mbrojtjes për mjedisin dhe rregullimit për përdorimin e resurseve. Mekanizmat e përbashkët të pronësisë apo vetë-rregullimit, pa një strukturë të kontrollit administrativ shtetëror, nuk u konsideruan. Shitja e tokave të fermave u ndalua në versionin e parë të Ligjit nr. 7501; me sa duket kjo ishte për të ndaluar spekulimet dhe për të siguruar që të huajt apo të jashtëmit të mos merrnin kontroll të tokave në fshatra apo komuna. Tokat e fermave shtetërore (të ndara nga kolektivët) ju shpërndanë punonjësve të fermave vetëm me të drejtë përdorimi, jo pronësie.⁹ Kur një shtëpi individuale transferohej në pronësi të një qytetari sipas Ligjit nr. 7501 apo Ligjit nr. 7652, pronësia e tokës përreth shtëpisë ishte e kufizuar në 200 metra katror (dhe më vonë e lejuar për 300 metra). Kjo e la çdo tokë shtesë të hapur në pronësi të shtetit dhe i kërkonte qytetarëve që ose ta blinin atë me çmimin e plotë të tregut ose të merrnin kontrollin e saj me anë të kontratave të qirasë apo sipërmarrjes.¹⁰

Nga zakonet dhe traditat Shqiptare, ligjet e reja përfshinë idetë e marrëdhënieve patriarkale familjare. Në ndarjen e tokave të fermave, njësitet e ndara të fermave kolektive u matën në madhësi dhe vlerë mbi bazën e numrit të personave por u transferuan në mënyrë të konsoliduar për “kryetarin e familjes”.¹¹ Në mënyrë të ngjashme, dokumenti i transferimit për një apartament apo shtëpi shënonte kryetarin e familjes si pronar, por zakonisht edhe anëtarët e familjes të shënuar në aktin e transferimit.¹² Të drejtat për tokat bujqësore dhe shtëpitë u lidhën me idenë e mirëqenies ekonomike dhe sociale. Për shembull, Neni 5 i Ligjit nr. 7501, *Për Tokën*, thoshte se, në zonat malore, ku familjet mund të mos marrin një minimum toke bujqësore si mjetet jetese, Shteti do të “merrte masa” për tu garantuar atyre burime të tjera jetese.

⁸ Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 230 datë 22 Korrik 1991, *Për Vendosjen e Komisioneve të Tokës*.

⁹ Ky kufizim u hoq më vonë nga ligji nr. 8053 datë 21 Dhjetor 1995, *Për Transferimin e Pronave Bujqësore pa Kompensim*, ish-punonjësit e fermave mund t'i transformonin të drejtat e përdorimit në të drejta pronësie.

¹⁰ Kufizimi i 200 metrave katrorë është i vendosur në Rregulloren e IPRS, Kapitulli IV, Sek. 13, që thotë se ngastrat shtëpiake regjistrohen në bazë të Listës Emërore të Pronarëve të Trojeve dhe Shtëpive, i gjendur në Dekretin e Këshillit të Ministrave nr. 432 datë 14 Gusht 1995. Në praktikë, pronarët rezidencial nuk blejnë apo paguajnë për përdorimin e tokave shtetërore, por nëse ka zhvillime të reja apo ri-ndërtime, shteti duhet të bëhet pjesë e marrëveshjes.

¹¹ Ligji nr. 7501 datë 19 Korrik 1991, *Për Token*, Neni 7; Dekreti i Këshillit të Ministrave nr. 255 datë 2 Gusht 1991, *Për Kriteria e Ndarjes së Tokës Bujqësore*. Shih Rachel Wheeler and Mirvjenë Laha (1995) *Të drejtat e pronës, Gruaja dhe Familja në Shqipërinë Bashkëkohore*, Universiteti i Wisconsin Qendra e Zotërimit të Tokës, letër e prezantuar te Konferenca GIS/LIS, Budapest.

¹² Shih Rregullorja e IPRS nr. 184 datë 8 Prill 1999, *Për Punën e Zyrës së Regjistrimit të Pronave të Patundshme*, Kapitulli 4, paragrafi 8.4.

Rikthimi i pronave për ish-pronarët

Për një kohë të shkurtër pas hyrjes në fuqi të ligjeve të parë, një politikë tjetër u ndoq. Kjo ishte njohja e të drejtës së rikthimit të pronave të patundshme për familjet, të cilat i kishin humbur këto prona gjatë konfiskimeve të kaluara. Ligji nr. 7698 *Për Rikthimin dhe Kompensimin e Ish-Pronarëve* autorizoi kthimin e pronës ose dhënien e tokës alternative apo kompensimit, në ato raste kur kthimi i pronës specifike nuk ishte i mundur.¹³ Për të mos pasur konflikte me politikën e tjera të ndjekura, rikthimi nuk u aplikua për të gjitha llojet e tokave dhe pronave. Tokat e fermave, të shpërndara sipas Ligjit nr. 7501, nuk ishin subjekt i rikthimit. Pyjet dhe Kullotat, që ishin pronë e shtetit, gjithashtu nuk u përfshinë në procesin e rikthimit. Një shtëpi mund të kthehej vetëm nëse nuk kishte ndryshuar rrënjësisht dhe vetëm nëse banorët aktual mund të lejoheshin të jetonin në to me qira ose nëse atyre u gjendej një njësi tjetër banimi. Tokat që rrethonin një apartament ose ndërtesë mund të ktheheshin pronarëve, me ndërtesën që përbënte një njësi të veçantë prone. Pronarëve të cilëve nuk mund të plotësoheshin kërkesat mund të merrnin kompensime alternative tokësore apo financiare, që vendoseshin nga veprime të tjera të qeverisë.¹⁴

Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit ka shpjeguar arsyen e heqjes së tokave bujqësore nga procesi i rikthimit në këtë mënyrë:

... toka bujqësore nuk u jepej mbrapsht ish pronarëve, siç kishte ndodhur në vendet e tjera ish-komuniste, por u shpërndahej familjeve që kishin jetuar në fshatra. ... Ndarja e tokës bëhej në bazë të numrit për frymë, që do të thotë se familjet fermere që kishin qenë pjesë e kooperativave bujqësore merrnin parcela të barabarta sasie dhe cilësie. Kjo formë e ndarjes së tokës u mbrojt nga argumenti se zona bujqësore për frymë në Shqipëri është shumë e kufizuar (mesatarja .22 ha. për person) meqenëse shumica e popullatës jetonte në fshatra (64 për qind). Gjithashtu u bazua dhe te ndryshime që ndodhën në Shqipëri gjatë periudhës së 1944-1990, ndryshime që sollën probleme serioze në njohjen e kufijve të vjetër dhe njohjen e dokumenteve të ish-pronësisë.¹⁵

Për ish-pronarët, kërkesat e të cilëve nuk mund të përmbusheshin nga kthimi i pronës specifike, shteti morri detyrimin që tu jepte kompensim me pronë të pa-shpërndarë ose në forma të tjera, që do të përcaktoheshin.

Zënia e paligjshme e tokave dhe nëndarjet

Ligji *Për Kthimin dhe Kompensimin e Ish-Pronarëve* dhe ligjet e tjera që lidhnin tokën me mirëqenien sociale krijuan një sens pronësie mes shumë grupesh dhe individësh. Kur gjendja ekonomike u përkeqësua, njerëzit e pakënaqur zunë pronat e shteti. Në disa fshatra, familjet kundërshtuan rezultatet e ndarjes së "barabartë" sipas ligjit nr. 7501 dhe e ndanë tokën në bazën e nocionit të tyre të rikthimit dhe pronësisë.¹⁶ Shumë rezident rural lëvizën në zona urbane dhe zunë shtëpi dhe oborre boshe në toka periferike urbane. Në qytete, njerëz të papunë zunë hapësira publike dhe ngritën vepra të vogla tregtie dhe shërbimesh.¹⁷ Spekulumi, zënia e aseteve shtetërore

¹³ Ligji nr. 7658 datë 15 Prill 1993, *Për Kthimin dhe Kompensimin e Ish-pronarëve*.

¹⁴ Ligji nr. 7699 datë 21 prill 1993 *Për Kompensimin e Ish-Pronarëve për Vlerën e Tokave Bujqësore*.

¹⁵ Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit në Shqipëri, *Raporti Vjetor 2002*, fq. 17.

¹⁶ Shih Haxhi Aliko (2001) *Impakti mbi Zhvillim i një Tregu Toke në Shqipëri i Shkaktuar nga Rikthimi dhe Kompensimi i Tokës Bujqësore*, Forumi Kombëtar për Tokën për Shqipërinë, dokument i prezantuar në Konferencën për Tranzicionin, Institucionet dhe Sektorin Rural, në Hagë, 10-11 Dhjetor 2001, fq. 13.

¹⁷ Shih Besnik Aliaj, Keida Lulo dhe Genc Myftiu, (2003) *Tirana: Sfidat e Zhvillimit Urban*, Instituti për Zhvillimin e Vendbanimit (Co-Plan), CETIS, Tiranë, fq. 66-72.

dhe kolapsi i zhvillimit të rregullt urban arritën kulmin gjatë 1997-1998 kur skemat “piramidale”, të bazuara në bonot e privatizimit, falimentuan. Kursimet e shumë familjeve humbën, duke e rritur rëndësinë relative të pronave të tyre të patundshme.

Disa studime të modeleve të zotërimit të tokës dhe sondazhe mbi zaptuesit e tokave në fshatra dhe zona periferike urbane janë munduar të shpjegojnë aspektet ekonomik, social dhe ligjor të zënies ilegale dhe zhvillimit informal. Ato shpjegojnë se migrimi nga zonat malore dhe rurale ka qenë i motivuar nga mundësitë e pakta ekonomike—shkatërimi i infrastrukturës rurale për prodhim dhe mbështetje sociale.¹⁸ Gjithsesi migrimi në zonat periferike urbane nuk ka qenë kaotik, por ka ndodhur brenda një sistemi të strukturuar nga lidhje politike dhe klanore apo rajonale,¹⁹ dhe nga rregullat zakonorë midis familjeve.²⁰ Në praktikë, kjo ka ndodhur në një seri transaksionesh, shumë prej të cilave janë bazuar në vendime gjykate të quajtura “vërtitim i faktit”, me të cilat parcelat e tokës të ndara në mënyrë të paligjshme janë krijuar dhe transferuar.²¹

Si pasojë, shumë familje kanë adoptuar një strategji ekonomike me shumë-vendndodhje.²² Disa anëtar familjesh mbeten në fshatra për të punuar në tokat e fermave. Të tjerë zënë troje periferike urbane për tu punësuar në qytet dhe për të pasur akses në shkolla, shërbimet mjekësore dhe sociale. Pjesëtarë të tjerë kanë shkuar jashtë vendit dhe priten që të sjellin mbrapsht fitimet e tyre. Nga këto burime, familjet janë të afta të krijojnë kapital për shtëpi të reja apo të rinovuara apo për të ngritur biznese (që zakonisht ngrihen në parcelat e tyre “ilegale”).²³

Reforma e Kodit Civil

Kushtetuta e Shqipërisë e vitit 1998u referohet instituteve “të pronës private dhe publike” si bazë e sistemit ekonomik, dhe cakton katër aspektet e përbërjes të këtyre instituteve. Së pari, të dyja format “mbrohen njësoj nga ligji”. Së dyti, e drejta e pronës private garantohet dhe, së treti, mekanizmat për blerjen e pronës duhet të përcaktohen në Kocin Civil. Së katërti, shpronësimi për përdorim publik lejohet vetëm me kur pronat kompensohen drejt. Këto masa kushtetuese ofrojnë mbrojtje domethënëse për të drejtat e pronës, por përbërja e plotë e këtyre të drejtave duhet të përcaktohet brenda kontekstit më të gjerë të kodit civil.

¹⁸ Shih, për shembull, Harold Lemel (1996), *Studimi i Komunës së Vaqarit*, Instituti Terra për projektin e Tregut Shqiptar të Tokës (USAID).

¹⁹ Shih Fioreta Luli dhe Valentina Sulioti (1995), *Shndërrimi Ilegal i Tokës Bujqësore në Periferitë Urbane në Shqipëri* sondazh mbi banorët e tre lagjeve, raport i përgatitur për projektin e Tregut Shqiptar të Tokës (USAID). Gjithashtu shih Herman Felstehausen (2002), *Boomi i Ekonomisë Informale të Ndërtimit në Tiranë*, Universiteti i Wisconsin Qendra e Zotërimit të Tokës, dokument i përgatitur për projektin e Tregut Shqiptar të Tokës (USAID).

²⁰ Shih Rachel Wheeler (1998) *Sistemet Aktual të Zotërimit të Tokës në Shqipëri: Trashëgimor, Patriarkal dhe i Orientuar te Familja*, Universiteti i Wisconsin Qendra e Zotërimit të Tokës nr. 13.

²¹ Shih Norman Singer (1999), *Procesi i Regjistrimeve të Para Urbane dhe i Çështjeve të Tjera në Shqipëri*, Instituti Terra, raport i përgatitur për projektin e Tregut Shqiptar të Tokës (USAID). Vërtetimi i Faktit, një urdhër gjykate që njeh zotërimin e tokës, u nxor si i pavlefshëm pas adaptimit të kodit civil në Korrik të 1994.

²² Shih Carletto Calogero, Benjamin Davis, Marco Stampini dhe Alberto Zezza (2004), *Lëvizjet e Brendshme dhe Migrimi Ndërkombëtar në Shqipëri*, Organizata për Bujqësinë dhe Ushqimin e Kombeve të Bashkuara, ESA Dokumenti i Punës nr. 04-13, www.fao.org.

²³ Shih Njësia e Menaxhimit të Projekteve e Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit (1999) *Studim i Përdorimit të Tokës në një zonë Periferike Urbane të Tiranës*; dhe Haxhi Aliko dhe Romeo Sherko, *Për Rregullimin e Lagjeve Informale në Shqipëri*, publikime të Universitetit të Wisconsin, Qendrës për Reformën e Tokës.

Kodi i vitit 1994 ofron përcaktimet bazë, të cilat tregojnë se si element të caktuar të drejtave të pronës duhen aplikuar. Më e rëndësishmja, Neni 149 i Kodit Civil jep kuptimin e termit “pronësia”, si më poshtë:

Pronësia është e drejta për të gëzuar dhe pasur objekte në mënyrë të lirë, me kushtet e caktuara nga ligji.

Për ta kuptuar, është e dobishme të krahasohet ky përcaktim me përcaktimin tradicional të kodeve civile të Evropës Perëndimore. Për shembull, Kodi Civil Francez, në nenin 544, e përcakton “pronësinë” (propriete) si më poshtë:

La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvue qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. (Pronësia është e drejta për të gëzuar dhe pasur objekte në mënyrë më absolute, me përjashtimin kur nuk mund t'i përdorësh [objektet në mënyra] i ndaluar nga ligjet dhe rregullat).

Ka dy fraza domethënëse në çështje për tu krahasuar. Në versionin Francez, e drejta për të gëzuar dhe pasur objekte mund të ushtrohet “në mënyrë më absolute”. Në versionin Shqiptar ato ushtrohen në mënyrë të lirë por me kushtet e përcaktuara nga ligji. Në versionin Francez, një përjashtim shtrohet që “përdorime” të tokës mund të ndalohen nga ligjet apo rregullat. Në versionin Shqiptar kufizimet e ligjit mund të përcaktojnë të gjithë aspektet e zotërimit, përdorimit dhe mbajtjes. Këto diferenca reflektojnë faktin që koncepti Francez i pronësisë ka ardhur nga parimet e Iluminizmit të Shekullit të 18, në të cilat prona njihet si e drejta njerëzore për të trashëguar në statusin e personit dhe si një individ. Versionit Shqiptar ky koncept i të drejtës njerëzore i mungon dhe i sheh elementet e pronësisë si të drejta që një person merr nga veprimet e ligjit. Kështu që është shteti, duke krijuar ligjet, që përcakton përmbajtjen që mund të kufizojë të gjitha aspektet e përkatësisë të personit me objektin.

Këto diferenca konceptuale kanë rezultate praktike. Në Francë, me përdorimin e termit “absolut”, kuptohet se një pronar mund të përdorë gjithë elementet e së drejtës, edhe ato, të cilat mundësohen nga teknologjitë e reja por që nuk janë përcaktuar akoma nga ligji. Në çdo rast që ka një debat nëse pronari ka një të drejtë, i bëhet referencë ligjeve të tjera për të përcaktuar nëse shteti ka nxjerrë rregulla kufizues për të mbrojtur shëndetin publik, sigurinë apo ambientin. Nëse asnjë kufizim nuk gjendet, pronari nuk mund të ndalohet nga ushtrimi i kësaj të drejte. Në Shqipëri, zgjidhja e një debati ngre një analizë të ndryshme. Ligje të tjerë konsultohen për të përcaktuar nëse pronari është i autorizuar për ta kërkuar këtë të drejtë – pra, nëse ligji përmban elementet e debatit si pjesë e pronësisë për llojin e pronës në fjalë. Më tej, duhet përcaktuar nëse shteti i ka garantuar, mbajtur apo kufizuar këto elemente për objektin e paluajtshëm në fjalë, që kur garantoj pronësi dhe e klasifikoi objektin. Nëse të dyja lejueshmëria e gjerë dhe lejimi specifik sipas kategorisë nuk gjenden, atëherë pronari nuk autorizohet të ushtrojë të drejtën.

Tabela 4-1.**Nxjerrë nga Tabela 1-1: Statusi i Zotërimeve të Tokës dhe Pronës sipas Kategorisë, 2005**

Kategoria e Pronave	Numri i përafërt i njësi	Komente
Njësitë totale për të gjitha kategoritë	4,500,000	
Prona rurale	3,300,000	
Fusha bujqësore	1,900,000	Kërkesat për rikthim bien ndesh me 7501 grante në 15-20 zona
Ngastra fshati dhe shtëpi	400,000	40 zona rurale mbeten me qendra fshati të pa-regjistruara
Pyjet, kullotat dhe tokat e mbrojtura pronë e shtetit	1,000,000	
-- pyjet dhe kullotat në komuna	450,000	Procesi i inventarit dhe transferimit ne vazhdim
-- pyje dhe kullota shtetërore	545,000	Zona të mëdha të pandara
-- pyje dhe kullota private	5,000	Kërkesa të limituara për rikthim
Prona Urbane	900,000	Mbaruar në 16 zona
Njësi banimi (ndërtuar para 1990)	237,700	Njësi apartamentesh të futura në IPRS
Shtëpi Individuale (ndërtuar para 1990)		Mbaruar në 16 zona
Njësi të reja ligjore banimi (1991-2004)	45,000	Mbaruar në 16 zona
Godina jo për banim		Mbaruar në 16 zona
Prona Urbane të Shtetit	180,000	
-- Prona urbane të bashkive	150,000	8 nga 65 bashki me inventar të përfunduar, një me transferim të aprovuar, 3 prona të regjistruara
Prona Ilegale		
-- Prona ilegale në zona peri-urbane	90,000	54,000 formularë vetë-deklarimi të plotësuar
Kërkesa Pronësie nga Ish-Pronarët	42,000	30,000 kërkesa janë vendosur

Burimi: përpilim i autorit (Shih Shtojca 1 për referencat)

* Shifrat e dhëna për pronat ilegale janë të dhëna nga Agjencia Shtetërore për Legalizim dhe janë një përlllogaritje e numrit të pronave ilegale brenda zonave informale periferike urbane që mund të legalizohen sipas ligjit të Tetorit 2004. Nuk përfshihen ndërtesat ilegale në zonat rurale dhe bregdetare.

Shtojca 5. Sistemi i Regjistrimit të Pronës së Patundshme

Organizimi i IPRS

Në 1991 dhe 1992, në programet origjinal të transferimit të tokës, ndërtesave dhe njërive të banimit, dokumentet ligjorë, që jepnin evidencë për pronësinë private, u vendosën në arkiva të veçanta. Tapitë, që njihnin pronësinë familjare të tokave bujqësore, dhe dokumentet për pronësinë e shtëpive të fshatit, mbaheshin në kadastrat e zyrave të administratës rurale. Dokumente që kishin të bënin me rezidencat urbane dhe pronat komerciale u regjistruan në zyrat e hipotekimit, të cilat ishin kthyer në gjendjen para 1945. Në vazhdim, kur komitetet e kthimit filluan të nxirrnin dokumente, që njihnin të drejtën e ish-pronarëve, kopje u mbajtën nga arkivat e këtyre komiteteve dhe nga kadastrat rural dhe hipotekat urbane. As hipotekat as kadastrat rurale ishin të lidhura me një sistem gjeografik vendndodhje dhe asnjëra arshivë nuk ishte përcaktuar nga fuqitë e kodit civil për të nxjerrë provë ligjore të të drejtave të pronësisë. Në 1993, gjatë hartimit të një Kodi të ri Civil, qeveria autorizoi krijimin e një regjistri modern të të drejtave të pronës dhe tokës sipas stilit Evropian.

Këshilli i Ministrave adoptoi një Plan Aksioni, i cili ishte përgatitur me asistencën teknike të USAID dhe Komunitetit Evropian/ PHARE. Plani i Aksionit parashikoi krijimin e Sistemit të Regjistrimit të Pronave të Patundshme (IPRS).¹ IPRS do mblidhte të gjitha arkivat; do të mbante një format të vetëm për ruajtjen e të drejtave të pronësisë dhe sipërmarrjes; do të lidhte të gjitha të dhënat me harta vendndodhje dhe sondazhe të saktë; dhe do të jepte një Certifikatë Pronësie standarde (apo sipërmarrje) si një dokument i garantuar evidentues. IPRS do të lejonte përdorimin e metodave standarde të transaksioneve të kodit civil për njësitë e tokës dhe pronës së patundshme -- shitje/blerje, qira dhënie/marrje, shërbim, hipotekim, shkëmbim, etj. – dhe do të garantonte mbrojtjen e të drejtave përmes “zinxhirit” të pathyer të transaksioneve të regjistruara. Parimet fundamentale të regjistrimit të detyruar të gjithë të drejtave dhe transaksioneve ishin shkruar në Kodin Civil të 1994, dhe qëllimet, strukturat dhe autoriteti i IPRS ishin elaboruar në një ligj tjetër, *Për Sistemin e Regjistrimit të Pronës së Patundshme*.²

Qeveria Shqiptare filloi organizimin e IPRS në 1994, duke ngritur 36 zyra në rrethe në qytetet kryesore dhe qendrat rajonale administrative. Çdo zyrë përfshinte një grup “kadastrash zonale”, në të cilat të gjitha parcelat e tokës dhe objektet e patundshme të përcaktuara veçmas (ndërtesa, struktura dhe godina) duhet të regjistroheshin. Kishte një total prej 3,058 zonash kadastrale në vend, nga të cilat 139 ishin në zonat urbane dhe 2,919 ishin në zonat rurale dhe ato malore. USAID dhe PHARE financuan Projektin për asistencën e tregut të tokës, i cili kish tri komponentë. U jepe asistencë drejtuesve dhe stafit të IPRS-se së re në organizimin e procedurave operative dhe menaxheriale, në përgatitjen e rregulloreve dhe standardeve teknike dhe në ngritjen e zyrave. Me Njësinë e Menaxhimit të Projektit në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit, procesi i “regjistrimeve të para” u ndërmor me komponentë të veçantë hartimi dhe monitorimi (asistuar nga PHARE) dhe përgatitja e dokumentacionit ligjor (asistuar nga USAID).³

¹ Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 505 dt. 26 tetor 1993, "Për miratimin e planit të veprimit të Sistemit të regjistrimit të pronave të patundshme në lidhje me tregun e ardhshëm të pronave të patundshme."

² Kodi Civil, Nenet 192-197; ligji nr. 7843, dt. 13 korrik 1994, *Për Sistemin e Regjistrimit të Pronave të Patundshme*.

³ Shih Ahmet Jazoj, David Stanfield dhe Teresa Barry (1997) *Plani i Veprimit të Tregut të Tokës: Qëllimet, Arritjet, Mësime*, Universiteti i Wisconsin Qendra e zotërimit të tokës, Working Paper nr. 1. Shih gjithashtu Romeo Sherko (1997) *Pikëpamja e Brendshme për Vendosjen e Sistemit të Regjistrimit të*

Regjistrimet e Para

Ka dy procese me të cilat pronat futen në IPRS: (1) regjistrimi i parë sistematik, gjatë të cilit gjithë pronat e një zone kadastrale u monitoruan dhe dokumentacioni i tyre ligjor u rregullua dhe (2) regjistrimet e para sporadike, gjatë të cilave pronat u futën në regjistër pa monitorim. Regjistrimet sporadike kanë qenë një veprim i përkohshëm, në vartësi të regjistrimeve të para sporadike të zonave të dhëna.

Në koncept, IPRS Shqiptare u hartua si një regjistër tipik Evropian, i cili mund të evoluohet në një kadastrë me shumë qëllime. Të dhënat për çdo tokë apo njësi me pronë të veçantë shënohen në faqet e regjistrit (të quajtura “kartela”) dhe kartelat lidhen së bashku në Vëllimet e Regjistrit, me çdo faqe që ka një numër unik kodi. Bëhet një hartë e saktë e zonës kadastrale me pronat ku shënohet numrat e tyre të kodeve, kështu që të dhënat lidhen qartë me vendndodhjen. Në regjistrimet e para sistematike, kartelat, volumet dhe hartat përgatiten me shkrim dhe forma të kompjuterizuara.⁴

Kur për një zonë të dhënë mbarohet regjistrimi i parë sistematik, atëherë të gjithë kërkimet nga qytetarët, organet, njësitë administrative qeveritare dhe gjykatat për statusin e pronësisë apo të drejtat e sipërmarrjes dhe detyrimet duhen të përgjigjen me referencë ndaj faqeve specifike të regjistrit. Faqet e regjistrit përmbajnë të gjithë informacionin domethënës ligjor—vendndodhjen e sakte, madhësinë e saktë dhe kufijtë, pronësinë, të drejtat e sipërmarrjes, kufizimet ligjore, dhe referencën-kryq për dokumentet e transaksionit të mbajtura në arkiv.⁵ Vetëm të drejtave, detyrimeve dhe transaksioneve të regjistruara mund tu jepet rëndësi dhe të mbrohen nga gjykatat. Paaftësia për të regjistruar një aksion (krijim ose ndryshim i një pronësie apo transferimi i të drejtave të saj) e bën këtë aksion të pavlefshëm, pa asnjë mbrojtje. Këto parime primare shfaqen edhe në *Kodin Civil të 1994* dhe në ligjin *Për Sistemin e Regjistrimit të Pronave të Patundshme*.⁶

Procedura me pesë hapa e regjistrimeve të para

Ka dy procese me të cilat pronat futen në IPRS: (1) regjistrimi i parë sistematik, gjatë të cilit gjithë pronat e një zone kadastrale u monitoruan dhe dokumentacioni i tyre ligjor u rregullua dhe (2) regjistrimet e para sporadike, gjatë të cilave pronat u futën në regjistër pa monitorim. Regjistrimet sporadike kanë qenë një veprim i përkohshëm, në vartësi të regjistrimeve të para sporadike të zonave të dhëna.

Regjistrimi i parë sistematik përfshin një procedurë me pesë hapa, e cila është kryer edhe nga projektet e asistuar nga USAID (2003-2004) nga monitorues të nen-kontraktuar dhe nga ekspert ligjorë në këtë mënyrë:⁷

Pronave të Patundshme në Shqipëri, Universiteti i Wisconsin Qendra e Zotërimit të tokës Working Paper nr. 5.

⁴ Shih Romeo Sherko dhe David Stanfield, (2000) Adaptimi i Teknologjisë së Informacionit për Zhvillimin Institucional të Tregut të Tokës me referencë për Shqipërinë, studim i paraqitur në Shoqatën Amerikane të Gjeografëve, Takimi Vjetor Prill 2000.

⁵ Vendim i Sistemit të Regjistrimit të Pronave të Patundshme nr. 184 dt. 8 Prill 1999, *Rregulloja e Punës për Zyrat e Regjistrimit të Pronave të Patundshme*.

⁶ *Kodi Civil dt. 1994*, Nenet 193-194, Ligji nr. 7843 dt. 13 Korrik 1994, *Për Sistemin e Regjistrimit të Pronave të Patundshme*, Nenet 9, 11, 28.

⁷ Shih Vendim i IPRS nr. 450 dt. 31 Gusht 1999, *Për Regjistrimet e Para në Zonat Urbane*.

- (1) Nënkontraktuesi merr, mbledh dhe kontrollon burimin e dokumenteve nga kadastrat rurale, hipotekat dhe arkivat e tjera permanente shtetërore. Dokumentet përfshinë (mes të tjerash) regjistrimet e komiteteve të privatizimit të shtëpive, të drejtat para 1940 të komiteteve të rikthimit të pronës, të komiteteve të privatizimit komercial/industrial, dhe të komiteteve të shpërndarjes së tokës së fermave.
- (2) Ekipi dërgohet në terren për të matur dhe vendosur në harte konditat e të gjitha pronave në kadastrat zonalë. Në aktivitetin e regjistrimeve të para sistematike gjatë 2003-2004, mediatorët nga Fondacioni Shqiptar i Zgjidhjes së Konfliktëve shkuan në terren të parët, për të shpjeguar rezidentëve lokal procesin dhe për të kërkuar bashkëpunimin e tyre. Mediatorët i inkurajojnë pronarët të mbledhin dokumentet e pronës dhe të jenë gati për vizitën e monitoruesve. Në vazhdim, monitoruesit vijnë për të matur dhe për të përshkruar karakteristikat e zotërimit të tokës, të përdorimit dhe zhvillimit në zonë, dhe për të marrë nga qytetarët kopje të dokumentacionit të tyre përkatës. Duke bërë referencë-kryq në monitorimet në terren, dokumentet zyrtar dhe dokumentet e qytetarëve, përplasjet midis tyre mënjanohen dhe informacioni i saktë që përshkruan madhësinë dhe vendndodhjen e njësisë, përgatitet për hartat e regjistrimit. Udhëzimet teknike të IPRS mundësojnë standardet, të cilat aplikohen për të zgjidhur hamendjet mbi madhësinë, vendndodhjen e kufijve, kur dokumentet janë të paqarta dhe kur ka boshllëqe apo përplasje.⁸
- (3) Ekspertët ligjor i referohen-kryq dokumenteve nga arkivat zyrtarë dhe nga qytetarët, për të qartësuar pronësinë dhe çdo të drejtë sipërmarrje, kufizime apo frenime të çdo prone. Kjo detyrë kërkon mbledhjen e çdo "zinxhiri" transaksionesh, duke filluar nga akti fillestar i privatizimit dhe rikthimit përmes trashëgimisë, shitjeve apo transferimeve të tjera të të drejtave. Në rastet kur dokumentacioni fillestar nuk është i qartë, kur dokumentet mungojnë në zinxhir, apo kur dokumentet tregojnë dy ose më shumë persona që mbajnë dokumente pronësie për të njëjtën pronë, kartela shënohet si "e kufizuar". Kufizimi ndalon regjistrimin e çdo transaksioni mbi kartelë vetëm nëse nuk paraqitet dokumentacion tjetër (në vendim gjykatë apo një dokument që tregon zgjidhjen e konfliktit) që zgjidh problemin.
- (4) Kur materialet janë përgatitur në një formë paraprake për të gjitha pronat në zonën kadastrale, Projekt-Regjistri i Hartës së Indekseve dhe lista e të gjithë pronarëve paraqiten në hapësira publike në zonën e kadastrës për 90 ditë. Qytetarët dhe përfaqësuesit e personave juridik dhe agjencive vijnë për të kontrolluar listat e pronave të tyre dhe u tregojnë monitoruesve dhe ekspertëve ligjor të IPRS-së gabimet dhe konfliktet. Shumica e gabimeve teknike zgjidhen dhe problemet që ngrihen nga konfliktet për pronësinë apo kufijtë e pronës ndërmjetësohen nga Fondacioni Shqiptar për Zgjidhjen e Konfliktëve. Disa probleme ligjorë – si mungesa e dokumentacionit që shkakton prishjen e "zinxhirit" – nuk mund të zgjidhen dhe në këto raste ju duhet drejtuar gjykatave me kartelat ku shkruhet e "kufizuar".
- (5) Pas mbylljes së paraqitjes publike, bëhen korrigjimet e fundit, printohen kartelat dhe hartat (dhe përgatiten në formë dixhitale), kartelat lidhen në Vëllimet e Regjistrimit dhe Regjistruesi i Rrethit pranon dhe firmos. Në datën kur Regjistruesi firmos pranimin e tij/saj, IPRS bëhet burimi ligjor i të dhënave të të drejtave të pronës për zonën, duke u shërbyer gjykatave, agjencive administrative, noterëve dhe gjithë personave që kryejnë transaksione pronash.

Numri i pronave subjekt i regjistrimit

Midis 1994 dhe 2001, programi i parë i regjistrimeve të para sistematike futi në regjistër rreth 2 milion prona fermash dhe fshatrash në kadastrat rural. Rreth 120,000 njësi apartamentesh u futën në zonat urbane, pa harta duke i mbajtur pezull më pas regjistrimet e para. Bashkimi Evropian dhe USAID mundësuan mbështetje për punën, e cila u organizua dhe menaxhua nga

⁸ Urdhër i IPRS nr. 176 i 13 shtator 1999, Udhëzime teknike për mbushjen e Kartelës së pronës së patundshme

Njësia e Menaxhimit të Projekteve të Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit. Projekti mbaroi në vitin 2001 pasi kontrollet financiare dhe operative treguan një sërë problemesh operativ dhe gabime domethënëse në të dhënat e regjistrave.⁹ Një problem themelor në projektin e parë ishte degëzimi i hartave dhe sondazheve nga punët ligjore (me nënkontraktues ligjorë) që çuan te ngatërrimi i të dhënave.¹⁰

Regjistrimet e para sistematike vazhduan me një projekt tjetër, të quajtur Përmirësimi i Organizativ i Regjistrave (ROI), financiar nga USAID nga 2002 deri në 2004. Gjatë kësaj periudhe 62 zona kadastrale rurale (të konsideruara me prioritet ekonomik, turistik apo industrial) dhe 15 zona urbane të tjera u plotësuan. Ky projekt ri-organizoi procedurat e punës, duke përdorur metodologjinë "global contracting" me anë të së cilës një firmë e nën-kontraktuar (nga të dy monitoruesit dhe ekspertët ligjorë) fitonte tenderin për të ndërmarrë regjistrimet e para sistematike në çdo zonë. Nën-kontratat shpërndareshin nga IPRS pa PMU. Gjithashtu gjatë 2003-2004, Njësia e Menaxhimit të Projekteve punoi në 58 zona të tjera, të pa mbaruara nga projekti i parë. Në Nëntor 2004, 70,000 prona të tjera u shtuan zonave rurale dhe 88,000 prona u shtuan në ato urbane.

Tabela 5-1. Statusi i Regjistrimit të Pronave, Dhjetor 2004

Burimi: ROI project (USAID)

Kategoria	Numri i Pronave	Numri i Zonave	Shënim i Projektit
Prona të futura në IPRS deri në Dhjetor 2004			
Rurale (2001)	2,013,000	2 263	USAID/EU/PMU
Apartamente (sporadike 2001)	168,000		USAID/EU/PMU
Prioritet i Ekonomisë Rurale (2004)	70,900	62	USAID
Urbane (2004)	88,600	16	USAID
Rindërtime të apartamenteve (2004)	12,000		USAID
Rurale të pambaruara (2004)	52,200	58	IPRS/PMU
Prona në progres në 2005			
Korçë/Maliq	15,000	4	EU
Vlorë			OSCE
Të mbetura të pambaruara			
Zona rurale	400,000	531	
Pyje dhe kullota shtetërore të regjistruara më parë	600,000	2,685	
Qendra fshati (në zona të rurale të regjistruara më parë)	10,000	40	
Urbane	750,000	134	

⁹ Ernst and Young Albania, *Kontrolli Menaxherial dhe Financiar i Njësive të Menaxhimit të Projekteve të Regjistrimeve të Para Mundësuar nga USAID*, 14 Janar 2002; KPGM Shqipëria, *Rishikimi i Kontrollit Menaxherial dhe Financiar të 14 Janarit 2002 të PMU*, 29 Mars 2002; Deloitte and Touche, *Raportet Menaxheriale dhe Financiare të Mbështetjes së Bashkimit Evropian Njësive të Menaxhimit të Projekteve për Sistemin e Regjistrimit të Pronave të Patundshme*, nr. AL98/05/01, 3 Qershor 2002.

¹⁰ Shih Richard Gaynor dhe David Bledsoe (2000) *Evaluation of the Albania Land Market Development Cooperative Agreement*, raport i vlerësimit final përgatitur nga ARD, Inc., për USAID.

Shtojca 6. Analizë e rezultateve të regjistrimeve të para në zonat rurale dhe urbane

Metoda e analizës

Për të përcaktuar se si rezultatet e regjistrimeve të para sistematike do të influencojnë zhvillimin e veprimtarisë së tregut, projekti i Përmirësimit Organizativ të Regjistrimeve (ROI) në 2004 ndërmoi një analizë të të dhënave të pronësisë në 16 zona urbane dhe 62 zona rurale, në të cilat regjistrimi kishte mbaruar. Kjo analizë e organizoi informacionin për çdo zonë kadastrale, të mbajtur në kartela, në një seri kategorish, që përshkruajnë pronat sipas karakteristikave fizike dhe ligjore, si më poshtë:

- Numri i njësive në pronësi të qytetarëve, personave juridik dhe shtetit;
- Numri i njësive në grupime sipas karakteristikave fizike (apartamente, parcela toke, ndërtesa, rrugë);
- Numri i njësive pa kufizime ligjore;
- Numri i njësive me probleme të dokumentacionit ligjor, duke përfshirë ndërtesat e paligjshme.

Nga këto statistika, mund të analizohet për fuqinë dhe mjaftueshmërinë aktuale të të drejtave të pronave të patundshme në zona me karakteristika të ndryshme – qendrat e qyteteve dhe zonat periferike, zonat rurale bregdetare me potencial turistik, në zonat bujqësore dhe zonat malore. Disa parashikime mund të bëhen gjithashtu për mënyrat se si do të ndodhin transaksionet e ardhshme, në veçanti, tendencat direkte të kodit civil dhe transaksioneve të tregut, dhe nëse format e tjera të praktikave administrative, informale dhe zakonore do vazhdojnë të ekzistojnë.

Ka disa supozime në metodën e analizës. Së pari, një nivel i lartë pronësie nga ana e shtetit do të thotë që, në një zonë, procesi i shpërndarjes së tokës, privatizimit dhe rikthimit është i pa përfunduar sepse rregullat për regjistrimet e para kërkojnë që shteti të shënohet si pronar në çdo rast ku regjistrimet e para nuk janë të plota. Së dyti, një nivel i lartë i pronësisë shtetërore do të thotë gjithashtu se transaksionet në vazhdim do të përfshinë shtetin/bashkinë si pjesë në pronësi. Në këto raste, marrëveshjet nuk janë pjesë direkte e kodit civil dhe transaksione tregu. Ato përfshinë aksione administrative ligjore, që vendosin çmimin apo qiranë duke përdorur metodat “objektive” të vlerësimit, dhe marrëdhënie të tjera politike apo burokratike që zbehin transaksionet. Së treti, një nivel i ulët i pronësisë nga personat juridik do të thotë se marrëveshjet e tokës dhe pronës do të kenë karakterin e marrëdhënieve personale apo familjare, dhe nuk do të jenë marrëveshje biznesi në të cilat faktorët ekonomik janë më dominues. Metodatat zakonore do të kalojnë kodin civil dhe transaksionet e tregut. Së katërti, një numër domethënës pronash të “kufizuara” tregojnë zhvillim jo të plotë të regjistrimit dhe një burim të ngjashëm transaksionesh, i cili do të ndodhë jashtë kodit civil. Së pesti, rekordi i ndërtesave të paligjshme tregon një komponent tjetër të transaksioneve jashtë kosit civil.

Në teori, shënimet “e kufizuar” dhe “ndërtesë e paligjshme” në regjistër ofrojnë një stimul për pronarët për ta pastruar titullin e tyre. Një pronar, prona e të cilit është shënuar si e kufizuar, është i ndaluar që të regjistrojë transferime në vazhdim sipas kodit civil pa ndërmarrë veprimet e domosdoshme për të “pastruar” titullin. Në teori, kufizimi është një stimul i fortë për pronarët për të arritur ligjshmëri. Gjithsesi, në realitet, shumica e pronarëve të pronave të kufizuara injorojnë regjistrin dhe përfshihen në transaksione informale për t’iu shmangur kostove të ligjshmërisë. Një sistem paralel transaksionesh informale po zhvillohet, duke zbehur regjistrin dhe duke dobësuar tregun dhe sistemin e ligjit civil. Është brenda kësaj strukture analize që të dhënat kategorike tregojnë probleme thelbësore.

Rezultatet e regjistrimeve të para urbane

Në 16 zona urbane kadastrale, janë regjistruar 88,140 njësi pronash gjatë 2003-2004. Kategoritë e këtyre njësive pronash tregohen në tabelën e më poshtme. Duhet theksuar se tabela është një përpilim i raporteve të zonave të ndara, të cilat nuk ishin totalisht të organizuara; kështu që ka përplasje dhe boshllëqe në plotësimin e shifrave.

Tabela 6-1. Rezultati i Regjistrimeve në 16 Zona Kadastrale Urbane, 2004

Burimi: ROI Project (USAID)

Kategoria	Numri i Njësive	Përqindja totale e njësive
Totali	88 140	100.0%
Sipas Pronësisë		
Pronësi private	65 015	73.8%
-- sipas personave juridikë	6 493	7.4%
Pronësi Shtetërore	16 721	19.0%
Pronar të pavërtetuar*	10 902	12.4%
Sipas Karakteristikave Fizike		
Apartamente	37 607	42.7%
Parcela toke (truall)	34 680	39.3%
Toka me ndërtesa	12 168	13.8%
Rrugë	2 865	3.3%
Sipas kufizimeve ligjore		
Njësi pa kufizime	75 039	85.1%
-- pronësi private	34 680	68.4%
-- pronësi shtetërore	14 827	16.8%
Sipas dokumentacionit ligjor		
Grante para 1991	7 167	08.1%
Pronarë të veçantë ndërtesash/tokash	2 123	02.4%
-- tokë shtetërore/ndërtesë private	1 359	
-- private/private	670	
Tokë e zënë nga palë të treta	4 565	05.2%
-- tokë shtetërore	4 364	
Ndërtesa të paligjshme	17 994	20.4%

*Shënim: Në nënkategorinë e pronarëve të pa verifikuar, disa nënkontraktues i konsideruan këto si pjesë e kategorisë së pronave shtetërore (kështu që ka numërim të dyfishë), ndërsa të tjerë i bënë kategori më vete. Kjo pasqyroi mosmarrëveshje për instruksionet teknike se si të përcaktohen pronat, të cilat kishin një zaptues/zotërues privat të qartë, por për të cilat “zinxhiri” i dokumentacionit të pronësisë nuk ishte i plotë.

Niveli i pronësisë shtetërore në pronat urbane

Në tabelë, balanca totale e pronave private ndaj atyre shtetërore -- 73 për qind private, 27 për qind shtetërore – mund të formojë një treg aktiv dhe transaksione të forta të kodit civil dhe mbrojtje. Gjithsesi, kur fokusi i drejtohet kategorive specifike fizike, shfaqet një situatë tjetër. Një proporcion i lartë pronash urbane janë apartamente me pronësi të ndarë, të cilat si rezultat i privatizimit të shtëpive, janë pothuajse të gjitha pronë private. Kështu që, pronësia shtetërore përqendrohet në kategoritë e tokës dhe ndërtesave. Pronat e shtetit bien në dy nënkategori: ndërtesa dhe toka për përdorim publik (duke përfshirë rrugët) dhe prona që mund të përdoren për

qëllime prodhimi -- bujqësi, industri dhe tregti ose zhvillimi i shtëpive të reja. Në veçanti, kjo kategori përfshin tokë që mund të zhvillohet me ndërtime të reja urbane (të quajtur "truall"). Shteti ka shumë parcela toke, të cilat nuk u janë transferuar në pronësi qytetarëve apo personave juridik, ose që janë regjistruar në pronësi të shtetit meqenëse dokumentacioni i pronësisë private ka qenë i rremë. Nëse apartamentet (të gjitha private) zbriten nga numri total i pronave duke përfshirë edhe rrugët (të gjitha publike), atëherë balanca e pronave shtetërore dhe private mund të shihet për kategoritë e tokave dhe ndërtesave. Numrat rezultues janë një total prej 47,768 pronash dhe 13,856 prona shtetërore, ose një balancë prej 29 për qind pronash shtetërore. Një analizë më e gjetur mund të kryhet duke konsideruar pronat me pronësi të ndarë tokë/ndërtesë dhe parcelat e tokës pa banorë (në kategorinë e pronave me probleme dokumentacioni). Në të dyja nënkategoritë numrat më të mëdhenj të pronave me probleme janë pronë e shtetit. Nëse kjo situatë merret si modeli i përgjithshëm, atëherë pronësia shtetërore duke se bie rëndë në nënkategorinë e parcelave të tokës pa ndërtesa. Më këtë supozim, krahasimi është midis pronave shtetërore prej 16,000 njësive dhe parcelave të tokës (truall) prej 34,000 njësive. Kjo do të sugjeronte që shteti ka marrë pronësi të 40 ose më shumë përqindje toke, e gatshme për zhvillim në qytete. Referenca tek hartat konfirmon këtë fakt dhe tregon se në shumë zona, zotërimet e shtetit në hektar, përbëjnë pjesën më të madhe të tokës.¹

Domethënia e këtyre gjetjeve është se shteti apo administrata bashkiake është "partner" i mundshëm në çdo zhvillim, i cili kërkon bashkimin e parcelave të tokës për të krijuar një shesh ndërtimi. Mësohet nga burime të tjera se ky është rasti dhe efektet e veprimtarisë të tregut mund të njihen. Në qytetet kryesore Shqiptare, ka tregje aktivë apartamentesh dhe shtëpish të vogla me lista gjerësisht të disponueshme dhe reklama. Qiratë dhe çmimet njihen dhe caktohen përgjithësisht nga analistët e pasurive të patundshme.² Për kontrast, transaksionet jo-shtëpiake janë të errëta dhe ato që kanë të bëjnë me zhvillim të gjerë zyrtar, industrial dhe komercial u hapin rrugën thashethemeve dhe spekulimeve për termat ekonomik, identitetin e palëve dhe lidhjet e tyre me figurat qeveritare dhe politike.

Numri i pronave urbane të kufizuara

Të dhënat për kufizimet, përgjithësisht jepen në terma negativ – që do të thotë, kategoritë regjistrojnë numrat e pronave të regjistruara pa kufizime. Në total 85.1 për qind i të gjithë njësive të pronave jepen si të pakufizuara dhe pronat private të pa kufizuara janë 68.4 për qind e gjithë totalit të pronave. Një krahasim më kuptimplotë tregon numrin total të pronave të pakufizuara-- 60,323 – përkrah numrit total të pronave private-- 65,015. Diferenca prej 4,682 përcakton pronat private, të cilat kufizohen. Një llogaritje e ngjashme e pronave shtetërore tregon se ka 1,894 prona shtetërore të kufizuara.

Dhe një herë mund të kryhet një analizë më e gjetur duke hequr nga totali apartamentet dhe rrugët. Kufizimet nuk vendosen në asnjë nga nënkategoritë për shkak të natyrës së dokumentacionit problematik dhe paligjshmërisë që ngre kufizimet. Në relacion me numrin më të vogël të totalit të parcelave të tokës dhe parcelave me ndërtesa, pronat e kufizuara janë më domethënëse – pothuajse dhjetë për qind e 47,000 e njësive të tokave dhe ndërtesave private dhe më shumë se dhjetë për qind e pronave shtetërore (pa rrugët).

Numri i ndërtesave ilegale dhe pronave me probleme të tjera

¹ Studimi i përdorimit të tokës në Vlorë, i bërë në 1999 nga Njësia e Menaxhimit të Projekteve dhe Universiteti i Wisconsin zbuluan se shteti kishte pronësi mbi 14% të pronave, por këto përfshinin 47% të tokave.

² Shih, për shembull, Gazeta Shqiptare, 25 Maj 2004, fq. 6.

Në kategorinë e pronave me probleme ligjore, nën kategoritë kyç janë tokat e zëna nga palët e treta dhe ndërtesat e paligjshme. Tokat e zëna nga palët e treta përfshinë tre situata të ndryshme: (1) një familje në pronësi pa dokumentacionin e duhur të ndërtesës ligjore të regjistruar veçmas; (2) një ndërtesë e paligjshme që qëndron në një truall të vetëm që është i regjistruar; ose (3) një ndërtesë që qëndron me ndërtesat e tjera në një truall të nën-ndarë gjerësisht. Nënkategoria e ndërtesave të paligjshme përfshin (a) ndërtesa të zëna nga palë të treta (që përplasen me nënkategori të tjera); dhe (b) ndërtesa në toka të regjistruara dhe me pronësi ligjore por të ndërtuara ose ndryshuara në kundërshtim me ligjet planifikues. Kështu që, disa nga 4,565 e zëna nga palë të treta të paautorizuara janë numëruar dy herë në kategorinë e ndërtesave ilegale me 17,994 prona, dhe disa prona nga të dyja kategoritë janë numëruar dy herë në kategorinë e kufizimeve. Edhe me boshllëqet dhe përplasjet, shifrat janë domethënëse. Palët e treta të paautorizuara zënë 4,364 njësi pronash që janë në pronësi të shtetit. Për pjesën më të madhe këto janë parcela toke në periferi të qyteteve ku familjet migruese rurale kanë ndërtuar shtëpi. Ato përbëjnë më shumë se 25 për qind të totalit të pronave urbane shtetërore dhe janë 12 për qind e të gjitha parcelave të tokës me potencial zhvillimi (truall). Numri i ndërtesave ilegale, 17,994, është 36 për qindëshi i numrit total të parcelave të tokës dhe ndërtesave të regjistruar veçmas (pa rrugët dhe apartamentet). Edhe pse disa troje të mëdha dhe të pandara toke mbajnë më shumë se një ndërtesë ilegale, përqindja e parcelave të tokës me ndërtesa të paligjshme është mbi 30 për qind.

Përfundime të nxjerra nga shifrat e pronave urbane

Shifrat në përgjithësi, tregojnë se në qytetet Shqiptar zhvillimi i tregjeve të hapura dhe kompetitive të tokës dhe i një sistemi të fortë të marrëveshjeve të kodit civil përballen me shumë pengesa.

Kombinimi i kufizimeve, ndërtesave të paligjshme, zotërimeve të paautorizuara dhe mbajtjes së pronësisë shtetërore, krijojnë një numër të vogël final parcelash toke të pakufizuara, private dhe të zhvilluara ligjërisht, ndoshta më pak se gjysma e 34,600 parcelave të tokës (truall) dhe si pasojë më pak se gjysma e 27,400 pronave private duke mos përfshirë apartamentet.

Shifrat në zonat kadastrale specifike janë më të goditura dhe reflektojnë përqendrimin e problemeve të zotërimit dhe ilegalitetit në lagjet periferike të qyteteve. Disa shembuj jepen më poshtë:

- Në zonën kadastrale nr. 8512 në periferinë e Durrësit, nga 8,634 prona, ka 2,718 ndërtesa ilegale (31.5 për qind) dhe 1,871 prona të zëna nga njerëz që nuk janë pronarë (21.7 për qind). Pronat e regjistruara pa kufizime përbëjnë vetëm 65.8 për qind të totalit. Nëse apartamentet dhe rrugët hiqen, duke lënë një total prej 5,335 parcelash toke dhe ndërtesash, atëherë pronat e mbetura ilegale dhe të kufizuara njihen si mazhorancë.
- Për kontrast në zonën nr. 8562, e cila është zona qendrore rezidenciale në Korçë, ka vetëm 129 ndërtesa ilegale. Problemi më i madh në këtë zonë përfshin shtëpitë e ndërtuara para 1945, për të cilat pronarët aktual nuk kanë dokumentacion. Disa nga këto prona janë shënuar në pronësi të shtetit -- 465 ose 6.9 për qind e totalit. Të tjerat hyjnë në kategorinë e pronave të kufizuara.
- Një zonë tjetër me model goxha të paqartë është zona nr. 8604 në periferi të Vlorës. Kjo zonë përfshin zonat e përcaktuara si Parku i Zhvillimit Industrial në Vlorë. Shumica e kësaj zone ishte zënë më parë nga firma të mëdha industriale shtetërore dhe toka pyjore. Kjo ka një total prej 1,172 pronash nga të cilat vetëm 269 janë të regjistruara me pronësi private nga qytetarët/familjet dhe vetëm një pronë është në

pronësi të një personi juridik. Nga 912 pronat shtetërore, 430 janë zënë nga njerëz pa autorizim dhe ka 213 ndërtesa të paligjshme. Çdo investitor, që del për të ndërtuar në këtë park industrial do të ketë shtetin si partner të barabartë dhe do t'i duhet të përballojë kostot, vonesat dhe vështirësitë e heqjes së njerëzve që kanë zënë tokën.

Rezultatet e analizës së 2004 duken se konfirmojnë studimin e tokës urbane, ndërmarrë në 1999 nga konsulentët e Universitetit të Winsconsin, në projektin e parë të regjistrimeve sponsorizuar nga USAID. Ky studim u bazua në një sondazh të pronarëve, i ndërmarrë përmes vizitave në shtëpi, biznese, dhe intervistave të tjera në shembullin e blloqeve urbane në tre qytete -- Tiranë, Durrës dhe Vlorë.³ Ky studim nxori këto konkluzione:

- Nga shtëpitë dhe vilat, 87.8 për qind ishin pronë private;
- Ndërtesa në toka Urbane, 62.4 për qind prona private;
- Tokë e përdorur për qëllime komerciale, 46.5 për qind pronë private;
- Tokë në pronësi mikse (shteti/palë private), 13.8 për qind;
- Tokë urbane vakante, 21.9 për qind pronë private.⁴

Të dhënat provojnë evidencën e konceptit të një tregu të kontrolluar që shtrihet në legjislacionin fundamental të tokës dhe politikës së tokës në Shqipëri. Tregu është krijuar që të veprojë lirisht, me lidhje të drejtpërdrejta midis qytetarëve dhe firmave, për ato prona për të cilat përdorimi është caktuar – qoftë tokë për përdorim bujqësor, qoftë tokë urbane, që është zhvilluar. Toka, që është e lirë apo që rrezikon të bëhet subjekt i transformimi në përdorimin e saj bëhet subjekt i kontrollit të shtetit. Shteti nuk duhet të veprojë vetëm si rregullator i përdorimit të tokës por edhe si zotërues i të drejtave substanciale të pronësisë, qoftë pronësi e plotë apo pronësi e dyfishtë apo e bashkuar. Në këtë mënyrë, shteti siguron aftësinë e tij për tu bërë palë kontrolluese në tavolinën e negociatave, kur vendimet merren për përdorimin e tokës për qëllime prodhimi. Edhe nëse iniciativa jepet nga palët private, duke ju përgjigjur forcave të tregut, palët private nuk mund të plotësojnë qëllimet e tyre pa “blerë” në shtet. Në shumicën e rasteve aksionet e shtetit janë të përcaktuara ose për të siguruar që pjesa më e madhe e vlerës së fitimit ekonomik të mbahet për shtetin ose që ajo ti jepet palëve të veçanta të favorizuara nga shteti.

Rezultati i regjistrimeve të para në zonat rurale

Për zonat rurale, projekti i Përmirësimit Organizativ të Regjistrimeve ndërmori një kategorizim më pak të plotë të të dhënave, gjithsesi, disa analiza mund të nxirren nga të dhënat e përgjithshme dhe nga disa raporte në fshatra specifike.

Përpilimi i të dhënave rurale u krye për 48 zona rurale, të përfunduara në 2004. Ky përpilim ka më pak kategori se zonat urbane. Në veçanti, asnjë lagje nuk është vendosur midis pronësisë private dhe shtetërore të pronave bujqësore. Në vend të kësaj, pronat janë kategorizuar si “rurale” dhe “urbane” (brenda vizës së verdhë të fshatit). Pronat janë gjithashtu të kategorizuara si prona “të kufizuara”, ndërtesa legale dhe ilegale.

³ Shih Margaret Moores, Llukan Puka, Fioreta Luli, Malcolm Childress and Dritan Caro (1998), *Emerging Uses of the Urban Landscape in Tirana*, studim i paraqitur në Konferencën Ndërkombëtare të Bashkuar të Shoqërisë së Pasurive të Patundshme dhe Shoqatës Amerikane të Pasurive të Patundshme dhe Shoqatës Ekonomike Urbane, në Maastricht, 10-13 qershor, 1998. Shih Fioreta Luli (1999), *Studim i Përdorimit të tokës të zonave Peri-Urbane në Durrës*, raport i përgatitur për Njësinë e Menaxhimit të Projekteve dhe Qendrën e Zotërimit të Tokës të Universitetit të Wisconsin.

⁴ Kelm, Katherine (2002) Shqipëria Rast për Studim, për Seminarin Rajonal të Çështjeve të tokës në Evropën Qendrore dhe Lindore, Budapest, Prill 3-6, 2002 . 12.

Tabela 6-2. Kategoritë e Pronave të Regjistruara në 44 zona kadastrale rurale gjatë, 2004

Burimi: ROI Project (USAID)

Totali i Njësive	Rurale/shtetërore	Urbane	Të kufizuara	Ndërtime legale	Ndërtesa ilegale
58 754	55 817	2 937	2 350	4 635	1 436

Pronat urbane janë një pjesë e vogël e totalit (5 për qind) sepse ato nuk përfshinë fshatrat më të mëdhenj, të cilët kanë, zona të veçanta kadastrale. Pronat e kufizuara përbëjnë vetëm 4 për qind të totalit dhe ndërtesat ilegale vetëm dy për qind të të njëjtit total të pronave. Gjithsesi, pronat e kufizuara dhe ndërtesat ilegale priren të përqendrohen në disa zona. Në veçanti, ato ndodhin në fshatra bregdetar të rrethit të Sarandës. Për shembull, në zonën kadastrale të Shën Vasilit (pa qendrën e fshatit) ka 285 ndërtime pa leje dhe vetëm një me leje. Në mënyrë të ngjashme në zonën rurale te Piqerasit ka 338 ndërtime pa leje dhe vetëm 35 me leje. Përqendrime të tjera të ndërtimeve pa leje gjenden në dy zona (nga 11 zona) në rrethin e Lezhës, në dy zona në Gjirokastrë dhe në Vadarthe (një zonë periferike urbane) në rrethin e Durrësit.

Tabela 6-3. Kategoritë e Pronave të Regjistruara në 44 Zona Kadastrale Rurale në Rrethe, 2004

Burimi: ROI project (USAID).

Rrethi (numri i zonave kadastrale rurale)	Totali i Pronave	Rurale dhe Shtetërore	Urbane	E Kufizuar ose Transaks.	Ndertime Legale	Ndërtime Ilegale
Delvinë (tre)	4,990	4,977	13	15	88	69
Dibër (gjashtë)	3,514	3,311	202	0	436	0
Durrës (një)	1,591	1,591	0	0	131	151
Fier (një)	863	863	0	0	97	0
Gjirokastrë (dy)	3,516	2,958	122	3	133	103
Kurbini (një)	2,416	2,266	150	0	519	169
Lezhë (njëmbëdhjetë)	9,443	8,721	730	131	1,056	63
Pukë (tre)	4,156	4,110	16	775	0	0
Sarandë (njëmbëdhjetë)	22,418	20,735	1,684	86	1,413	896
Shkodër (pesë)	2,748	2,729	19	34	312	27
TOTALI	55,655	52,261	2,936	1,041	4,185	1,478

Në zonat rurale, pronat e klasifikuara si pronë e shtetit apo rurale përbëjnë 94 për qind të të gjitha pronave të regjistruara. Pronat urbane janë, në shumicën e rasteve, shtëpi në godinat e fshatrave. Ato përfshinë një numër të vogël godinash të tjera industriale, komerciale dhe infrastrukturore. Numri bruto i pronave, për të cilat një kufizim apo transaksion është regjistruar është goxha i vogël – dy për qind. Kjo kategori përfshinë çdo ndryshim në pronësi, qira apo në çdo të drejtë ose kufizim tjetër sipërmarrje të imponuar mbi pronën gjatë dhjet viteve që nga privatizimi. Grumbullimi i të dhënave për transaksionet në disa rrethe është gjithashtu domethënës, dhe reflekton përqendrimin e këtyre numrave vetëm në disa zona kadastrale. Për shembull, në Rrethin e Lezhës 131 transaksionet ndodhën vetëm në tre nga 11 zonat dhe ato janë zona në rajonet bregdetare, turistike.

Raporti i ndërtimeve legale me ato ilegale është domethënës, 1,478 ndërtime legale janë regjistruar nga një total prej 5,663 ndërtesash -- 26 për qind. Modeli i vendndodhjes së ndërtimeve ilegale është më i përhapur sesa modeli i kufizimeve dhe transaksioneve; gjithsesi, ka një lidhje të fortë midis fshatrave, në të cilat transaksionet kanë ndodhur dhe në ato fshatra ku ka ndërtime ilegale. Sërisht në 11 zona të Lezhës, të gjitha nga 63 ndërtimet pa leje gjenden në dy ose tre fshatra ku transaksionet/kufizimet janë shënuar. Në mënyrë të njëjtë, në Delvinë, 54 nga 69 ndërtimet pa leje janë në të njëjtin fshat ku gjenden edhe 15 transaksionet/kufizimet. Në rrethin e

Sarandës, përqendrimi i ndërtesave ilegale dhe i transaksioneve/kufizimeve ndodhin në katër nga 11 zona. Vetëm në rrethin e Pukës kishte një numër të lartë transaksionesh/kufizimesh pa një përqendrim korrespondent ndërtimesh ilegale. Shpjegimi për lidhjen duket se është që ndërtimi ilegale është një simptomë e oportuniteteve ekonomike në zonat bregdetare/turistike dhe në periferitë e qyteteve – e njëjta zonë ku transaksionet ligjore dhe mbledhja e tokave pa leje (duke ngritur numrin e kufizimeve) po ndodhin gjithashtu.

Pronat e kufizuar janë gjithashtu të përqendruara në disa zona, disa prej të cilave përplasen me zonat me ndërtime ilegale, dhe të tjera që janë ndryshe. Në mënyrë të habitshme, më shumë se 75 për qind e transaksioneve të kufizuara ndodhin në tre zona të rrethit të Pukës (1,851 prona) ku nuk ka pasur të regjistruar asnjë ndërtesë ilegale. Një hetimi i veçantë u krye për të përcaktuar gjendjen në këto tre zona rurale. Shpjegimi i dhënë është se këto prona përfshinë parcela bujqësore me kualitet të ulët prodhimi, të cilat qytetarët i kanë refuzuar ti marrin si dhe një numër pronash, që më parë ishin nën kontrollin e kompanive të minierave dhe atyre industriale, ku qytetarët janë strehuar tashmë.

Shtojca 7. Përdorimi i Regjistrave të Pronave të Patundshme dhe Hipotekave në Shqipëri

Hyrje

Një indikator direkt i shifrave dhe llojeve të transaksioneve të tokave dhe pronave të patundshme në Shqipëri janë statistikat, që regjistrojnë përdorimin e Sistemit të Regjistrimit të Pronave të Patundshme dhe hipoteka. Qëllimi i IPRS është që të mbajë dhe të ofrojë të dhënat ligjore domethënëse dhe të drejtave të tjera të tokës, ndërtesave dhe godinave dhe nxjerrja e këtij informacioni si Certifikata dhe vërtetime, që lejojnë çdo person të provojnë të drejtat e tyre, të kryejnë transaksione dhe të zgjidhin konflikte.

Që nga viti 2000, IPRS ka mbledhur statistikat për aplikimet e bëra në zyrat e regjistrimit nga qytetarët dhe përfaqësuesit e personave juridik dhe agjencitë shtetërore. Këto të dhëna mundësojnë bazën për matjen e performancës operative, llogaritjen e marrjeve nga pagesat dhe planifikimin e nevojave në të ardhmen. Të njëjtat të dhëna mund të studiohen për të parë rritjen apo rënien e aplikimeve nga viti në vit dhe për të matur tendencat e besueshmërisë publike dhe profesionale në regjistrat. Për këtë analizë, është e dobishme të qartësohen dy mënyrat se si përdoret ky regjistër. (1) Disa aplikues vijnë për të marrë informacion për të provuar të drejtat apo kufizimet ekzistuese për njësitë e pronës. (2) Aplikues të tjerë sjellin informacion për ndryshimet në të drejtat apo kufizimet për të ruajtur statusin e tyre ligjor të sapo krijuar.

Në kategorinë e rezultateve, Kodi Civil dhe Ligji nr. 7843 *Për Regjistrimin e Pronave të Patundshme* autorizojnë IPRS të shpërndajë një “certifikatë pronësie” për një pronë me kërkesën e pronarit. Regjistri gjithashtu mund të lëshojë certifikata qiraje, hipoteke dhe shërbimesh për zotëruesit e këtyre të drejtave. Çdo person tjetër mund të kërkojë nga regjistri një kopje të certifikuar të një dokumenti, i mbajtur në arkiva, apo një pjesë të një harte, që tregon një njësi prone.

Në kategorinë e futjeve, Kodi Civil dhe Ligji nr. 7843 i kërkojnë palës, që merr të drejtat e reja në një transaksion apo shkëmbim, karakteristikat e njësisë pronësore, për të regjistruar dokumentet e ri ligjor. Nëse personi dështon në kryerjen e këtyre veprimeve, sistemi nuk mund të pajisi evidencë ligjore të drejtave të reja dhe ligji e ndalon këtë person të ndërmarrë transaksione të tjera, duke u bazuar në të drejtat e paregjistruara. “Rifreskimi” i detyruar i regjistrave të të dhënave është thelbësor në mbajtjen e zinxhirit të “pathyer” të të drejtave të regjistruara si bazë e provave të pronësisë dhe të drejtave të tjera.

Bazuar në këto kërkesa ligjore, mund të shihet se IPRS funksionon më së miri kur qytetarët dhe përfaqësuesit e personave juridik dhe agjencive shtetërore marrin certifikata përpara se të ndërmarrin transaksione ose para se të ngrenë ankime për konflikte, dhe kur ata dorëzojnë dokumente të ri pas transaksioneve dhe vendimeve të tyre. Numrat e lartë të përdoruesve do të tregonin se publiku kupton rëndësinë e regjistrimit dhe nevojën për të ndjekur ligjin civil për të mbrojtur të drejtat e tyre. Numrat e lartë do të tregonin gjithashtu që avokatët, komisionarët, noterët të cilët merren me pronat e patundshme, po e bëjnë regjistrimin një pjesë rutinë të shërbimeve të profesionit të tyre. Numrat e ulët do të tregonin që njerëzit nuk e kuptojnë rëndësinë e regjistrimit dhe po i shmangen procedurave të ligjit civil për të favorizuar marrëdhëniet “informale” të pronave.

Përshkrimi i Databazës

Të dhënat e përdoruesit janë prezantuar me dy komponent: (1) aplikimet që bëhen ne regjistrin e ri – IPRS – dhe (2) aplikimet që bëhen në hipotekë – arkiva urbane, e cila po zëvendësohet nga IPRS. Përpara Gushtit të 2004-ës, IPRS përmbante vetëm të dhëna për pronat rurale, të cilat kishin qenë subjekt i Regjistrimeve të Para, dhe për apartamentet në disa zona urbane. Hipoteka përmbante të gjitha të dhënat për pronat e tjera urbane – parcelat e tokës, ndërtesat dhe apartamentet dhe ndërtesat e biznesit me pronësi të ndarë. Gjatë Regjistrimeve të Para në 2004, rreth 100,000 prona në 16 zona urbane janë përgatitur për transferim nga hipoteka në IPRS. Rreth 100,000 prona të tjera rurale gjithashtu do të procedohen për tu futur në IPRS. Gjatë periudhës, që mbaronte ne Gusht 2004, databaza përmbante këto të dhëna:

IPRS të dhëna rurale	2.1 milion prona
IPRS të dhëna për apartamente	0.2 milion prona
Hipoteka	0.9 milion prona (urbane)

Të dhënat shfaqen në katër përpilime vjetore për periudhën 2000-2003 plus Janar-Gusht 2004. Secili përpilim është një matricë ku tregohen numrat e aplikimeve të marra në 36 zyrat të regjistrimit në rrethe për 23 kategori aplikimi. Ka dy tabela matricash për secilin vit, një për IPRS-në dhe një për hipotekën.

Metoda e Analizës

Me Strukturën e databazave të përshkruar si më poshtë, tabelat e matricave lejojnë katër nivele të dhënash për tu plotësuar dhe analizuar për çdo vit:

- Numri total i aplikimeve bërë në të gjithë kombin;
- Numri i aplikimeve bërë për çdo kategori në të gjithë kombin;
- Numri i aplikimeve bërë për të gjitha kategoritë në secilin rreth;
- Numri i kategorive të aplikimeve në secilin rreth.

Katër metodat e analizimit u aplikohen më pas këtyre numrave:

- Analizë e tendencave (vit pas viti rritje apo ulje);
- Analizë e sistemit krahasues të brendshëm (përdorimi i IPRS krahasuar me përdorimin e hipotekës);
- Analizë krahasuese ndërkombëtare (me regjistrat e vendeve të tjera);
- Analizë sipas kategorive (lidhja e të dhënave të regjistrimit me të dhëna të tjera sociale dhe ekonomike për këtë kategori)

Për analizën e tendencave, sukcesi do të shihej në rritjen e qëndrueshme të regjistrimit vit pas viti. Për analizën e sistemit krahasues të brendshëm, përdorimi i IPRS duhej të rritej ndërsa përdorimi i hipotekës duhej të bjerë, ndërkohë që pronat transferohen nga hipotekat. Për analizën krahasuese ndërkombëtare, duhet të ketë një barazim të afërt midis përdorimit të kombinuar të IPRS shqiptare dhe hipotekës dhe përdorimit të regjistrave në vendet e huaja me sisteme të ngjashëm. Për analizën kategorike, sukcesi do të shfaqej me nivele rritje apo ulje në aplikimet, duke u barazuar me faktor të tjerë që ndikojnë kategorinë. Për shembull, kategoria e aplikimeve për të ndryshuar pronësinë bazuar në trashëgiminë duhet të reflektojë raportin kombëtar të vdekshmërisë.

Analizë e Përdorimit Mbarëkombëtar të IPRS dhe Hipotekës

- **Tendenca në përdorimin mbarëkombëtar të regjistrave dhe krahasim midis tyre**

Para 2000, mbi 2 milion prona rurale dhe rreth 0.2 milion apartamente u futën në IPRS, ndërkohë që rreth 0.8 milion prona urbane ishin në hipotekë. Tendencat e pritura në ndryshim në këto të dhëna do të priteshin të ndiqnin tendenca të tjera të njohura nga studime ekonomike dhe sociale. Pas periudhës së shkëputjes në 1997-1998, shumica e sektorëve ekonomik në Shqipëri u stabilizuan dhe në disa sektorë u regjistrua rritje. Në veçanti, një numër i madh shtëpish dhe godina të tjera urbane u ndërtuan. Një numër i madh transaksionesh pronash (legale apo ilegale) kanë ndodhur dhe një numër i madh zënkash për pronat ishin në gjykatë. Kështu që për vitet 2000-2004, do të pritej një rritje e qëndrueshme e përdorimit të regjistrave edhe për “nxjerrjen” e dokumenteve (për të provuar dhe verifikuar të drejtat) edhe për “futjen” e transaksioneve dhe ndryshimeve. Numrat tregojnë modelin e pritur të rritjes:

Tabela 7-1. Aplikime të bëra në IPRS dhe Hipotekë për të Gjitha Kategoritë

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	90 283	150 220	240 503
2001	129 630	147 830	277 460
2002	158 990	148 456	307 446
2003	195 921	177 383	373 304
2004*	153 954	125 558	279 512

*Janar-Gusht 2004

Numrat gjithashtu konfirmojnë ndryshimin e pritur në balancën midis dy regjistrave – përdorimi i IPRS është rritur më i fortë, ndërkohë që më shumë prona janë futur në regjistër. Gjithsesi, edhe pse balanca po ndryshon, shifrat tregojnë një diferencë domethënëse në përdorimin e IPRS dhe hipotekës. Aplikimet në IPRS janë më pak se 10 për qind e totalit të 2.3 milion pronave (kryesisht rurale) në regjistër. Aplikimet në hipotekë janë pothuajse 20 për qind e 900 mijë pronave urbane. Arsyet për këtë diferencë ka mundësi të jenë të lidhura me nivelet e larta të aktivitetit ekonomik në transaksionet e pasurisë së patundshme në qytete, vlerën më të lartë të tokave urbane dhe shkallën më të madhe të projekteve të zhvillimit.

Domethënia e numrave total dhe tendencat e tyre nuk mund të kuptohen më qartë nga të dhënat e mësipërme. Një studim më i hollësishëm mund të kërkojë të krahasojë këto numra me statistika të tjera për transaksionet në prona dhe investimet, si të dhënat nga bankat, të dhënat për lejet e ndërtimit apo për ndërtimet e përfunduara, etj. Në teori, numri i përdoruesve të regjistrit duhet të rritet dhe të bjerë në vartësi të këtyre figurave ekonomike. Një tjetër zonë hetimi do të ishte krahasimi i numrave të regjistrit me numrat e transaksioneve noteriale, rasteve në gjykatë dhe procedurave të tjera ligjore.

Krahasimi ndërkombëtar

Një mënyrë tjetër për të vlerësuar numrat e aplikimeve në IPRS dhe hipotekë është shqyrtimi i eksperiencës ndërkombëtare. A tregojnë regjistrat në vendet e tjera nivele të ngjashme veprimtarie të përgjithshme, apo vetëm për disa kategori të aplikimeve? Për një

krahasim të përgjithshëm, u bëhet referencë statistikave publikuar nga Kadastrat dhe Sistemi i Regjistrimit të Lituaniës. Një nga ish vendet e Bashkimit Sovjetik, që ka popullsi të ngjashme me Shqipërinë dhe ekonomi ku bujqësia është dominante. Lituania raporton se regjistri i saj përmban 1.248 milion parcela të regjistruar toke (pa klasifikuar ndërtesat si objekte të veçantë), dhe raporton përdorimin e regjistrimit si më poshtë:

- mbi 900 “përdorues” çdo muaj;
- midis 150,000 dhe 180,000 “kërkime” të të dhënave të regjistrimit çdo muaj;
- mbi 75,000 nxjerrje të printuara nga regjistri çdo muaj;
- mbi 25,000 shitje tokash të regjistruar në 2003.¹ (www.kada.lt)

Tre aspekte të të dhënave nga Lituania janë domethënëse, në krahasim me Shqipërinë. Së pari, ka një diferencë shumë të madhe në volumin e përdorimit të regjistrimit Lituanëz. Me një databazë që është as gjysma e IPRS Shqiptare, Regjistri Lituanëz kontrollon një rrjedhje informacioni që është katër ose pesë herë më i madh se sasia e gjeneruar nga sistemi Shqiptar. (Shih më shumë detaje për diferencën në kategoritë e “regjistrimeve” dhe “nxjerrjeve” më poshtë.) Së dyti, një arsye për nivelin shumë të lartë të “kërkimeve” në Lituani është se palët e interesuara mund të futen në databazë përmes internetit dhe programeve të kompjuterit, pa pasur nevojë për të bërë aplikime në zyrat e regjistrimit dhe pa paguar për shërbimin. Ata paguajnë vetëm kur atyre u duhet një dokument (“një nxjerrje nga regjistri”). Së treti, edhe me rrjedhjen e madhe të të dhënave brenda dhe jashtë regjistrimit numri i përdoruesve – 900 për muaj – është relativisht i vogël. Kuptimi i kësaj është se shumica e transaksioneve “hyrëse” të reja në Lituani bëhen nga një numër i kufizuar shërbimesh profesionale (noterësh, avokatësh, përfaqësuesish bankash, dhe agjentëve të pasurive të patundshme) që punojnë për klientët.

Një shifër tjetër për krahasim është edhe regjistrimi i “fitimit” mbi pronat, i dhënë nga Pasqyra e Tregut të Pasurive të Patundshme të Vendeve Baltike, e cila analizon shitjet dhe qiratë e pronave në tre vende, Lituani, Letoni dhe Estoni, për çdo vit. Mesatarja e kombinuar për të tre shtetet ka qenë te 5-6 për qind të të gjitha pronave në vite deri në vitin 2000, me një rënie graduale te 4-5 për qind. Kjo është deri diku më e madhe se “fitimi” nga pronat në tregjet maturë të Evropës dhe Shteteve të Bashkuara, ku mesatarja është nga 2.5 për qind në 4 për qind. Në Evropën Lindore dhe në ish-shtetet e Bashkimit Sovjetik, kërkesa e ndrydhur shpjegon nivelet e lartë.

Analizë sipas kategorisë e të dhënave kombëtare

Për analizën sipas kategorisë, nëntë kategoritë e zgjedhura studiohen në dy grupe – aplikimet për “nxjerrje” dhe regjistrimet për “futje” të dokumenteve të reja. Ka dy kategori primare “nxjerrje”: certifikatat e pronësisë dhe verifikimet e pronësisë. Një tjetër kategori, kopjet e certifikuara të regjistrave të arkivave dhe hartave, janë gjithashtu domethënëse.

Tendenca e rritjes së numrit të Certifikatave të Pronësisë të dhëna është një shenjë pozitive. Tregon ose që qytetarët tani e kuptojnë vlerën e certifikatave si prove e të drejtës së tyre ose tregon se gjykatësit, noterët, avokatët apo agjentët e pasurive të patundshme po u kërkojnë qytetarëve të tregojnë certifikata në gjykata apo transaksione. Numrat e certifikatave mund të shihen se rriten nga viti në vit, pasi secili pronar mund të kërkojë një certifikatë vetëm një herë. Sigurisht që ka përplasje kur një prone të shitur i shkarkohet certifikata dhe pronari i ri merr një certifikatë të re. Atëherë, mund të bëhet një llogaritje që gjatë katër viteve e gjysmë – 491,000 pronarë kanë marrë certifikatat e tyre. Nëse numërohen edhe disa më shumë për periudhën 1998-

¹ Faqja e internetit të regjistrimit Lituanëz është, www.kada.lt.

1999 dhe disa zbriten për shitjen te pronarët e ri, atëherë rreth 20 për qind (550,000 deri 600,000 pronarë nga 3 milion prona të regjistruara) e pronarëve kanë certifikatë. 80 përqindëshi e pronarëve që nuk kanë marrë certifikatat do të përfshinte pronarë të cilët nuk kanë kryer transaksione (dhe nuk kanë pasur nevojë për certifikatë) ose mund të jenë persona që ndërmarrin transaksione “informale”.

Vërtetimet e pronësisë janë dokumentet alternativë të certifikatave, të cilët mbajnë garancinë e statusit ligjor sipas Ligjit nr. 7843. Ato jepen si verifikime negative, që një person nuk ka prona të regjistruara. Kështu që me vazhdimin e Regjistrimeve të Para numri i verifikimeve duhet të bjerë. Kjo duket se po ndodh por pa një tendencë të qartë.

Tabela 7-2. Aplikime për Certifikata Pronësie

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	35,563	47,592	83,100
2001	48,850	40,466	89,200
2002	54,983	46,773	101,700
2003	70,688	53,427	124,100
2004*	56,363	37,163	93,500

Tabela 7-3. Aplikime për Verifikime Pronësie

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	4,684	25,537	30,100
2001	9,121	30,405	39,500
2002	8,451	16,875	25,300
2003	11,683	26,855	38,500
2004*	10,667	19,179	29,700

*Janar-Gusht 2004

Të marra së bashku shifrat për “nxjerrjen” e dokumenteve tregojnë një rritje graduale, e cila shkon mbi 160,000 certifikata dhe verifikime në 2003. Kjo është pothuaj se 5 për qind e totalit të pronave në databazë -- 3 milion – një shifër që është në linjë me raportin e “fitimit”, gjithsesi, shifra Shqiptare duhet zbritur, meqenëse Certifikatat dhe verifikimet përdoren jo vetëm për të futur transaksione, por edhe për prova në gjykata, gjyqe administrative dhe për qëllime të tjera. Një përdorim shumë domethënës është shfaqja e zotërimeve të aplikuesve për asistencë sociale.

Tabela 7-4. Aplikime për Koje të Certifikuara të Dokumenteve të Arshivës

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	24,472	30,052	49,900
2001	37,558	31,427	68,900
2002	42,811	39,612	82,400
2003	66,809	51,055	117,800
2004*	49,986	37,180	87,100

*Janar-Gusht 2004

Tendenca në rritje e aplikimeve për kopje të dokumenteve (kartela, harta, dhe dokumente të tjera të arshivës) është gjithashtu një shenjë pozitive. Tregon se disa blerës dhe investitor të mundshëm po kontrollojnë statusin e pronës përpara se të ndërmarrin transaksione, për të cilat gjykatat dhe institucione të tjera po kërkojnë dokumente regjistrimi për të zgjidhur konfliktet. Duke krahasuar shifrat vjetore të aplikimeve për kopje të dokumenteve (124,000 në 2003) me numrin total të pronave (3 milion) del shifra prej 4 përqindësh. Kuptimi dhe domethënia e kësaj përqindje mund të gjykohet vetëm me një krahasim me të dhënat e tjera, nëse ato do ishin të mundshme. Të dhëna të rëndësishme do të ishin numrat e çështjeve të gjykatës që kanë të bëjnë me pronat e patundshme çdo vit; numrin e transaksioneve të pronave të patundshme, të cilat po përgatiten nga noterët, dhe llogaritje e transaksioneve informale plotësuar nga planifikimet bashkiake dhe agjencitë e forcimit.

Një “test” i numrit vjetor prej 124,000 (4 për qind) është ta krahasosh atë me numrin e shfaqur në Lituani – 75,000 kopje të nxjerrjeve nga regjistrat për muaj dhe 180,000 kërkimet e lira në databazën e regjistrat. Numri Shqiptar është shumë i vogël në krahasim.

Gjashtë kategoritë e aplikimeve, që paraqesin “futjen” e të dhënave në regjistër tregojnë tendenca më të larmishme se shifrat e “nxjerrjes”. Këto kategori përfshijnë:

- (1) Regjistrimin e pronësisë
- (2) Regjistrimin e transaksionit – shitje, qira, nën-qira
- (3) Regjistrimin e hipotekimeve
- (4) Regjistrimin e shërbimeve
- (5) Nënndarjen apo bashkimin e parcelave të tokës
- (6) Transferimin e pronësisë me trashëgimi

Këto kategori nuk kanë treguar të gjitha rritje të qëndrueshme në numrat e aplikimeve. Shumica kanë treguar nivele të vogla rritjeje, numra të qëndrueshëm apo rënie.

Një aplikim për regjistrim pronësie përfshin njohjen e pronës së re (me krijimin e një karte te re). Kjo mund të ndodhë edhe në procesin e transferimit nga shteti – si në vendimin final të rikthimit të pronës. Mund të ndodhë gjithashtu në rastin e përfundimit të një ndërtimi të ri kur godina dhe çdo pjesë me pronësi të veçantë njihen si objekte të reja. Numrat e këtyre aplikimeve kanë mbetur të njëjta gjatë gjithë viteve të periudhës së studimit – rreth 11,000. Domethënia e shifrave do të gjykohej në krahasim me statistikat e objekteve të përfunduara, apo të dhënat e privatizimit dhe rikthimit.

Tabela 7-5. Aplikime për Regjistrimin e Shitjeve, Qirave dhe Nën-Qirave

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	9,629	26,533	42,500
2001	12,847	19,792	32,500
2002	14,741	18,020	32,700
2003	17,081	15,749	32,700
2004*	11,675	9,125	20,800

*Janar-Gusht 2004

Aplikimet për shitje, qira apo nën-qira të një objekti do të priteshin të rriteshin ndërkohë që pronat bëhen fikse në regjistër, meqenëse kjo kategori përfshin transaksionet në vazhdim që ndërmarrin pronarët. Fakti që numrat e aplikimeve janë duke rënë nga viti në vit tregon një

problem domethënës në praktikat e pronave të paluajtshme dhe kodit civil në Shqipëri. Mësohet nga burime të tjera se transaksionet po rriten – kështu, që shifra më të mëdha transaksionesh po ndodhin jashtë regjistrimit. Të dhëna të tjera duhen konsultuar. Për shembull, raporti vjetor i Ministrisë të Bujqësisë dhe Ushqimit për 2002 raporton se në vitin 2000, ka pasur 3, 525 shitje dhe 10,072 qira dhënie të tokave bujqësore. Totali i vetëm këtyre dy indekseve bujqësore e tejkalon totalin e dhënë nga raporti i IPRS për këtë kategori (9,629) me pothuajse 4,000 transaksione. Meqenëse databaza e IPRS përfshinte apartamente dhe prona të tjera, mund të njihet se ka pasur mungesa substanciale në transaksione— që do të thotë se kanë ndodhur jashtë regjistrimit. Eksperienca e Regjistrimeve të Para në 16 zona urbane në 2004 e ka konfirmuar këtë problem. Mes kartelave urbane, që përfaqësojnë pothuajse 100,000 prona, nuk kishte qira të gjetura në hipoteka. Në mënyrë të ngjashme, në gjashtë zona urbane, nënkontraktuesit ishin të autorizuar të ofronin korrigjime të apartamenteve të regjistruar më parë. Ndryshimet në pronësi dhe në karakteristikat e tjera të apartamenteve duhej të bëheshin në mijëra njësi sepse pronarët e tyre kishin neglizhuar ti sillnin këto ndryshime në regjistër në vitet në vazhdim. Referenca krahasuese me shifrat e Lituaniës tregon se 25,000 transaksione shitje toke ndodhën në atë vend gjatë 2003, me një bazë totale prej 1.2 milion objekte (2 për qind e totalit). Shifra Shqiptar prej 32,700 regjistrimesh shitjesh, qirash dhe nën-qirash për vit janë vetëm 1.2 për qind të numrit total të objekteve për një kategori që supozohet të jetë shumë më e gjerë (duke përfshirë qiratë). Kjo sigurisht është shifra më shqetësuese që tregon dobësinë e IPRS—nëse kjo tendencë nuk ndryshohet, sistemi do të shkatërrohet për shkak se të dhënat e tij nuk do të kenë integritet.

Tabela 7-6. Aplikime për Regjistrimin e Hipotekimeve

Burim: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	469	4,605	5,074
2001	1,163	4,874	6,037
2002	2,190	5,791	32,700
2003	1,809	3,095	32,700
2004*	131	397	20,800

Tabela 7-7. Aplikime për Regjistrimin e Marrëveshjeve të Shërbimit

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	9	1	10
2001	20	7	27
2002	127	3	130
2003	12	14	26
2004*	23	18	41

*Janar-Gusht 2004

Kategoritë e mbetura të veprimeve të “futjes” vetëm rrisin ilustrimin se si IPRS po dështon të zhvillohet si baza themelore e të dhënave ligjore për të drejtat e pronës. Regjistrimi i hipotekimeve tregon një model variabël mes rritjes dhe rënies dhe gjithashtu tregon shifra shumë të ulëta. Vetëm shifrat shumë të vogla të shërbimeve janë krijuar dhe regjistruar. Këto janë indikatorët e preferencës për marrëveshjet informale dhe dëshirës për t’iu shmangur pagesave. Shumica e shërbimeve lindin nga nevoja dhe veprimi i shërbimeve të dobishme dhe i infrastrukturës kontrolluese të agjencive bashkiake dhe shtetërore . Shifrat e ulëta që tregojnë se

në Shqipëri shumë institucione që kontrollojnë prona me shumë vlerë nuk janë bindur për nevojën e regjistrimit për të mbrojtur interesat e tyre.

Tabela 7-8. Aplikime për Regjistrimin e Trashëgimeve

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	587	522	1,100
2001	1,530	1,578	3,100
2002	1,183	1,716	2,900
2003	2,623	2,541	5,100
2004*	2,670	1,907	2,600

*Janar-Gusht 2004

Transferimet e trashëgimisë janë gjithashtu shumë të ulëta. 1.5 deri në 2 për qind e të gjitha pronave të individëve do të priteshin të transferoheshin si trashëgimi çdo vit – duke reflektuar raportin e vdekshmërisë në një gjeneratë pronarësh. Numri shumë i vogël –më pak se një e katërta e 1 për qind – tregon se Shqiptarët po i shmangen regjistrimeve, me sa duket për t’iu shpëtuar pagesave. Kjo është arsyeja kryesore e dështimit të “rifreskimit të të dhënave” për pronat apartamente, të përmendura më lartë.

Tabela 7-9. Aplikimet për Regjistrimin e Nën-Ndarjeve dhe Bashkimeve

Burimi: IPRS

Viti	IPRS	Hipoteka	Të Kombinuar
2000	4,207	2,231	6,400
2001	4,942	2,695	7,700
2002	6,604	2,799	9,300
2003	7,386	2,573	9,900
2004*	5,543	2,567	8,100

*Janar-Gusht 2004

Numri i regjistrimeve të veprimeve të nënndarjes dhe bashkimit duken çuditërisht të larta, në krahasim me numrin e vogël të transaksioneve të regjistruara. Kjo mund të vijë si pasojë e faktit që nënndarjet dhe bashkimet kërkojnë shërbimet e mbikëqyrësve, të cilët kanë lidhjet më të afërta profesionale me stafin e IPRS. Të dhënat nuk i ndajnë bashkimet nga nënndarjet, kështu që asnjë konkluzion nuk mund të nxirret nëse njerëzit po bashkojnë tokat e vogla rurale për përmirësimin e prodhimit bujqësor (në përputhje me politikat e qeverisë), po bashkojnë parcelat urbane për ndërtim apo po fragmentojnë më shumë tokën (në kundërshtim me politikat e qeverisë).

Konkluzione

Kjo analizë e të dhënave të përdoruesve duhet lexuar si një paralajmërim për IPRS-në, qeverinë Shqiptare dhe partnerët e saj ndërkombëtar për zhvillim që mund të jenë duke hartuar asistencë për të ardhmen. Duket se ka krisje në hartimin, operimin, bazat ligjore dhe shpërndarjen publike të IPRS, që në qoftë se nuk rregullohen do të zhvlerësojnë çdo investim të mëparshëm apo të ardhshëm në të.

Integriteti i sistemit të regjistrimit varet nga saktësia e të dhënave të tij, në identifikimin e pronarëve dhe zotëruesve të të drejtave. Në qoftë se ky sistem nuk mund të ofrojë këtë informacion, atëherë njerëzit dhe institucionet do të gjejnë mënyra të tjera për të mbrojtur të drejtat dhe për të kryer transaksionet e tyre. Më tej, “garancia” ligjore që Ligji Nr. 7843 pretendon të ofrojë, nuk do të bëhet kurrë realitet.

Zgjidhja e problemit të përdorimit të vogël të regjistrimit nuk është një problem teknik apo ligjor dhe nuk do të zgjidhet nga legjislati që mundohet t’i japë IPRS fuqi më të mëdha. Ky është një problem politik dhe menaxheria që mund të zgjidhet nga në grup veprimesh, qëllimi i të cilave ndërveprimi i IPRS-së me institucionet dhe publikun jashtë saj. Rekomandohen strategjitë e mëposhtme:

- Për të krijuar një komunitet më të fortë përdoruesish institucional dhe profesional, IPRS dhe projektet e ardhshme të regjistrimeve të para duhet të ndërmarrin edukim dhe aktivitete shpërndarje frekvente të masat e mëdha të qytetarëve dhe të grupet e përdoruesve profesionist – ndërtuesve, bankierëve, avokatëve, noterëve, agjentëve të pasurive të patundshme, dhe zotëruesve të pronave të institucioneve të mëdha.
- Bashkëpunim i afërt duhet mbajtur me Ministrinë e Drejtësisë, magistratët dhe noterët për të qartësuar më tej mënyrat se si dokumentacioni i regjistrimit do të kërkohet dhe përdoret në procedurat e gjykatave dhe në transaksione. Përgjegjësia e gjykatave dhe noterëve për të transferuar dokumente të reja, duke bërë ndryshime në të drejtat e pronës në regjistër, duhen gjithashtu qartësuar. Çdo mundim duhet bërë kështu që qytetarët nuk do të kërkohen të marrin dokumente nga gjykatat apo zyrtarët noterialë dhe t’i çojnë ato në zyrtarët e regjistrimit. (Gjykatat, noterët dhe regjistruerit duhen të bien dakord për mënyrat se si të ndajnë kostot e këtyre detyrave duke u bazuar në pagesën e një çmimi për të gjithë shërbimin.)
- Ndryshime operative duhen kryer për t’i bërë zyrtarët e regjistrimit më efikasë dhe “miqësorë” për përdoruesit profesional dhe institucional dhe për qytetarët, që vijnë për t’i përdorur. Kjo do të kërkojë një ndarje më të qartë të përgjegjësisë në zyrtarët e regjistrimit, me delegimin e autoritetit të shefat dhe menaxherët e niveleve më të ulëta për të shpërndarë dokumente rutinë – si certifikata pronësie. Avokati i regjistrimit të rrethit nuk duhet të kontrollojë çdo dokument që sillet në regjistër, dhe regjistruerit i rrethit nuk do duhet të firmos çdo veprim dhe dokument. Delegimi i autoritetit kërkon trajnim të mirë-planifikuar për stafin.
- Rregulloret dhe Udhëzimet për IPRS duhen të kontrollohen dhe të hiqet çdo kërkesë për dokumente që nuk janë të domosdoshëm për regjistrim. Në veçanti, ka shumë aksione në të cilat kërkohet që qytetarët dhe personat juridik të mundësojnë monitorime dhe plane për godinat dhe ndërtesat. Pas Regjistrimeve të Para sistematike, IPRS ka harta të sakta të parcelave të tokës dhe ndërtesave. Plane dhe monitorime të reja janë të domosdoshme vetëm në rastet ku kufijtë e objektit të pronësisë ndryshohen në mënyrë substanciale.
- Ligjet, rregullat dhe udhëzimet duhet kontrolluar për të hequr gjithë përgjegjësinë nga zyrtarët e regjistrimit për çdo detyrë që nuk ka me “futjen” dhe “nxjerrjen” e dokumentacioneve ligjore për pronën. Kjo përfshin çdo përgjegjësi për të mbledhur taksat apo pagesat në emër të agjencive të tjera. Gjithashtu përfshin çdo detyrë që lidhet me forcimin e kërkesave të planifikimit urban.

Shtojca 8. Zotërimet Bujqësore, Pyjore dhe Kullotat

Hyrja

Situata e marrëdhënieve të tokave dhe pronave rurale mbetet në tranzicion me garën midis politikave fundamentale, të drejtave të pronës dhe statusit administrativ të pëcaktuar në termat; programe të pambaruar transferimi pronësie; dhe vlerësim të paplotë të principeve dhe instituteve të kodit civil. Gjithsesi, duket se ka përparim në aktivitetet e reformës së tokës. Është e pa qartë nëse, në fakt, reformat po thithen dhe përfitohen nga administrata qeveritare apo nga jeta politike dhe sociale e zonave rurale.

Politikat e tokës dhe pronës rurale

Gjatë viteve të fundit, janë prezantuar pesë shkallë të ndryshme për të udhëzuar alokuimin e pronësisë dhe kontrollin mbi tokën rurale. Këto politika nuk janë konsistente me njëra tjetrën, por brenda strukturës kategorike të marrëdhënieve të tokës dhe pronës, secilës i është dhënë prioritet me respekt ndaj kategorive të ndryshme të pronës dhe tokës rurale. Paqëndrueshmëria mes tyre ka shkaktuar probleme praktike fillimisht në kufijtë dhe pikat e tyre të përbashkëta dhe përplasje.

- (1) Politika e pronësisë të barabartë familjare të tokës agrare dhe aseteve të fermave, baza e reformës fillestare të tokës, sipas Ligjit nr. 7501. Ky princip mundësoi arritjen e ndarjes së shpejte të fermave kolektive shtetërore dhe shpërndarjen e shqetësimeve politike dhe sociale që kishin filluar me rënien e sistemit të fermave në 1989-1990.²
- (2) Politika e mbajtjes së pronësisë shtetërore me përdorim në sipërmarrje për qytetarët dhe firmat u aplikua për pyjet, kullotat dhe toka të tjera rurale, që kërkonin mbrojtje të veçantë mjedisore. Fillimisht, ligjet parashikuan vazhdimin e kontrollit shtetëror mbi këto toka por, në vitet në vazhdim, politika e decentralizimit të autoritetit ka udhëzuar ndarjen e këtyre tokave mes bashkive lokale (komunave) dhe agjencive të kontrollit shtetëror.
- (3) Politika e rikthimit (pa pasur parasysh rezultatet e pabarabarta) ka qenë një politikë alternative ndaj pronësisë të barabartë familjare dhe pronësisë shtetërore. Ligji fillestar autorizoi rikthimin e tokës dhe shtëpive brenda fshatrave si dhe në disa pyje dhe kullota por fushat bujqësore nuk u përfshin në rikthim. Ky rregull nuk u aplikua në mënyrë strikte në praktikë dhe në disa fshatra fushat bujqësore u ndanë në bazë të pronësisë të para-1945. Në fshatra të tjerë pronarët e mëparshëm kërkuan tokën bujqësore por u zbrapsën nga “të ardhurit” dhe zyrat e komunave i janë mbajtur ndarjes së barabartë të Ligjit nr. 7501. Në fshatra të tjerë, konfliktet mbeten të pa zgjidhura apo dokumente konfliktuale që u japin pronësi për të njëjtën pronë u janë shpërndarë familjeve të ndryshme. Në mënyrë të ngjashme, rikthimi i pyjeve dhe kullotave është kryer në disa zona, dhe në disa jo, dhe shumë troje kanë status të paqartë sepse ato mund të jenë si grante alternative ish-pronarëve.

² Ministria Shqiptare e Bujqësisë dhe Ushqimit (2002) *Raporti Vjetor*, fq. 17-19. Shih gjithashtu Frauke Jungbluth dhe David Lugg (2002) *Shqipëria Strategjia e Zhvillimit Rural*, Banka Botërore dhe Ministria Shqiptare e Bujqësisë dhe Ushqimit fq. 5-8.

- (4) Politika e ri-bashkimit të fushave bujqësore ka marrë prioritet në politikën kombëtare pasi shumë studime kanë treguar inefikasitetin e zotërimeve fermere të vogla dhe të fragmentuara. Ministria e Bujqësisë ka përshkruar strategjinë e zhvillimit, ne të cilën fermat e mekanizuara me madhësi substanciale do të lidhen vertikalisht me fermat e prodhimit të ushqimit. Gjithsesi, Ministria ka njohur gjithashtu se ri-bashkimi do të ketë konsekuenca sociale, që e çojnë shoqërinë rurale drejt kapitalizmit dhe klasës punëtore dhe shkaktojnë largimin e një pjese të krahut të punës së fermave.³ Kështu që politika e bashkimit po ndërmerret si një proces gradual me afat të gjerë për të arritur në marrëveshje të mesme duke dhënë me qira në vend të shitjes të tokave të fermave familjare. .
- (5) Politikat e mbrojtjes së mjedisit kanë udhëhequr përcaktimin e tokave të mbrojtura dhe vlerësimin e sistemit të rregullores së përdorimit të tokës dhe menaxhimit të tokës rurale. Në ligjet fillestare, mbrojtja e tokës u përshkrua fillimisht në termat e kufizimeve për të drejtat e zotërimit. Disa kategori të tokës u mbajtën totalisht nga zënia dhe përdorimi privat, dhe për tokat që iu transferuan qytetarëve dhe firmave, kushtet dhe kufizimet u bënë pjesë e marrëveshjeve të transferimit të pronës, qirasë apo të drejtave të përdorimit. Më vonë me futjen e principeve si zhvillim i qëndrueshëm dhe mbrojtja e biodiversitetit, politikat parashikuan një sistem shumëfaqësh menaxhimi, planifikimi dhe rregullimi. Ndarja strikte e tokave të kategorizuara nuk u përfshi në strategjitë e reja të menaxhimit dhe rregullimit ku u përfshinë tokat ujore, kurizet ujorë, zonat bregdetare, në të cilat disa lloje toke dhe burime të shumëfishta bashkëjetojnë dhe zhvillimi duhet të balancohet me ruajtjen dhe përdorimin e kufizuar.⁴
- (6) Kohët e fundit, një strategji e re për uljen e varfërisë ka dalë në përgjigje të studimeve që kanë matur impaktin e politikave në familjet rurale, fëmijët, gratë dhe shoqërinë në përgjithësi.⁵ Këto studime kanë gjetur që për shumë familje, madhësia, vendndodhja dhe kualiteti i zotërimeve të tyre bujqësore është i pamjaftueshëm dhe ata janë nuk mund të përfitojnë nga resurset e pyjeve, kullotave apo tokave të tjera të kontrolluara nga shteti. Mirëqenia e familjeve rurale lidhet gjithashtu, përmes migrimit, me statusin e tokës dhe pronave në zonat urbane dhe me marrëdhëniet ekonomike ndërkombëtare. Strategjitë e uljes së varfërisë parashikojnë rritjen e prodhimit të fermave përmes metodave kooperative dhe përdorimit të përbashkët të resurseve, duke përmirësuar vetitë e fermerëve familjar, duke ndryshuar burimet e tyre të të ardhurave nga aktivitete jashtë-fermave dhe ri-organizimin e sistemit të mirëqenies sociale rurale.⁶

Këto politika të ndryshme gjenden në planet dhe strategjitë, e adaptuara nga qeveria për të udhëzuar zhvillimin rural dhe marrëdhëniet e saj në rritje me Bashkimin Evropian dhe organizata të tjera ndërkombëtare. Strategjia për Zhvillim Bujqësor (e quajtur "Strategjia e

³ Ministria Shqiptare e Bujqësisë dhe Ushqimit (2002), *Raporti Vjetor*, fq. 28-30.

⁴ Ministria e Mjedisit (2002), *Plani i veprimit për Mjedisin i Ndryshuar* Këshilli Ekonomik i Komitetit Evropian për Politikën Ambientale (2002) *Pasqyrë e Politikës Ambientale, Shqipëri*.

⁵ Banka Botërore (2003) *Vlerësimi i Varfërisë në Shqipëri*, Njësia e Zhvillimit dhe Njerëzimit, Rajoni i Evropës dhe Azisë Qendrore.

⁶ Shih L. Daku, G. Norton, D. Pfeiffer et al., (2000) *Njohuritë e fermerëve dhe qendrimi i tyre ndaj përdorimit të pesticideve dhe Farmers' Knowledge and Attitude towards Pesticide Use and Olive Pest Management Practices in Vlora*, Integrated Pest Management Collaborative Research Support Program, Working Papers 00-1, www.ipm.csrp.org. Also Harriet Epstein (2004), *Assessment of Child Health and Protective Services*, report prepared for the Christian Children's Fund.

Gjelbër") e cila përfshin shumicën e principeve për zhvillim të balancuar, mbrojtje mjedisore dhe ruajtjen e zonave rurale.⁷ Në nivel të detajuar të disa ligjeve, rregulloreve, proceseve administrative dhe praktikave të veçanta, këto politika në garë nuk janë bashkuar. Struktura fundamentale e ligjeve të kategorizuar dhe administratës vazhdon të jetë struktura në të cilën merren vendimet nga stafi i lokal dhe rajonal i ministrisë, zyrtarët e qeverisë dhe agjenci të ndryshme të kodit civil – gjykatës, noter, zyrtar të regjistrimit.

Kategoritë e tokës rurale mundësojnë bazën për të gjithë aspektet e statusit ligjor dhe juridiksionit administrativ. Kjo përfshin pranueshmërinë e tokës për përdorim apo qira dhëniet private, shtetërore apo komunale. Kategoritë gjithashtu përcaktojnë nivelin e qeverive (qendrore apo lokale) dhe agjencive shtetërore që u është dhënë përgjegjësia primare për të marrë vendime për shpërndarjen e tokës, rregullimin dhe menaxhimin e saj.

Fushat Bujqësore

Fushat Bujqësore përfshinë fushat e kultivuara, kopshtet e përhershme dhe vreshtat. Këto toka bëhen subjekt i pronësisë private sipas dy ligjeve. Ligji nr. 7501 ka autorizuar transferimin e pronësisë të fushave bujqësore të fermave të mëparshme kolektive të familjet e këtyre fermave.⁸ Fushat Bujqësore të fermave shtetërore u ndanë midis punëtorëve me të drejtë përdorimi, por me vonë këto zotërimet u transferuan nën pronësinë e tyre.⁹ Çdo pronar i parcelave të tokës bujqësore është i detyruar t'i përdori ato vetëm për qëllime bujqësore, për të mbrojtur dhe rritur prodhueshmërinë e tyre, dhe për t'i "sistemuar dhe mbrojtur ato në vartësi të projekteve të ndryshme".¹⁰

Juridiksioni administrativ mbi fushat bujqësore është pjesë e Drejtorisë të Administrimit të Tokave të Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit dhe administrimi rajonal (qarku) dhe administrimi vetë qeverisës është juridiksion i komunave dhe bashkive. Kryetarët e fshatrave nuk kanë status sipas ligjit, por në shumë fshatra, në praktikë krye-pleqtë kanë ndikim të konsiderueshëm.

Fillimisht, ndarja e pronësisë të tokave bujqësore u krye nga Komisionet e Tokës, të cilat u organizuan në mënyrë hierarkike – kombëtare, rajonale, komunë dhe fshat.¹¹ Komisionet u caktuan të ndërmerinin detyrat teknike të hartimit, monitorimit dhe përgatitje së dokumenteve nga zyrat e kadastrave (nënndarjet rajonale dhe lokale të Drejtorisë së Administrimit të Tokës). Zyrat e kadastrës mbanin kopje të tapive, të cilat jepnin evidencë të të drejtave të pronësisë të secilës familje në tokat bujqësore dhe tokat e fshatrave.

Gjatë procesit të regjistrimeve të para, tapitë dhe dokumentet e tjerë, të lidhur me pronësinë dhe të drejtat e sipërmarrjes supozohen të transferohen nën IPRS, dhe kjo e fundit merr fuqinë për të përcaktuar çdo pyetje për pronësinë apo të drejtat e sipërmarrjes.¹² Në mënyrë të ngjashme, pas regjistrimeve të para, transferimet e pronësisë apo të drejtave të sipërmarrjes në tokat bujqësore

⁷ Shih UN Këshilli Ekonomik për Evropën, (2000) Raporti Kombëtar Shqiptar për Joint Efc Timber Committee, www.unece.org.

⁸ Ligji nr. 7501 datë 19 Korrik 1991, *Për Tokën*.

⁹ Ligji nr. 8053 datë 21 Dhjetor 1995 *Për Transferimin e Tokës Bujqësore në Pronësi pa Kompensim*.

¹⁰ Ligji nr. 7501 datë 19 Korrik 1991, *Për Tokën*, Neni 11.

¹¹ Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 230 datë 22 Korrik 1991, *Për Ngritjen e Komisionit të Tokës*.

¹² Urdhri i IPRS nr. 184 datë 8 Prill 1999, *Rregullorja e Punës së Zyrave të Regjistrimit të Pronave të Patundshme*, Kapitulli IV.

ndodhin marrëveshje direkte të kodit civil.¹³ Në këtë kontekst, funksionet e zyrave kadastrale, që lidhen me të drejtat e sipërmarrjes dhe pronësisë, duhet të bien. Zyrat kadastrale po ri-organizohen në Seksionet Rajonale të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës dhe në Zyrat Komunale të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës, dhe funksionet e tyre primare po shtyhen drejt menaxhimit të tokave bujqësore pronë e shtetit dhe në detyrat e mbrojtjes së kualitetit të tokës dhe planifikimit të përdorimit të tokave rurale.¹⁴ (Shih Shtojca 12.)

Tokat Bujqësore të refuzuara

Një kategori e veçantë e tokave bujqësore janë edhe fushat, që familjet refuzuan të merrnin në pronësi private gjatë ndarjes së parë të tokave kolektive të fermave shtetërore. Këto toka., përgjithësisht përfshijnë toka malore, larg nga fshatrat dhe terraca kodrash me kualitet të ulët, që janë degraduar nga erozioni. Këto toka mbeten nën pronësinë e shtetit me kontrollin e Drejtorisë të Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave dhe Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit.¹⁵ Administrata e komunave ka marrë kontroll të këtyre tokave me të drejtë përdorimi.¹⁶ Gjatë procesit të inventarit dhe transferimit të tokave shtetërore, komunat do të marrin pronësi të këtyre tokave, me fuqinë për t'i transferuar ato në pronësi private apo në të drejta sipërmartje për qytetarët. Këto toka të refuzuara mund të bëhen të transferueshme në rikthim apo si grante alternative toke për të plotësuar kërkesat për rikthim.

Për të marrë vendime për statusin e tokave të refuzuara, është e nevojshme të bëhet një inventar dhe të vlerësohet kualiteti, vlera dhe qëndrueshmëria e tyre. Ligji ndalon çdo shitje apo qira dhënie të këtyre tokave përpara përcaktimit të kërkesave për rikthim.¹⁷ Pas përcaktimit të kërkesave për rikthim, këto toka do të bëhen të mundura për ri-shpërndarjen apo shitjen për familjet rurale. Meqenëse kualiteti i shumicës të këtyre tokave është i ulët, është e paqartë nëse familjet rurale do të duan të marrin pronësinë e tyre nëse vazhdohet të mbahet i njëjti status. Mund të jetë i nevojshëm ri-kategorizimi i disa nga këto toka nga toka bujqësore, pyje e kullota në kategori për shtëpi apo zhvillime të tjera. Nëse ato mbeten në kategorinë bujqësore, mund të jetë e nevojshme përjashtimi i këtyre tokave nga mbledhja e taksave, duke pasur parasysh prodhueshmërinë e tyre të dobët.

Kullotat dhe Livadhet, në përgjithësi

Ligji, Nr. 7917, *Për Kullotat dhe Tokat e Shtruara*, i këto zona në tre klasifikime sipas pronësisë/kontrolli:

- Toka pronë e shtetit, të cilat menaxhohen në mënyrë direkt nga Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave përmes zyrave të tyre rajonale;
- Toka pronë e shtetit, të cilat transferohen në kontrollin e administratës së komunave dhe jepen për përdorim nga rezidentët lokal; dhe
- Kullota pronë private.¹⁸

¹³ Ligji nr. 8337 datë 30 Prill 1998, *Për Transferimin e Pronësisë të tokave Bujqësore, Pyjeve dhe Kullotave*.

¹⁴ Ligji nr. 8752 datë 26 Mars 2001, *Për Krijimin dhe Funksionimin e Agjencive për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës*.

¹⁵ Ligji nr. 8047 datë 14 Dhjetor 1995, *Për Tokat e Refuzuara Bujqësore*.

¹⁶ Ligji nr. 8312 datë 26 Mars 1998, *Për Tokat Bujqësore të Pashpërndara*.

¹⁷ Ligji nr. 8047, neni 4.

¹⁸ Ligji nr. 7917 datë 13 Prill 1995, *Për Kullotat dhe Tokat e Shtruara*.

Për të gjitha tokat e shtetit, Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave nën Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit ka juridiksionin primar të përcaktimit të statusit të tyre kategorik dhe të shpërndarjes me kontroll direkt nga shteti, komunat apo ti transferojë ato te qytetarët dhe firmat. Drejtoria mund të lëshojë kontrata qiraje për zona kullotash, deri në dhjetë vjet, për një person apo firmë.¹⁹ Nëse zona e kullotës i është transferuar një komune a bashkie, ligji lë të nënkuptohet, por nuk e shpreh në mënyrë të qartë, që këto administrata bashkiake mund të japin gjithashtu një të kontratë 10 vjeçare sipërmarrje. Gjithsesi, ligji gjithashtu lë të nënkuptohet se të drejtat e sipërmarrjes për të përdorur kullotat komunale do të ushtrohen si një e drejtë e përbashkët e fshatarëve lokal.²⁰ Ligji specifikon që një komunë apo bashki duhet të menaxhojë kullotat që ka nën kontroll sipas një plani menaxhimi, dhe duhet të monitorojë kushtet e kullotave, vlerësojë periodikisht kapacitetet e tyre mbajtëse, dhe të regjistrojë ndryshimet në përdorimin e kullotës dhe kushtet e sajë në kadastër. Një sasi e vogël kullotash është dhënë me pronësi private gjatë programit të rikthimit.

Në praktikë, regjimi i përdorimit të përbashkët të kullotave nuk duket se po menaxhohet efektivisht dhe gjithashtu ka politika konfliktuale. Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit ka raportuar se sasia totale e kullotave është e pamjaftueshme për të plotësuar nevojat blegtorale dhe se burimet pyjore po përdoren për të plotësuar mungesën. Nga perspektiva e furnizimit me ushqim dhe agro-biznesit Ministria raporton rritjen e qëndrueshme të kafshëve blegtorale si një tendencë pozitive.²¹ Nga pikëpamja e kualitetit mjedisor dhe mbrojtjes së burimeve, ekziston një shqetësim domethënës për përkeqësimin e gjendjes së kullotave për shkak të mbikullotjes që çon në erozion të tokës dhe heqjen e shtresës pyjore për të zgjeruar sipërfaqen e kullotave.²²

Pyjet në përgjithësi

Ligji nr. 7623, *Për Pyjet dhe Policinë pyjore*, i ndan pyjet në tre kategori kryesore:

- Pyje shtetëror, pronë e qeverisë;
- Pyje shtetërore, pronë e qeverisë që u jepen në përdorim komunave dhe bashkive për përdorim të përbashkët të banorëve të tyre; dhe
- Pyje në tokë private.²³

Ligji specifikon dy tipe autoritetesh për të drejtën e dhënies së granteve për tokën dhe resurseve pyjore. Së pari, ligji përcakton se familjeve fshatare mund t'u jepen sipërfaqe nga 0.4 deri në 1.0 ha, siç përcaktohen në marrëveshje midis drejtorisë pyjore dhe bashkisë.²⁴ Së dyti, ligji mundëson dhënien e lejeve për prerjen e pemëve, zënien e tokave pyjore për kamping dhe qëllime çlodhëse dhe marrjen e burimeve të tjera.²⁵ Të gjithë përdoruesit janë subjekt i planeve të menaxhimit të pyjeve dhe monitorimit të drejtorisë pyjore.

Transferimi i pyjeve dhe kullotave komunale

¹⁹ Ligji nr.; 7917, Neni 11.

²⁰ Ligji nr. 7917, Neni 9.

²¹ Shih International Center for Soil Fertility and Agriculture Development (IFDC), (2004) *Një Vlerësim i Impaktit Ekonomik të USAID/IFDC Asistancës të Bashkimit të Albanian Agricultural Trade Associations*, www.dec.org. Shih gjithashtu Raporti Vjetor i Ministrisë shqiptare të Bujqësisë dhe Ushqimit, (2002) fq. 44-46.

²² Ortakët në Zhvillimin Bujqësor (2003), *Albania Biodiversity Assessment*, raporti i përgatitur për USAID, www.dec.org, fq. 9-10.

²³ Ligji nr. 7623 dt. 13 tetor 1992, *Për pyjet dhe policinë pyjore*.

²⁴ Ligji nr. 7623, Neni 4.

²⁵ Ligji nr. 7623, Nenet 7, 9, 10 dhe 11.

Procesi i inventarizimit të pyjeve dhe kullotave dhe përcaktimi i sipërfaqeve që duhen transferuar nën kontrollin e komunave dhe bashkive po zhvillohet prej dhjetë vjetësh tashmë. Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit ka parashikuar në disa programe.²⁶ Këto projekte kanë funksionuar nën drejtimin e dy ligje, *Për Kullotat dhe Sipërfaqet e mbuluara* dhe *Për pyjet dhe policinë pyjore*, dhe kanë rezultuar në transferimin e tokave tek komunat dhe bashkitë me të drejtë përdorimi. Parashikohet që në procesin e inventarizimit dhe transferimit të tokave shtetërore sipas Ligjit nr. 8744, të drejtat e përdorimit do të transformohen në të drejta pronësie.²⁷ Gjithsesi, bazuar në klauzolat e Ligjit nr. 8743, këto toka do të vazhdojnë të klasifikohen si prona për përdorim publik dhe në vazhdim nuk do mund të shiten në pronësi familjeve, individëve apo kompanive prej administratës lokale.²⁸ Duket se komunat dhe bashkitë do të vazhdojnë të ofrojnë të drejta sipërmarrje për përdorim të përbashkët, qiradhënieje apo të drejtë përdorimi siç parashikohet edhe në ligjet *Për Kullotat dhe Sipërfaqet e mbuluara* dhe *Për pyjet dhe policinë pyjore*.

I njëjti proces i mbikëqyrur nga Drejtori e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave është përdorur për të transferuar pyjet dhe kullotat nën kontrollin e komunave dhe bashkive. Në “Strategjinë e Gjelbër” është përcaktuar objektivi për transferimin e 40 për qind të gjithë sipërfaqes pyjore (400,000 ha) dhe 60 për qind të gjithë kullotave (244,000 ha) tek komunat dhe bashkitë.²⁹ Procedurat përfshijnë hapat e mëposhtëm:

- Stafit teknik i Drejtorisë Pyjore punon me zyrtarët e komunave apo bashkive për të përcaktuar madhësinë dhe kufijtë e sipërfaqeve që do t’i caktohen komunës në tërësi dhe secilit fshat në veçanti. Kjo përfshin punë të kujdesshme teknike dhe negocim. Duhet të merren parasysh traditat historike të familjeve apo klaneve në fshatra të ndryshme së bashku me ndryshimet e kohëve të fundit në kufijtë administrative të fshatrave dhe komunave, si dhe vlerësimet e gjendjeve topografike dhe ekologjike dhe vijave kufizuese të tokave private dhe shtetërore.³⁰
- Përcaktohen afatet dhe kushtet e së drejtës së përdorimit, me anë të së cilës komuna apo bashkia merr në zotërim dhe kontrollon tokën. Këto marrëveshje mundësojnë një afat 10 vjeçar, përcaktojnë vijat kufizuese të trojeve dhe vendosin kufizime mbi aftësinë e administratës lokale për të zgjeruar të drejtat e sipërmarrjes për fshatarët apo ndërmarrjet dhe persona të tjerë.³¹ Marrëveshjet duhet të jenë subjekt i regjistrimit në IPRS; gjithsesi kjo nuk ka ndodhur në shumicën e rasteve.
- Teknicienët e Drejtorisë Pyjore së bashku me administratën lokale dhe ekspertët e instituteve të kërkimit përgatisin planet e menaxhimit të pyjeve dhe kullotave. Bazuar në eksperiencën ndërkombëtare është futur në proces pjesëmarrja e publikut. Lanet përcaktojnë nivelin dhe llojet e përdorimit të në zonave të pyjeve dhe kullotave komunale. Plani duhet të marrë parasysh vendndodhjen dhe cilësinë e burimeve të ndryshme të bimëve dhe kafshëve, shkallën e erozionit apo degradimeve të tjera dhe kapacitetin mbajtës të burimeve për kullotje

²⁶ Banka Botërore USAID

²⁷ Ligji nr. 8744 dt. 22 shkurt 2001, *Për Transferimin e Pronave të Patundshme Shtetërore te Qeverisja Lokale*.

²⁸ Ligji nr. 8743 dt. 22 Shkurt 2001, *Për Pronat e Patundshme Shtetërore*, Neni 3.

²⁹ Vendim i Këshillit të Ministrave i vitit 1999, *Për Adaptimin e Strategjisë së Zhvillimit Bujqësor në Shqipëri*.

³⁰ Ligji nr. 7917, Neni 5, e cakton Drejtorinë e Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave ta bazojë vendimin e kullotave komunale në kufijtë e fshatrave të vitit 1945. Me respekt ndaj pyjeve, gjithsesi, ligji nuk jep asnjë direktivë specifike për vijat kufizuese. Shih Këshilli i Ministrave Vendimi nr. 700 datë 23 Tetor 1995, *Për Përcaktimin e Kufijve të Kullotave Shtetërore*

³¹ Administrata lokale nuk mund të ushtrojë fuqinë për të ndryshuar caktimin e tokës nga kategoria e saj si kullotë apo pyll, duke përjashtuar kështu çdo transferim të përdorimeve të ndryshme; ligji nr. 7623, Neni 7 dhe ligji nr. 7917, Neni 8.

apo prerje pemësh. Këto faktorë duhet të balancohen kundrejt numrit të familjeve në fshatra, madhësisë së kopeve të tyre dhe nevojave për dru zjarri dhe burime të tjera.

- Në disa projekte, banorët vendas janë organizuar në shoqata përdoruesish, të cilat marrin të drejtat e sipërmarrjes për kullotje, prerjen e druve të zjarrit dhe bimëve medicinale dhe aktivitetet të tjera. Shoqata e përdoruesve përcakton të drejtat dhe përgjegjësitë specifike të anëtareve si pjesë e përdorimit të përbashkët.

Në një vlerësim të kohëve të fundit të rezultateve të këtij procesi, analisti raporton shumë dobësi dhe një shumëllojshmëri qasjesh.³² Me sa duket nuk ka standarde të përcaktuara qartë për të udhëzuar komunat për mënyrat e përgatitjes së marrëveshjeve të sipërmarrjes me qytetarët. Një Urdhëresë e Drejtorisë së Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave duket se i kufizon komunat që të japin vetëm kontrata një vjeçare për përdorimin e pyjeve dhe secila prej këtyre kontratave duhet të aprovohet nga kreu i drejtorisë rajonale.³³ Në dy projekte shoqatat e përdoruesve kanë krijuar një marrëveshje të thjeshtë për përfaqësues të familjeve, e cila përbëhet nga një dokument njëfaqësh ku tregohen përgjegjësitë kryesore të përdorimit dhe një skicë e parcelës së tokës, brenda trojeve pyjore të dhëna familjes.³⁴ Këto marrëveshje dhe marrëveshje të nivelit më të lartë midis Shoqatave të Përdoruesve dhe komunave nuk përgatiten ose njihen si marrëveshje pronësie të Kodit Civil dhe ato nuk regjistrohen. Në këtë mënyrë ato ofrojnë një mbrojtje të dobët për familjet dhe nuk e pengojnë komunën nga dhënia në përdorim e burimeve pyjore dhe kullotave komunale personave apo ndërmarrjeve të tjera jashtë fshatit.

Duket se shumë aspekte të traditës në lidhje me aktivitetin e pyjeve dhe kullotave, të cilat kanë qenë nën kontrollin e kryepleqve të fshatrave, nuk po respektohen në planet e menaxhimit dhe marrëveshjet e përdorimit. Dhe më e rëndësishmja, të drejtat e kufizuara që u jepen qytetarëve dhe shoqatave të tyre të përdorimit për t'u organizuar si biznese fitimprurëse, kufizojnë qëndrueshmërinë e tyre.³⁵ Projekti i ri i Zhvillimit të Burimeve Natyrore të Bankës Botërore, i aprovuar në shkurt 2005, ka si qëllim zgjerimin e transferimit të zonave të pyjeve dhe kullotave për 80 komuna të tjera dhe të forcojë instrumentet ligjorë dhe planifikues për përdorimin nga qytetarët.³⁶

Zonat e mbrojtura

Shumë zona rurale dhe malore klasifikohen si zona të mbrojtura. Vitet e fundit Shqipëria ka rregulluar sistemin e saj administrativ të zonave të mbrojtura sipas standardeve të Unionit të Mbrojtjes Botërore (World Conservation Union) (IUCN), e cila parashikon gjashtë nënkategori:

- Zona rreptësisht të mbrojtura (për toka shumë të rëndësishme nga pikëpamja mjedisore);
- Parqe kombëtare;
- Monumente natyrore;
- Zona të menaxhuara natyrore (habitate të mbrojtjes së bimëve dhe kafshëve);
- Zona të mbrojtura tokësore dhe bregdetare; dhe
- Zona të mbrojtura të burimeve të menaxhuara.

³² Shih Harold Lemel (2005), *Compilation of Reports, Findings and Proposals on Land Tenure and Organizational Issues*, Projekti i Bankës Botërore për Zhvillimin e Burimeve Natyrore.

³³ Urdhri i Drejtorisë së Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave nr. 825, dt. 13 korrik 1999, cituar nga Harold Lemel.

³⁴ USAID Projekti i Zhvillimit të Pylltarisë Private Shqiptare dhe Projekti i Botës së Eger shtazore ndërkuftare në zonën e Korçës.

³⁵ Harold Lemel (2005) fq. 32-33.

³⁶ Banka Botërore (2005), Përgatitja e Projektit të Zhvillimit të Burimeve Natyrore, granti nr. TF 053121.

Këto kategori përbëjnë edhe bazën e Vëzhgimit Ekologjik të kryer gjatë viteve 1995-96, i cili shtoi edhe disa zona të reja të mbrojtura si dhe përshtati zonat ekzistuese sipas kategorive të reja. Kjo punë u çua përpara me aprovimin nga ana qeverisë të Strategjisë Kombëtare të Biodiversitetit.³⁷

Pronësia e tokave brenda zonave të mbrojtura mund të përfshijë zotërime private apo shtetërore; gjithsesi, për shumicën e nënkategorive, toka është mbajtur në pronësi shtetërore dhe pjesa më e madhe e tyre hyn në kategoritë e pyjeve dhe të kullotave. Autoriteti juridik dhe procedurat për administrimin e këtyre zonave përcaktohen në ligjin *Për zonat e mbrojtura*.³⁸ Ky ligj kërkon që çdo zonë të menaxhohet nga një dekret i Këshillit të Ministrave. Në përgjithësi politikat e përgjithshme e përdorimit të tokës caktohen nga Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit, ndërsa administrimi dhe menaxhimi i territoreve kryhet nga Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave. Përfaqësues të qeverisjes lokale apo organizatave të shoqërisë civile mund të jene gjithashtu anëtarë të Njësive Administrative. Ligji në nenin 15, thotë që Ministria e Mjedisit apo pushteti lokal, në bashkëpunim me palët e treta mund të hartojë një plan menaxhimi për secilën zonë. Planet përcaktojnë objektivat e mbrojtjes mekanizmat e rregullimit dhe menaxhimit dhe aktivitetet e lejuara brenda zonës.

Tokat dhe pronat e fshatrave

Brenda kufijve të fshatrave, shtëpitë dhe kopshtet rrotull shtëpive janë transferuar në pronësi të banorëve të këtyre shtëpive. Kjo ka ndodhur me përgatitjen e një inventari dhe liste të pronarëve të shtëpive në çdo fshat, hartuar në përshtatje me një dekret të veçantë të Këshillit të Ministrave të vitit 1995.³⁹ Tokat për qëllime tregtie dhe shërbime mund të merren në pronësi nga firmat që i kanë me qira apo të tjerë persona juridikë sipas programeve të "privatizimit", gjithsesi vetëm pak transferime të tilla kanë ndodhur. Toka të lira, të caktuara për tregti, shërbime apo banim mbeten në pronësi shtetërore, ku fshati ka të drejtë të përcaktojë vendndodhjen e tyre në përputhje me projektet e zhvillimit.

Për qëllime zhvillimi, çdo fshat përcaktohet si një vendbanim urban i kufizuar nga një "vijë e verdhë" përtej së cilës ndërtimi i shtëpive apo godinave të tjera jobujqësore është i ndaluar. Për shkak të lëvizjeve masive të popullsisë në zonat e ulëta, sigurisht ndjehet nevoja për ta zgjeruar vijën e verdhë në shumicën e fshatrave, veçanërisht në ato fshatra që në të njëjtën kohë janë edhe qendra komunash. Brenda "vijës së verdhë" zhvillimi banesave të reja dhe godinave të tjera me qëllime tregtimi apo shërbimesh janë subjekt i rregullave dhe rregulloreve, të përkufizuara në Ligjet për Planifikimin. (Shih Shtojcën 13.)

Zotërime Rurale të Tokës

Si rezultat i programeve të ndryshme të transferimit të pronësisë dhe të drejtave të sipërmarrjes, struktura e zotërimeve të tokave në zonat rurale në 2004 tregohet në tabelën e mëposhtme.

³⁷ Vendimi i Këshillit të Ministrave, nr. 532, dt 5 tetor 2000, *Për Aprovimin e Strategjisë Kombëtare të Mbrojtjes së Biodiversitetit*.

³⁸ Ligji nr. 8906 dt. 6 Qershor 2002, *Për Zonat e Mbrojtura*.

³⁹ Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 432 dt. 14 Gusht 1995, *Për Përgatitjen dhe Aprovimin e Listës Nominale të Pronarëve të Shesheve të Ndërtimit dhe Shtëpive*. Regjistrimi i këtyre të drejtave mbi bazën e listës (pa një dokument pronësie) mundësohet në Urdhëresën e IPRS, nr. 184 dt. 8 Prill 1999, *Rregullorja e Punës e Zyrës së Regjistrimit të Pronave të Patundshme*, Kapitulli 4, paragrafi 13.

Tabela 8-1. Zotërime toke rurale në 2004

Burimi: përpilim i autorit (të dhënat nga Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit, IPRS)

Kategoria e pronësisë kontrollit	Ha	Parcelat	Të regjistruara
Bujqësore (e kultivuar dhe shumëvjeçare)	700,250		
-- anëtarë të familjes nga kooperativat	562,470	1.9 milion	80%
-- të punësuar nga familja në fermat shtetërore			
-- tokë e refuzuar (nën kontroll komunal)	110,000		
-- në pronësinë e shtetit	26,780		80%
Pyje	1,050,360		
-- Shtetërore	760,200		05%
-- komunale	283,840		
-- private	6,314		10%
Kullota	481,400		
-- Shtetërore	160,000		05%
--komunale	244,200		
--private	23,600		15%
Shtëpi fshati	400,000		70%

Struktura institucionale

Juridiksioni administrativ mbi tokat rurale për qëllimet e përcaktimit të të drejtave të pronësisë dhe sipërmarrjes mbetet i pakufizuar nga statusi kategorik i parcelave të tokës apo trojeve. Organizatat primare institucionale janë si më poshtë:

- **Komisionet e tokës** – kombëtare, rajonale, komunale\bashkiake dhe të fshatit – janë krijuar për të ndërmarrë ndarjen e tokave bujqësore tek anëtarët e fermave kolektive për anëtarët e kooperativave dhe ndarjen e fermave shtetërore për familjet e punësuar. Zyrat e kadastrës të komisioneve të tokës në nivelin komunal\bashkiak apo rajonal kanë mbajtur kopje të tapive dhe ata thirren për të sjellë këto dokumente për të zgjidhur ankesa për pronësinë apo ndarjen e kufijve. Kur programet e shpërndarjes së tokave mbaruan, fuqia e këtyre zyrave gjithashtu pushoi dhe në pjesën më të madhe të tyre ato nuk funksionuan më. Zyrtarë të bashkive apo komunave (zakonisht kryebashkiaku) trashëguan këto funksione dhe zakonisht arkivat u transferuan në arkivat e këshillit bashkiak të këshillave bashkiakë apo në seksionet rajonale të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës.
- **Sistemi i Regjistrimit të Pronave të Patundshme** kthehet në autoritetin me fuqinë e përcaktimit të pronësisë dhe të drejtave të sipërmarrjes, pasi procesi i regjistrimeve të para të ketë përfunduar në zonat kadastrale. Fuqia e mbetur e Komisioneve të Tokës apo e zyrtarëve që zëvendësojnë ato, duhet të marrë fund. Në disa rrethe dosjet e arshivës së Komisioneve të Tokës janë transferuar në zyrat e IPRS së rrethit. Në rrethe të tjera, kopje të tapive dhe dokumenteve të tjera kanë mbetur në kontroll të komunave\bashkive apo qarqeve me kopje në zyrat e IPRS së rrethit.
- **Administrimi dhe Mbrojtja e Tokës** është një autoritet prej dy nivelesh: me një seksion rajonal (qarku) të administrimit dhe mbrojtjes së tokës dhe një zyre

komunale\bashkiake të Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës. Seksionet dhe zyrat kanë përgjegjësi raportimi të dyfishta – tek këshillat respektivë rajonale, për politikën dhe detyrat, dhe tek Drejtoria e Administrimit të Tokës në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit për standardet e tyre teknike dhe metodologjike. Seksionet kanë autoritet të krijojnë dhe mbajnë kadastrën e tokës. Zyrat kanë përgjegjësinë për menaxhimin dhe shpërndarjen e tokave bujqësore dhe të fshatit që janë pronë e shtetit, duke përfshirë pushtetin e negocimit dhe të përgatitjes së të drejtave të qirasë dhe përdorimit për parcelat dhe trojet e tokave shtetërore. Për sa i takon tokave private, juridiksioni i tyre kufizohet nga përcaktimet ligjore për mbrojtjen e cilësisë së tokës dhe atributet fizike\natyrale të tokave bujqësore dhe të tjera. Gjithsesi, meqenëse ato kanë trashëguar arkivat e tapisë (duke përfshirë dhe stafin) nga komisionet e tokës, në shumë vende ato vazhdojnë të kenë një rol në zgjidhjen e çështjeve për pronësinë dhe kontrollin mbi tokën.

- **Drejtorja e Pyjeve dhe Kullotave** përbëhet nga drejtori rajonale me zyra vartëse të organizuara mbi bazën e zyrave rajonale administrative të pyjeve, të gjitha këto në varësinë e Drejtorisë së Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit. Zyrat rajonale dhe ato në varësi kanë fuqi të përcaktojnë sipërfaqet e kullotave dhe të pyjeve që duhen transferuar në kontroll komunal\bashkiak. Në zonat e mbajtura nën kontroll direkt shtetëror ato negociojnë dhe përgatisin kontrata qiraje, leje për prerjen e drurëve dhe leje të tjera për përdorimin e burimeve të pyjeve dhe kullotave. Në zonat komunale ato negociojnë dhe përgatisin kontrata 10 vjeçare të përdorimit dhe asistojnë autoritetet komunale\bashkiake në krijimin e të drejtave të sipërmarrjes për shoqatat e përdoruesve, individët apo sipërmarrjet. Drejtoria rajonale krijon dhe mban kadastrat e pyjeve dhe ato të kullotave. Ajo gjithashtu mban arkivat e qirave, licencave dhe kontratave. Për marrëveshje që nuk regjistrohen në IPRS (pothuajse të gjitha) drejtoritë shërbejnë si burime informacioni mbi zëniet, qiradhënien dhe të drejtat e përdorimit në sipërfaqet e pyjeve dhe kullotave.
- **Njësitë e menaxhimit të tokave të mbrojtura** janë krijuar për çdo park kombëtar, rezervate natyrore dhe të tjera zona të mbrojtura. Këto organizata janë nën mbikëqyrjen direkt të Drejtorisë së Zonave të Mbrojtura dhe Gjuetisë të Drejtorisë së Pyjeve dhe Kullotave në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit. Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit ka gjithashtu përgjegjësi monitoruese në përcaktimin e metodave dhe standardeve teknike për mbrojtjen e habitateve dhe burimeve të këtyre zonave.

Brenda kësaj strukture administrative, fuqitë e **pushtetit lokal** – këshillat komunale dhe bashkiake dhe zyrat e tyre administrative – janë pacaktuar në terma konfliktuale me agjencitë shtetërore. Në praktikë, administratat lokale, vetëm sa po zhvillojnë ngadalë autoritetet dhe mundësitë e tyre. Shumë do të varet nga mënyra sesi zyrat lokale të administrimit dhe mbrojtjes së tokës dhe nivelet më të ulëta të drejtorive të pyjeve dhe kullotave do të koordinojnë aktivitetin e tyre nën drejtimin e punonjësve komunal, rajonal dhe bashkiakë.

Aktivitete me partnerë ndërkombëtarë

Gjatë aktiviteteve të reformës së tokës rurale, partnerë ndërkombëtarë për zhvillim kanë mbështetur iniciativat e qeverisë në disa nën-sektorë, duke përfshirë organizimin e regjistrimit të tokës dhe transferimin e pyjeve dhe kullotave në kontroll komunal, rehabilitimin e ujëtjes dhe infrastrukturave të tjera rurale dhe asistencës për fermerët e vegjël.⁴⁰ USAID dhe BE kanë punuar me IPRS dhe Njësinë e Menaxhimit të Projekteve në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit për të

⁴⁰ Një pasqyrë e programeve të partnerëve të ndryshëm ndërkombëtar mund të gjendet në EBRD Albania (2004), *Annex to the EBRD Country Strategy*, www.EBRD.com.

regjistruar të drejtat e pronësisë së qytetarëve në mbi 2,000 zona kadastrale rurale.⁴¹ Banka Botërore ka dhënë asistencë për përmirësime teknike të IPRS. Banka Botërore ka qenë një partner i rëndësishëm zhvillimi në këtë drejtim sikurse edhe USAID, duke asistuar në transferimin e pyjeve dhe kullotave nën varësinë e komunave.

Kohët e fundit, projektet për problemet e shumë sojshme mjedisore kanë pasur ndikim në progresin e përcaktimit të të drejtave të qytetarëve dhe përgjegjësitë e shtetit për tokën. Projektet e Menaxhimit të Ujëmbledhësve, asistuar nga Banka Botërore me projekte për Liqenin e Ohrit dhe Prespës kanë filluar të përcaktojnë mënyrat se si kufizimet e përdorimit, zhvillimit dhe shpërndarjes së tokës kanë ndikuar cilësinë e ujërave. Një projekt i ngjashëm, i asistuar nga Bashkimi Evropian dhe Banka Botërore do të fillojë së shpejti për Liqenin e Shkodrës.

Ka pasur një numër projektesh për përdorimin e tokës bujqësore, organizimit të fermës dhe prodhimit fermer. Bashkimi Evropian dhe GTZ kanë mbështetur iniciativat e qeverisë për riorganizimin e Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit dhe strukturat e saj të shërbimit. Projekti i Bankës Botërore të Shërbimeve Bujqësore ka asistuar qeverinë në rritjen e eksedit të fermerëve të vegjël ndaj farave cilësore, institucionet e marketingut dhe shërbimeve dhe teknologjitë e prodhimit. Banka Botërore ka asistuar gjithashtu iniciativën e qeverisë për përmirësimin e zyrave të regjistrimit të tokës rurale dhe për të provuar projekte pilote për konsolidimin e tokës.⁴² Këto projekte po ndihmojnë në transformimin e veprimtarive administrative nga komandimi dhe kontrollimi në ofrim shërbimi në nivel rajonal dhe lokal. Asistenca e BE ka pasur si qëllim krijimin e shërbimeve shtesë në zonat rurale. BE vazhdon të ofrojë trajnim dhe të rrisë kapacitetet e shërbimeve të fermës.

Në fokus të mbështetjes ndërkombëtare kanë qenë edhe projektet e rinovimit të infrastrukturës rurale. Në mënyrë të veçantë Banka Botërore ka investuar në rindërtimin e sistemit të ujitjes dhe kullimit dhe riorganizimin e menaxhimit të tyre në Shoqata të Përdoruesve të Ujit dhe Bordeve të Kullimit që do t'i shërbejnë më mirë modelit të ri të parcelave më të vogla.⁴³ Në mënyrë të ngjashme, Projekti i Punëve të Komunitetit ka bërë të mundur financimin e disa projekteve të vogla si shtrimin e rrugëve rurale, rehabilitimin e shkollave dhe qendrave shëndetësore, rindërtimin e urave dhe kanaleve.⁴⁴ Po kështu Programi CARD i BE ka bërë investime për riparimin dhe rinovimin e serave dhe strukturave të tjera të fermës, si dhe sistemeve të ujitjes.⁴⁵

Projektet e mikro-kredive kanë ngritur shtatë institucione që veprojnë në pothuaj çdo rajon të vendit. Prej këtyre, pesë kanë në fokus zonat rurale. Unioni i Shoqatave të Kursim Kreditit, një rrjet i shoqatave të kursim-kreditit, i ngritur nga qeveria me ndihmën e Bankës Botërore, është aktive në 401 fshatra dhe ofron shërbime për 40 për qind të popullsisë së këtyre fshatrave. Fondacioni i Financimit të Zonave Malore, i organizuar nga IFAD dhe FAO e UN jep kredi shumë të vogla me një mesatare prej 1,100 \$ për fermerët dhe sipërmarrësit ruralë. Fondacioni Për të Ardhmen, asistuar nga NOVIB\Dutch International Aid, është fokusuar në ndihmën ndaj vreshtarëve. Janë krijuar 24 shoqata të prodhimit të rrushit me 1,805 anëtarë

⁴¹ Shih ARD, Inc. (2004), *Raport për Projektin e Përmirësimit Organizativ të Regjistrimeve Shqiptare, përgatitur për USAID*, www.dec.gov.

⁴² Shih Banka Botërore (2001), *Albania Agricultural services Project, Project Appraisal Document*, no. 22161.

⁴³ Shih Banka Botërore (2003), *Albania Community Works Project*, <http://www-wds.worldbank.org>.

⁴⁴ Shih Banka Botërore (2002) *Albania Community Works Project, Implementation and Completion Report*, no. 25260, <http://www-wds.worldbank.org>. Shih gjithashtu faqen e internetit të Fondit Shqiptar të Zhvillimit, www.Albaniaonline.net.

⁴⁵ European Union (2004) *Stabilization and Association Country Report 2004*, <http://europa.eu.int>.

fermerë (242 prej tyre janë gra), dhe ka ofruar 448 kredi për anëtarët e vet (deri në mes të 2004). Shoqata Shqiptare e Bulmetit dhe Mishit dhe Shoqatave e Sipërmarrësve të Gjësë së Gjallë, të dyja të organizuara në partneritet me USAID (përmes Land o'Lakes) kanë një komponent të ndihmës përmes huave. Projekti ndihmon fermerët në marrjen e kredive të vogla nga Partneri Shqiptar i Mikrokredisë (PSHM) dhe kredive të mëdha nga Banka Shqiptare Amerikane. Në 2004 një aktivitet i ri mikrokredie për fermerët e Lezhës u organizua nga World Vision me financime të Canadian International Assistance.

Disa partnerë kanë ndihmuar në krijimin e aktiviteteve të marketingut dhe prodhimit të ushqimeve me asistencë teknike biznesi dhe akses për hua komerciale dhe kapitale. Fondi Shqiptaro-Amerikan i Ndërmarrjeve dhe Fondi Shqiptar për Rindërtim sponsorizuar nga EBRD dhe Qeveria Italiane kanë kontribuar në sektorët e prodhimit të ushqimit dhe pajisjeve.

Problemet e menaxhimit të pyjeve dhe prodhimit po trajtohen nga Projekti i Pyjeve i qeverisë shqiptare financuar nga Banka Botërore, FAO, qeveria italiane, dhe Agjencia Zviceriane për Zhvillim. Objektivi i këtij projekti janë llogaritja e saktë e të ardhurave të qëndrueshme prej pyjeve shqiptare dhe ndihma në zhvillimin e menaxhimit të pyjeve për të mbajtur këtë nivel prodhimi. Projekti përfshin komponentët e rimëkëmbjes së pyjeve të degraduara, përcaktimit të metodave të ruajtjes dhe të ndarjes së prodhimit komercial nga funksionet rregullatore në menaxhimin e pyjeve. Komponentë specifike të projektit përfshijnë asistencën për forcimin e kapaciteteve të Drejtorisë të Pyjeve dhe Kullotave në Ministri, me trajnime dhe asistencë në riorganizimin administrativ dhe proceset e menaxhimit; futja e teknologjive dhe metodave të reja në këtë fushë. Kjo punë përfshin hartimin e Strategjisë Kombëtare për Menaxhimin e Zjarreve në Pyje dhe Plani i Veprimit si dhe një Marketim për lëndët drusore dhe Studim i Politikave të çmimeve. Projekti ka ndihmuar në përgatitjen dhe aprovimin e metodave të pyllëzimit, krasitjeve parakomerciale në tre stade dhe monitorimi dhe kontrolli i pesticideve. Programi i krasitjeve është shtrirë në mbi 2,600 ha deri në fund të 2001. Është dhënë asistencë për menaxhimin e pyjeve të mbrojtur, duke ofruar pajisje për të përmirësuar komunikimin dhe është trajnuar personeli mbi metodat teknike të menaxhimit të zonave të kombinuara që prodhojnë dru zjarri dhe foragjereve si dhe për kontrollin e erozionit.⁴⁶

USAID ka mbështetur iniciativa për krijimin e tetë shoqatave tregtare për agrobiznesin, që kanë bërë të mundur aktivitete që sigurojnë furnizime për prodhimet, për marketingun e prodhimeve, dhe marrjen e kredive nga fermerët në mbështetje të shërbimeve fermere. Këto tetë shoqata përfshijnë: Biznesi i Hortikulturës, Shpezëtaria dhe Vezët, Vaji i Ullirit dhe ato të Gatimit, Prodhimet e Mishit, Farat e Patates, Peshkimi, Bloja, dhe Pajisjet dhe Makineritë Bujqësore. Të tetë shoqatat janë bashkuar në Federatën Shqiptare të Shoqatave Tregtare Bujqësore (AFADA). Sipas USAID në fillim të, anëtarësia në shoqatat fermere u rrit në 7,000 anëtar dhe në shoqatat e agrobiznesit në 2,278. Një komponent i rëndësishëm i aktivitetit të shoqatave ka qenë krijimi i tre unioneve të kreditit, më e madhja është nën AFADA, me \$150,000 fonde kredie të vlefshme në fillim të 2004. Shoqata e Farës së Patates ka gjithashtu unionin e vetë të kredisë me 208 në 2004, ndërsa Unioni i Kredisë të Shoqata e Biznesit të Hortikulturës ka 148 anëtar.⁴⁷

Varfëria rurale dhe ndikimi i kushteve ekonomike mbi fëmijët, gratë dhe të moshuarit ka qenë në fokus të disa iniciativave të ndërmarra nga OJQ-të. Për shembull, Christian Children's

⁴⁶ Shih *Forestry Project Albania*, <http://www.esteri.it>.

⁴⁷ IFDC (2004) *Economic Impact Assessment of USAID/IFDC Assistance to Albanian Agricultural Trade Associations*, raporti i projektit, <http://www.dec.org>. Shih gjithashtu IFDC (2002) *Building Foundations for Private Agribusiness Growth in Albania*, <http://www.dec.org>.

Fund ka ndihmuar organizimin e kopshteve me mbështetjen e shoqatave të prindërve, të cilat janë kthyer në rrjete të komunikimit mbi shëndetin publik, kujdesin dhe mbrojtjen e fëmijës dhe artikullimin e problemeve të komunitetit.⁴⁸

Varfëria rurale dhe zotërimet e tokës

Strategjitë afatgjata për zhvillimin e bujqësisë, pyjeve dhe zonave malore vazhdojnë të parashikojnë ndryshime demografike dhe sociale. Janë kryer studime të shumta dhe vëzhgime mbi qëndrimet e banorëve rural dhe këto po shërbejnë si bazë e qasjeve të reja për reduktimin e varfërisë dhe zhvillimin e qëndrueshëm rural.

Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit ka studiuar nga afër problemin e fragmentimit të fermave dhe prodhimin negativ mbi prodhimin dhe të ardhurat e familjes.

Tabela 8-2. Struktura e Zotërimeve Bujqësore, 2002

Burimi: Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit, Raporti Vjetor, 2002 at fq. 18.

Grupet Fermere	Numri i fermave	Përqindja
0.1-0.5 hektar	142,600	33.9
0.5-1 hektar	101,600	24.2
1-2 hektar	126,200	30.1
Mbi 2 hektar	19,600	11.8
Totali njësisive fermere	420,000	100%

Bazuar në këto statistika, Ministria ka përcaktuar tre grupe fermere sipas kapaciteteve të tyre prodhuese. Së pari, Ministria llogarit që 21 për qind e të gjitha fermave janë të pafta për të plotësuar nevojat themelore të familjeve. Këto ferma prodhojnë drithëra dhe foragjere por ato janë të vendosura në zona të largëta dhe nuk kanë mundësi të lidhen me tregjet. Këto ferma janë shkak kryesor i migrimit të familjeve. Së dyti, fermat që prodhojnë mjaftueshëm për familjet me disa mundësi për të gjeneruar të ardhura nga shitja e produkteve përbëjnë 64% të totalit. Këto kanë prodhime të përziera por dominojnë drithërat dhe foragjeret. Së treti, fermat e orientuara nga tregu përbëjnë 15%. Ato prodhojnë zarzavate, foragjere, fruta, vreshta dhe ullinj.

Në përmbyllje, Ministria ka hartuar statistika që tregojnë se përdorimi aktiv i tokës së kultivuar ka ardhur në rënie që nga 1998, por ka një shfrytëzim më intensiv të tokës për prodhimin e zarzavateve, qumështit, vezëve dhe drithërave të tjera.⁴⁹ Rënia në tokën e kultivuar duket se ka shkaqe: së pari, emigrimi i krahut të punës ka lënë shumë fusha të fermave të papunuara ose të menaxhuara në minimalisht nga anëtar të familjes apo fqinjët. Së dyti fermerët e kanë braktisur tokat me cilësi të ulët, veçanërisht në tokat kodrinore të tarracuara. Në të të dyja rastet fushat e braktisura po përdoren për kullotje pa asnjë kontroll.

Politika e Ministrisë që reflekton principet e FAO-s dhe Bankës Botërore është të ndihmojë fermat e orientuara nga tregu dhe fermat familjare me një potencial zhvillimi në mënyrë që të kenë në kontroll më shumë tokë. Fillimisht është parashikuar marrëveshje qiradhënieje dhe bashkimi të fermave pa përpjekje të drejtpërdrejta për të bindur fermerët të shkëmbejnë apo shesin tokën e tyre.⁵⁰ Është e njohur që aktualisht shumica e familjeve rurale duan të ruajnë

⁴⁸ Shih Harriet Epstein, (2004) *Assessment of Child Health and Protective Services*, raport i përgatitur për Christian Children's Fund

⁴⁹ EU Stabilization and Association Country Report 2004, <http://europa.eu.int>.

⁵⁰ Banka Botërore (2002) *Rural Development Strategy*, fq. 33, paragrafi 126.

pronësinë mbi tokën e tyre duke qenë se aktivitete të tjera ekonomike si emigracioni, migrimi në periferitë urbane nuk janë të përhershme. Shitja dhe transaksionet e tjera që kanë të bëjnë me tokën e fermave janë penguar gjithashtu edhe nga mungesa e një takse efektive të tokës meqenëse nuk ka një kosto domethënëse për mbajtjen e tokës pa e punuar. Për më tepër, ekzistenca e një takse substanciale të transferimit të pronës i ka dekurajuar transaksionet zyrtare legale.⁵¹

Prirja e familjeve fermere për tu angazhuar në marrëdhënie afat gjata—shitje, dhënie me qira, shkëmbimi i tokave—konfirmohet nga studime të ndryshme që kanë intervistuar dhe familjet e tyre. Për shembull në një studim mbi katër fshatra që rrisin ullinj në rrethin e Vlorës, autorët e studimit nga programi i menaxhimit të integruar të pesticideve zbuluan se të 200 fermerët e intervistuar vazhdojnë të kenë në zotërim rrënjët e ullinjve dhe parcela të tjera toke të kultivuara. Asnjëri prej tyre nuk e ka dhënë me qira apo për përdorim dhe vetëm pak prej tyre e kanë me tituj. Asnjëri nuk ka raportuar ndonjë transaksion toke. Nga të 200 vetëm njëri ka aplikuar dhe marrë kredi në bankë. Asnjëri nga fermerët nuk e ka përdorur tokën si kolateral sepse shumë prej tyre nuk i kanë të regjistruar titujt dhe sepse shumë prej tyre e konsiderojnë personelin e bankës si të korruptuar.⁵²

Në afat të gjatë, duket se është e paevitueshme që të rinjtë do të vazhdojnë ta braktisin fshatin dhe me kalimin e kohës do të humbin lidhjet emocionale dhe të sigurisë shoqërore me tokën. Në perspektivën afatshkurtër dhe të mesme duket se strategjia më e mirë do të ishte të ndihmoheshin familjet që siguronin të ardhura nga aktivitetet jashtë fermës—pyjet, turizmi, industria artizanale. Këto aktivitete kërkojnë përfundimin e programeve të transferimit të tokave pyjore dhe kullotave dhe evoluimin e mekanizmave më të fortë ligjor dhe ekonomik për tu garantuar familjeve akses të qëndrueshëm dhe afat gjatë për burime, si dhe sqarimin e të drejtave të tyre përgjegjësi dhe kostove.

⁵¹ Banka Botërore (2002) *Rural Development Strategy*, fq. 64, paragrafi 239.

⁵² IPM-CRSP (2002) *In-Depth Report on Activities 1993-2001*, raport o përgatitur për USAID, <http://www.dec.org>.

Shtojca 9. Inventarizimi dhe transferimi i pronave shtetërore

Programi i inventarizimit dhe transferimit të pronave shtetërore tek pushteti lokal reflekton politikat e një menaxhimi të përmirësuar shtetëror dhe decentralizimit të autoritetit tek pushteti vendor, gjë të cilën administrata kombëtare shqiptare e ka trajtuar në një sërë dokumentesh kombëtare dhe ndërkombëtare. Në vitin 2000, Shqipëria nënshkroi Kartën Evropiane të Pushtetit Lokal.¹ Këshilli i Ministrave ka aprovuar strategjinë e decentralizimit dhe autonomisë lokale.² Kjo strategji është pjesë e strategjisë kombëtare për zhvillim ekonomik dhe social, në të cilën përmendet parimi i decentralizimit.³ Decentralizimi i autoritetit dhe transferimi i aseteve në nivelin e qeverisjes bashkiake është një angazhim kyç në rrugën drejt integritit Evropian.⁴ Parimet bazë të pronësisë të pushtetit vendor për pronën e patundshme përmenden në ligjin *Për Qeverisjen Vendore*, por zbatimi i tij rregullohet me akte ligjore të veçanta.⁵

Dy ligje përcaktojnë programin e inventarizimit të tokës shtetërore si dhe ndarjen e saj midis pushtetit qendror dhe atij vendor. Ligji numër 8743, *Për Pronën e Patundshme Shtetërore*, përcakton kategoritë e tokave dhe pronave që mbeten në zotërim shtetëror si dhe autoritetet dhe proceset për menaxhimin e tyre.⁶ Ligji nr. 8744, *Për Transferimin e të Paluajtshme Shtetërore tek Qeverisja Vendore*, përcakton procesin që i identifikon këto prona dhe pastaj i transferon tek administrata komunale dhe bashkiake.⁷

Ligji nr. 8743 krijon dy kategori të pronave shtetërore. Prona Publike janë tokat, ndërtesat dhe objektet infrastrukturore, të cilat “përbushin funksione shtetërore bazë dhe të pandashme”. Këto përfshinë vijën bregdetare dhe toka të tjera ujore, toka me rëndësi arkeologjike dhe historike, instalimet e mbrojtjes kombëtare, toka me burime natyrore, pyje dhe kullota të mbajtura në pronësi shtetërore dhe infrastrukturë tjetër si autostrada, ura etj.⁸ Pronat jo publike përfshijnë toka dhe objekte të paluajtshme që janë të dobishme për bujqësinë, tregtinë, industrinë ose strehimin ose që nuk nevojiten për funksione shtetërore. Këto toka dhe prona kanë një “regjim juridik të njëjtë me pronën private”.⁹ Ligji nr. 8744 trajton transferimin e pronës publike që përbush funksionet e qeverisë vendore dhe transferimin e shumicës së kategorive të tokës jo publike nën kontrollin komunal dhe bashkiak.¹⁰

Projekti i Pyjeve ka bërë të mundur inventarizimin e katër kombëtar të pyjeve dhe kullotave (inventarizimi i fundit është bërë në 1985), si dhe analizën e gjendjes dhe prirjeve të përdorimit të burimeve në të gjithë vendin. Inventari i ofron qeverisë një mjet të çmueshëm për të

¹ Shih www.conventions.coe.int.

² Shih Banka Botërore, *Albania: Decentralization in Transition*, Raporti nr. 27885, Shkurt 2004

³ Këshilli Shqiptar i Ministrave (2002), *Raporti i Progresit për Implementimin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillimin Social dhe Ekonomik*; www.keshilleministrave.al.gov.

⁴ Bashkimi Evropian (2004), *Stabilization and Association Country Report, Albania*, <http://europa.eu.int>; European Union CARDS (2001) *Albania Country Strategy Paper, 2002-2006*, fq. 7, <http://europa.eu.int>.

⁵ Ligji nr. 8652 dt. 31 Korrik 2000, *Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverive Lokale*, neni 8(II) paragrafi 1 (principi i pronësisë për pronën e patundshme) dhe Neni 72 (i referohet zbatimit të ligjeve të veçantë).

⁶ Ligji nr. 8743 i 22 shkurt 2001, *Për pronën e patundshme shtetërore*.

⁷ Ligji nr. 8744 i 22 shkurtit 2001, *Për transferimin e pronës së patundshme shtetërore tek qeverisja vendore*.

⁸ Ligji nr. 8743, Neni 2 dhe 3.

⁹ Ligji nr. 8743, Neni 4.

¹⁰ Ligji nr. 8744, Neni 3.

ndihmuar në planifikimin e menaxhimit të qëndrueshëm të pyjeve dhe kullotave dhe politikave zhvillimore. Projekti ka krijuar një sistem informimi gjeografik (GIS) për të mbështetur procesin e planifikimit të menaxhimit pyjor. Është e nevojshme të gjendet një mundësi se si do të institucionalizohet, përditësohet dhe mirëmbahet inventari kombëtar dhe GIS.

Procesi i inventarizimit të tokës dhe pronave të patundshme shtetërore përshkruhet në Ligjin nr. 8743 ndërsa transferimi i pronave tek pushteti vendor përshkruhet në Ligjin nr. 8744. Për qëllime administrative, janë kombinuar të dyja procedurat. Për të mbikëqyrur punën dhe vendosur standardet Këshilli i Ministrave ka krijuar komitetin shtetëror për inventarizimin dhe transferimin e pronës shtetërore, një strukturë e Ministrisë së Pushteti Vendor. Komiteti shtetëror ka për detyrë të mbikëqyr punën e administratës së komunave dhe administratës së bashkive që janë përgjegjëse për inventarizimin dhe identifikimin e pronave që duhet të transferohen. Bashkitë më të mëdha kanë ngritur njësi të specializuara planifikimi për të kryer këtë punë.

Inventarizimi dhe transferimi i tokës dhe pronave të paluajtshme tek administrata bashkiake përfshin një proces prej nëntë hapash:

- Komuna përpilon inventarin e të gjithë pronave shtetërore që gjenden në territorin e vet. Ky inventar i dërgohet komitetit shtetëror të transferimit të pronës publike.
- Komiteti shtetëror e qarkullon këtë inventar në pesë ministri – e Bujqësisë dhe Ushqimit, e Mbrojtjes, e Drejtësisë, e Financave dhe e Ekonomisë për komentet e tyre mbi listën.
- Nëse ministrinë janë dakord, Këshilli i Ministrave jep aprovimin paraprak mbi inventarin dhe ai i kthehet komunës.
- Komuna propozon ndarjen e pronave në listën e inventarit midis saj (komunës) dhe shtetit. Lista e ndarë i dërgohet komitetit shtetëror.
- Komiteti Shtetëror e qarkullon ndarjen e propozuar tek të pesta ministrinë plus tek ajo e Shëndetësisë dhe ajo e Arsimit për të marrë pëlqimin ose mospëlqimin në lidhje me transferimet e propozuara. Pasi zgjidhen mosmarrëveshjet lista i kthehet komiteti shtetëror.
- Komiteti shtetëror përgatit projekt-vendimin mbi ndarjen e pronave dhe ja kthen listën komunës.
- Në komunë lista afishohet publikisht për nëntëdhjetë ditë, për të mbledhur kundërshtime ose për të bërë korrektime.
- Ndarja e pronave aprovohet nga Këshilli i Ministrave.
- Regjistrimi i pronave të paluajtshme në IPRS.

Ligji fillimisht kishte vendosur një kalendar dy-vjeçar për përfundimin e procesit, megjithatë zbatimi ka ecur ngadalë. Komiteti shtetëror për Inventarizimin dhe Transferimin e Pronave Shtetërore u krijua vetëm në 2002. Deri në Prill 2005 64 nga 353 komuna apo Bashki ishin në hapin e tretë, atë të aprovimit paraprak të listës së pronave. Për tetë prej tyre procesi është në hapin e shtatë. Një qytet i vogël si Kuçova arriti fazën e fundit të aprovimit final në Nëntor 2004. Këshilli i Ministrave aprovoi transferimin e 536 objekteve në pronësi të administratës së Bashkisë së Kuçovës shumica e të cilave përbëhet nga toka dhe sipërfaqe publike urbane, objekte infrastrukturore dhe toka rreth tyre. Pyjet dhe kullotat nuk janë pjesë e territorit brenda kufijve bashkiak.

Arsye të ndryshme janë dhënë për progresin e pakët. Se pari, me sa duket komiteti shtetëror i ka dhënë prioritet punës me ministrinë, sqarimit të pretendimeve të tyre për pronën dhe ka shtyrë punën me pushtetin vendor. Nga ana e tyre, shumë qeverisje vendore u ka ardhur për

mbarë që ta shtynë transferimin e pronave të cilat nuk ishin mirëmbajtur për shumë vite.¹¹ Vonesa të tjera kanë të bëjnë me mungesën e bashkëpunimit midis agjencive në lidhje me të dhënat për pronat—në mënyrë të veçantë midis komitetit shtetëror dhe IPRS. Kjo është edhe e arsyeja e një ngadalësimi të konsiderueshëm në proces. Shumë komuna, bashki dhe komiteti shtetëror po bëjnë inventarët bazuar në të dhënat e Ministrive të ndryshme dhe jo të IPRS-së.¹² Regjistrimet e zyrës së administrimit të tokës rurale në ministrinë e bujqësisë dhe ushqimit janë transferuar te grupet e punës së inventarit në shumë komuna. Për shkak se këto regjistrime janë përpiluar para regjistrimit të parë ato nuk përmbajnë vijëzime apo ndare të sakta të kufijve të pronave të fiksuara dhe koordinuara sipas pikave të monitorimit apo numrave të kodit që lidhin të dhënat e pronave me hartat.

Komunat dhe komiteti shtetëror po shpenzojnë kohë përpjekje dhe burime të panevojshme sepse nuk po përdorin databazën e IPRS. Në mbi 200 zona kadastrale, ku regjistrimi i parë është kryer, listat e pronave shtetërore (me përmasat e sakta, kufijtë dhe kodet e vendndodhjes) mund të gjenerohen thjeshtë duke shkarkuar informacionin e kompjuterizuar. Me sa duket IPRS i ka rezistuar transferimit të këtyre të dhënave dhe komiteti shtetëror nuk ka insistuar për transferimin e tyre.

Aspekti më i rëndësishëm do të jetë kur pronat e aprovuara për transferim do të prezantohen në fund për regjistrim. Do të ketë shumë mospërputhje – mbi vendosjen e vijave kufizuese dhe mungesa, identifikim jo-konsistent i pronarëve, pika që nuk pajtohen të monitorimit—dhe nuk do të jetë e mundur që të regjistrohen shumë nga pronat pa ndonjë proces tjetër që të zgjidh diferencat. Në qoftë se në atë kohë, shteti dhe bashkitë kërkojnë që të njihen vijat e tyre kufizuese dhe të drejtat e pronësisë shtetërore mbi të dhënat e regjistrimit (përfshirë mbivendosjen e pronave private) kjo do të minonte statusin e IPRS-së si garantues i të drejtave të Kodit Civil.

Partnerët ndërkombëtar për zhvillim po ofrojnë ndihmë për projekte të ndryshme duke punuar me bashki të veçanta si pjesë e përpjekjeve për një decentralizim më të madh. Iniciativa e Decentralizimit po i ofron asistencë disa qyteteve pilot për të riorganizuar sistemin e tyre fiskal, buxhetin dhe sistemin e shpërndarjes së shërbimeve. I është dhënë mbështetje qytetit të Tiranës nëpërmjet përgatitjes së një sërë fotografive ajrore dhe hartave.

¹¹ Urban Institute (2003), *Quarterly report on the Albania Decentralization Initiative project of USAID*, www.dec.org.

¹² Shih Urban Institute (2003), *Quarterly Report on the Albania Local Government Assistance Project*, përgatitur për USAID, www.dec.org.

Shtojca 10. Mosmarrëveshjet mbi Tokën dhe Pronën

Si edhe në vende të tjera, në Shqipëri, mos marrëveshjet për tokën dhe pronësinë përbëjnë një përqindje të lartë të çështjeve të pazgjidhura në gjykatat civile. Shumë profesionist vlerësojnë se gjysma e rasteve kanë të bëjnë me çështje të tokës dhe pronësisë dhe një studim për gjykatën civile të rrethit të Tiranës në vitin 1999 gjeti që 866 nga 1920 çështje të pazgjidhura kishin të bënin me çështje të tokës.¹ Ka evidenca të qarta se gjithashtu kryeploqtë e fshatrave zyrtar të tjerë të bashkive, lider fetar dhe OJQ po thirren për të ndërmjetësuar në këto konflikte të tokës dhe pronës kur ato janë midis anëtarëve të familjes apo fqinjëve.²

Nuk duket të ketë ndonjë studim gjithë përfshirës të fundit mbi numrin dhe llojet e rasteve të trajtuara nga gjykatat civile apo mbi përfundimet e këtyre rasteve. Profesionist të sistemit flasin për shtyrje, procedura komplekse dhe eksperiencën e pamjaftueshme të gjykatësve, stafit të gjykatave dhe avokatëve në trajtimin e këtyre çështjeve. Vlerësimi i ekspertëve për sistemin e gjykatave ka nxjerrë shumë mangësi në trajnimin gjyqësor dhe në mbështetjen administrative dhe ekspertizën vënë në dispozicion të gjyqtarëve.³ Duket se ka rregulla jo të qëndrueshme në çështje të ngjashme dhe ka akuza për korrupsion. Vendimet e gjykatës të cilat rezultojnë me ndryshime në të drejtat e tokës dhe pasurive të paluajtshme shpesh nuk regjistrohen. Statistikat e IPRS tregojnë se në 2002, vetëm 544 dokumente gjyqësore ishin regjistruar (përfshirë 220 që lidheshin me shpronësimin për shkak të ndërtimit të në Gjirokastër). Në 2003, numri total i dokumenteve të regjistruara të gjyqit ishte 431.⁴ Ka pasur probleme në ekzekutimin e urdhrave të gjykatës nga zyra e përmbarimit. Për të ndrequr këto probleme sistematike janë ndërmarrë projekte të ndryshme duke punuar me gjykatat për përmirësimin e menaxhimit të rasteve, ofrimit të trajnimit për gjykatësit dhe stafin, përmirësimin arsimor ligjor, luftës kundër korrupsionit dhe ekzekutimit të procedurave nga zyrat e përmbarimit.⁵ Asnjë nga projektet nuk ka në fokusohen në çështje që lidhen me tokën dhe pronësinë.

Paralelisht me këto projekte që përmirësojnë gjykatat ka pasur përpjekje për krijimin e debitimit dhe arbitrimin jo-gjyqësor. Disa konsulentë ndërkombëtar kanë sugjeruar që të krijohet një gjykatë e specializuar për tokën dhe pronën e patundshme ose një strukturë formale për ndërmjetësimin për çështje të tokës dhe pronësisë.⁶ Kjo nuk ka përfunduar akoma por puna ka ecur me ngritjen e një sistemi jo të specializuar ndërmjetësim të çështjeve tregtare dhe civile. Me

¹ Singer, Norman (2001), Consultant's Report, përgatitur për USAID, 4-29 korrik 2004.

² Shih Bashkim Deliallisi (2002), "Drejtuesit e pushtetit vendor -- pjesëmarrës në veprimtaritë ndërmjetësuese" (Local Government Authorities involved in Mediation Process) in Pajtimi (gazetë e Fondacionit Shqiptar për zgjidhjen e konflikteve), vëll. 2, nr. 20.

³ Shih American Bar Association CEELI program (2004) *Judicial reform Index for Albania*, www.abanet.org. Gjithashtu shih Banka Botërore (2001), *Legal and Judicial Reform Project, Project Appraisal Document*, no. 19915.

⁴ Raporte vjetore të IPRS për aplikimet e arkivuara në IPRS dhe zyrat e hipotekës.

⁵ Projektet kryesore kanë qenë në kuadrin e Programit CARDS të Bashkimit Evropian; shih *European Union Stabilization and Association Country Report for 2004*, <http://europa.eu.int>. USAID ka mbështetur gjithashtu reformën në gjyqësor dhe përmirësimin në gjykata përmes Projektit Pilot të reformës administrative në gjykata dhe programi i the American Bar Association CEELI për trajnimin e gjykatësve; shih www.usaidalbania.org.

⁶ Shih Harold Lemel, (2005) propozimi i një procedure ndërmjetësimi për të trajtuar rastet e kundërshtimit të kthimit të tokave.

asistencën e BE dhe Qeverisë Daneze, Fondacioni Shqiptar për Zgjidhjen e konflikteve ka krijuar qendra të ndërmjetësimit në qytete kryesore.⁷ Për të futur këtë sistem është aprovuar ligji *O Për ndërmjetësimin*.⁸ Deri tani, megjithatë qendrat nuk janë përdorur. Një shpjegim për mungesën e rasteve është se ligji nuk u jep gjykatësve një pushtet të qartë për rastet e ndërmjetësimit dhe gjykatësit nuk kanë qenë të gatshëm të veprojnë ashtu.⁹ Një arsye tjetër është se pak biznese kanë kontrata ku ndërmjetësimi apo arbitrimi specifikohet. Në një nivel më pak të zyrtarizuar, Fondacioni Shqiptar i Zgjidhjes së Konflikteve ka punuar me kryepleqtë, zyrtarë të komunave, priftërinjtë apo hoxhallarët, të cilët janë thirrur për të ndërmjetësuar mosmarrëveshje në familje apo mes fqinjësh. Këto mosmarrëveshje shpesh kanë të bëjnë me çështje të tokës, kufijve të pronës dhe të drejta brenda për brenda familjes. Në mënyrë të ngjashme, Fondacioni ka ofruar shërbimin e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve në Projektin e Përmirësimit Organizacional të Regjistrimit, duke ndërhyrë në rastet kur ka probleme pas shpalljes në publik të regjistrimeve të para. Asnjë nga problemet e dala gjatë regjistrimeve nuk ka qenë në nivelin e një ndërmjetësimi formal, megjithatë AFCR ka luajtur një rol konstruktiv në rastet e mosmarrëveshjeve të vogla që kanë pasur të bëjnë me kufij tokash apo identifikimin e anëtarëve të familjes në listën e regjistrimit.

Në mënyrë që të qartësohen nevojat e sistemit gjyqësor në trajtimin e mosmarrëveshjeve që lidhen me pronën, është e nevojshme të merren në konsideratë llojet e mosmarrëveshjeve që mbërrijnë në sistemin gjyqësor. Rastet përfshijnë llojet e mëposhtme:

- Raste kur kundërshtohet dhënia e tokës apo pronës ose refuzimi kur kjo është bërë sipas programit origjinal të privatizimit dhe shpërndarjes (ligji administrativ);
- Raste të sjella nga ish-pronarët që pretendojnë kthimin, dhënien e një prone alternativë ose kompensimin (ligji administrativ, kodi civil për pronën, të drejtat kushtetuese dhe ato bazë të njeriut)
- Raste mosmarrëveshjesh për pronësinë e tokës apo pronës dhe raste të zënies së paautorizuar së pronës (kodi civil për pronën);
- Raste që pretendojnë mos-përmbushjen apo shkeljen e marrëveshjeve tregtare ku përfshihet toka dhe njësi të tjera të pasurisë së patundshme (kontrata civile dhe kodi civil për pronën);
- Raste kur anëtarët e familjes kundërshtojnë të drejtën për të trashëguar, ndarë apo marrë tokën apo prona të tjera (kodi civil për pronën dhe familjen);
- Raste që kanë të bëjnë me kufijtë e parcelave të tokave, kanalet ujitëse apo të kullimit dhe mosmarrëveshje të tjera me fqinjët (kodi civil për pronën, përdorimin e tokës dhe burimeve natyrore);
- Raste që kundërshtojnë rezultatet e veprimeve administrative që vijnë nga përdorimi i tokës, lejet e ndërtimit, taksat (ligji administrativ).

Pavarësisht shumëllojshmërisë këto raste kanë të bëjnë me çështje legale dhe situata që kodi civil është marrë tradicionalisht. Duke qenë se Shqipëria nuk është një vend i madh me një ekonomi të industrializuar e shërbime të specializuara, nuk duhet ushtruar presion që gjyqësori të merret me këto çështje. Ndërsa ndërmjetësimi dhe shërbimi i arbitrazhit mund të luajë një rol të

⁷ Shih faqen e internetit të Fondacionit Shqiptar për Zgjidhjen e Mosmarrëveshjeve, www.afcr-al.org. Gjithashtu shih edhe Albania Commercial ADR Centre Project (2004) *Final Report (MEDART)*, Gowlings Consultants.

⁸ The law no. 9090 of 2003, On Mediation in Dispute Resolution, authorizes the creation of such systems. See Jetmir Voka (2004) "Mundësitë e ndërmjetësimit gjyqësor (Judicial Mediation Opportunities) in Jete Juridike (Journal of the School of Magistrates) No. 4, 2004.

⁹ Albania Commercial ADR Centre Project (2004) *Final Report (MEDART)*, Gowlings Consultants, at pg. 13.

tillë, iniciativa t' tilla rrezikojnë të shpenzojnë burimet duke marrë me to dhe duke krijuar institucione rivale që konkurrojnë për "klientë." Më e rëndësishmja është se në trajtimet jo-gjyqësore tentohet të theksohen aspektet teknike të rastit – procedurat, madhësia dhe hartat, metodat vlerësuese – sesa vendoset theksi në çështje themelore të drejtësisë, barazisë, marrëdhënieve të mira me fqinjën dhe sjellja e civilizuar. Këto elemente duhen përforcuar në sistemin gjyqësor, të cilat u shpërfytyruan gjatë epokës komuniste të sundimit të ligjit. Kështu, forcimi i gjykatave dhe asistimi i tyre për t'u marrë me këto raste në mënyre efikase dhe rezultate të qëndrueshme duket të jetë një prioritet.

Është veçanërisht i nevojshëm trajnimi i gjyqtarëve, avokatëve dhe stafit tjetër me përmbajtjen e kodit civil për pronën, transaksionet dhe regjistrimin e pronës dhe tokës. Aktualisht, Fakulteti i Drejtësisë në Universitetin e Tiranës nuk ofron kurse në këto tema, pavarësisht faktit se ato janë komponentë të rëndësishëm të sistemit të kodit civil. Shkolla e Magjistraturës nuk e ka bërë çështjet e tokës dhe pronës pjesë rutinë të trajnimeve të tyre, megjithëse ka pasur kurse sporadike mbi këtë temë. Duket se është e nevojshme që gjykatësve t'u jepet në mbështetje më e madhe në mënyrë që ata të mund të merren efektivisht me aspekte teknike në çështje të tokës dhe pronës, duke trajtuar spektrin e gjerë të çështjeve. Kështu një kontribut i rëndësishëm do të ishte ndihma për gjykatat me staf të specializuar ose kontraktimi i ekspertëve për vlerësimin, monitorimin dhe interpretimin e hartave, matjen e tokës, ujërave dhe çështje të tjera që lidhen me mjedisin.

Shtojca 11. Kthimi dhe Kompensimi i Ish-Pronarëve

Parimi i kthimit dhe kompensimit për familjet, prona e të cilave ishte kompensuar gjatë epokës komuniste, iu shtua ligjit shqiptar në 1993 pasi programet e shpërndarjes së tokës për fermerët dhe fshatarët dhe privatizimi i apartamenteve po kryej. ¹⁰ Kështu ligjet duhej të zgjidhnin konfliktet e pretendimeve midis pronarëve të rinj (atyre që fituan të drejtat sipas legjislacionit të post-privatizimit të 1991) dhe pronarëve të vjetër. Ligjet e hershme të kthimit/kompensimit parashikonin dhënien e një toke alternative ose kompensim financiar sesa kthimin aktual të pronës për disa kategori toke. Kjo përfshinte tokën bujqësore, tashmë subjekt i për shpërndarje sipas ligjit nr. 7501 *Për Tokën*.¹¹ Për shtëpitë, ligji lejonte kthimin e tokës me gjithë shtëpi nëse ekzistonte pa ndryshime rrënjësore që prej 1945. Në raste të tilla e drejta e personave që jetonin në këto shtëpi do të rregullohej duke i kthyer ata në qiraxhinj ose shteti duhej të organizonte mundësi alternative strehimi. Gjithashtu toka urbane mund të jepej për rikthim e ndarë me pronësi të veçantë për ndërtesën që ngrihej mbi të.

Klauzolat në ligjet e kthimit dhe kompensimit të vitit 1993 ishin të pamjaftueshme sepse shumica e familjeve që pretendonin kthim u duhej dhënë tokë alternative ose kompensim financiar.¹² Në trazirat ekonomike qeveria ishte e paafte të gjente qoftë tokën që do të jepej si kthim alternativ apo vlerën dhe tipin e kompensimit financiar. Situata u bë edhe më komplekse sepse në disa fshatra të zonave kodrinore dhe malore ish pronarët mundën të siguronin ndarjen e tokës bujqësore sipas kufijve të para 19945. Në zonat e tjera peri-urbane të ardhurit nga zonat rurale zunë ato toka të cilat ishin subjekt për kthim dhe ndërtuan në to. Këto veprime spontane me rezultate të kundërta për ish pronarët vunë në pikëpyetje legjitimitetin e përjashtimit të tokës bujqësore. Ndërkohë pretendent të kthimit të pronave filluan të përqendrojnë vëmendjen e tyre në zona turistike si zona të mundshme për toka alternative. Në fund të fundit procesi i kompensimit nuk u krye kurrë dhe pretendimet e ish-pronarëve vazhdojnë të jenë të pa plotësuar.

Debati mbi të drejtat e ish-pronarëve nuk u zgjidh as në periudhën kur u përgatit kushtetuta e Shqipërisë. Kushtetuta e re e aprovuar me referendum në 22 Nëntor 1998, përmban klauzola të forta që garantojnë të drejtën e pronës private.¹³ Shumë persona i interpretuan këto klauzola se nënkuptonin kthim dhe kompensim të plotë për të gjithë pronarët e para-1945. Të tjerë nuk e panë këtë si garanci kaq të gjerë. Kjo çështje i referohej konventës evropiane të të drejtave të njeriut e cila është ratifikuar nga Republika e Shqipërisë, si dhe rasti ligjor të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECHR).¹⁴ Sipas kësaj gjykate nuk ka të drejtë absolute të kthimit dhe secili shtet ka një mundësi të gjera të trajtimit të nivelit të duhur të kompensimit dhe mënyrës së vlerësimit të pronës.¹⁵ Nga pikëpamja Evropiane, kishte nevojë që të garantohej një

¹⁰ Ligji nr. 7698 dt. 15 Prill 1993, *Për Rikthimin dhe Kompensimin e Ish-Pronarëve*; dhe Ligji nr. 7699, dt. 21 Prill, 2003 *Për Kompensimin e Ish-Pronarëve për Vlerën e Tokës Bujqësore*.

¹¹ Ligji nr. 7501 dt. 19 Korrik 1991, *Për Tokën*.

¹² Shih Centre on Housing Rights and Evictions -- COHRE (2002), *Albania: Resolving the Question of Land and Property Restitution and Compensation*, raport i përgatitur për Bankën Botërore dhe OSBE, fq. 7

¹³ Neni 41 thotë: "1. E drejta e pronësisë private garantohej. 2. Prona mund të merret si dhuratë, trashëgim, blerje, apo me mënyra të tjera klasike të dhëna nga Kodi Civil. 3. Ligji mund të ofrojë shpronësim apo kufizim në ushtrim të të drejtës së pronës vetëm për interes publik. 4. Shpronësimet apo kufizimet e një të drejte pronësie janë vetëm kundrejt kompensimit të drejtë.

5. Në rast mosmarrëveshesh lidhur me sasinë e kompensimit, një ankesë mund të mbushet në gjykatë."

¹⁴ Referencat nga rasti ligjor i Konventës Evropiane për të Drejtat e njeriut janë marrë nga Qendra e të Drejtave dhe Dëbimeve Shtëpiake (COHRE) (2002) *Albania: Resolving the Question of Land and Property Restitution and Compensation*, raport i përgatitur për Bankën Botërore dhe OSBE.

¹⁵ Jonas v. Czech Republic App 23063/93, E ComHR; Nohejl v. Czech Republic, App No. 23889, EurComHR).

kompensim i fortë në çdo rrethanë, sepse objektet legjitime të internisti publik mund të përbënin një shumë, e cila ishte më e vogël sesa vlera e plotë e tregut.¹⁶

Për të përcaktuar shkallën e kompensimit iu referua rasteve të Gjykatës Evropiane, në të cilën vlera e pronës është llogaritur që të kompensojë ndërhyrjen në të drejtat e pronës. Në këto raste qasja e gjykatës bazohet 'në vlerën e tregut' e cila mund të negociohet në shitje si një datë e gabuar.¹⁷ Për të aplikuar këtë metodë vlerësimi gjykata kërkon dy kushte. Së pari, të tregojë se në përcaktimin e përshtatshmërisë së një akti të caktuar nga një shtet që kishte të bënte me çështje të tokës dhe pronës, çdo ndërhyrje në ushtrimin e këtyre të drejtave duhet të ngrejë një *balance të drejtë* midis qëllimit që duhet arritur dhe natyrës së aktit. Pyetja kyç ishte nëse ndërhyrja do të merrte një balancë të drejtë, proporcionale midis të drejtave të viktimës dhe interesit të përgjithshëm.¹⁸ Së dyti, çdo pretendues për rikthim apo kompensim duhet të ketë të drejtën e një gjyqi të pavarur dhe të paanshëm që do të përcaktojë ankesat e tij në mënyrë të shpejtë dhe efektive. Ky udhëzim i gjykatës Evropiane ndikoi në debatin kushtetues..

Për shkak të shqetësimeve sociale që po ngriheshin kundër shtetit për çështje të rikthim/kompensimit, hartuesit e Kushtetutës së 1998 përfshijnë nenin 181, i cili i kërkonte Parlamentit që "para fundit të Nëntor 2001" të kish aprovuar "ligje për rregullimin e drejtë të çështjeve të ndryshme që lidheshin me shpronësimet dhe konfiskimet që kishin ndodhur para miratimit të kësaj Kushtetute". Pak përpara skadimit të afatit kushtetues Nëntor 2001, Këshilli i Ministrave aprovoi amendamente për dy ligjet kryesore të kthimit dhe kompensimit. Ata ngritën një Komision te posaçëm Parlamentar për të rishikuar projekt-amendamentet (komisioni "Ad Hoc). Puna e tij supozohet të mbaronte nga fundi i Nëntorit 2002. Megjithatë, mundimi i qeverisë dhe Komisionit "Ad Hoc" u cenuan nga paaftësia për ta shqyrtuar çështjen në një mënyrë analitike. Komisioni nuk arriti të identifikonte problemet e legjislacionit në fuqi dhe nuk realizoi një përshkrim të pjesshëm ose të plotë të situatës. Në veçanti, nuk kishte inventar të tokës shtetërore e cila do të përdorej për kompensim. Nuk kishte konsiderata se si të gjendeshin kompensime monetare ose se si të përcaktohej vlera e tokës bujqësore dhe urbane e cila nuk do të mund të kthehej. Nuk u përmendën fshatrat dhe komunitat, ku Ligji nr. 7501 për shpërndarjen e tokës nuk ishte implementuar.

Nga perspektiva e komunitetit ndërkombëtar, OSBE- prezenca në Shqipëri- ka marrë rolin udhëheqës në adresimin e shpërndarjes së pronës dhe çështjeve të kompensimit. Me asistencën e saj në vitin 2003, qeveria organizoi një model të ri për të shqyrtuar pyetjet çështjet e shpërndarjes dhe kompensimit. Një vendimi rëndësishëm caktoi që të përfshiheshin tre partitë kryesore politike në hartimin e procesit të rishikimit të ligjit Për Rikthimin dhe Kompensimin. Një Grup Ekspertësh Teknik (Technical Expert Group (TEG)) i përbërë nga 2 ekspert të huaj dhe 5 shqiptar u themelua për të hartuar një ligj të ri duke përdorur amendamentet e draftit të prezantuar nga këshilli i ministrave dhe duke kundërshtuar projekt-ligjin e paraqitur në emër të grupeve të interesit të ish-pronarëve. Ekspertët Shqiptar përfshinin përfaqësues të Partisë Demokratike, Partisë Socialiste dhe Republikane. TEG analizoi të dhënat në përdorim, u takua me grupet e ndryshme të interesit dhe hartoi një projekt-ligj. Ligji i rishikuar nr. 9235 *Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës* u aprovua pas diskutimesh në parlament me disa ndryshime.¹⁹

16 Papachelas v. Greece (1990) 30 EHRR 923, ECHR.

17 Shih Dinah Shelton (2000) *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford Press, fq. 24.

18 Centre on Housing Rights and Evictions -- COHRE (2002), *Albania: Resolving the Question of Land and Property Restitution and Compensation*, raport i përgatitur për Banka Botërore dhe OSBE, fq. 13.

19 Ligji nr. 9235 i dt. 29 korrik 2004, *Për kthimin dhe kompensimin e pronave*.

Ligji nr. 9235 përfshin kthimin/kompensimin e pronës së patundshme të konfiskuar, shtetëzuar, apo shpronësuar me akte ligjore apo nën-ligjore, vendime kriminale të gjykatave ose ndonjë mënyrë tjetër e pa drejtë pas 29 Nëntorit 1944. Ligji parashikon procedurat në të cilat do të bazohet kthimi dhe kompensimi i pronës. Ligji nuk ndalon më mbretin apo institucionet fetare të pretendojnë kthimin/kompensimin e pronës dhe eliminonte kufizimin prej 10,000 metër katror për kthim të tokës urbane, sipas ligjit të vitit 1993. Ligji nuk ndryshonte përjashtimin e tokës bujqësore të shpërndarë sipas ligjit 7501 dhe ligje të tjera të privatizimit të tokës bujqësore pas 1991. Një tjetër klauzolë e ligjit të ri, që kufizon kompensimin e tokës bujqësore deri në 60 hektar, u propozua dhe aprovua në momentet e fundit pa ndonjë debat të plotë.²⁰

Ligji nr. 9235 krijon Komitetin Shtetëror për Kthimin dhe Kompensimin (Komiteti Shtetëror) si dhe të 12 komisioneve lokale për çdo qark që gjykojnë pretendimet për kthim dhe kompensim. Është shtuar një proces i ri apelimi administrativ dhe parlamenti ka aprovuar një metodë të re vlerësimi bazuar në vlerën aktuale të tregut. Ligji kërkon që të gjithë pretendimet të jenë dorëzuar deri në 15 shtator 2005 dhe kërkesa për rishikimin e pretendimeve ekzistuese duhet të jetë dorëzuar deri në 15 mars 2005. Qëllimi i ligjit është që të lejojë një vit e gjashtë muaj respektivisht që subjektet e shpronësuara të përpilojnë dhe dorëzojnë dokumentacionin dhe kërkesat. Megjithatë zbatimi i ligjit është mbrapa me kalendarin dhe kanë kaluar disa afate. Dështimi për të krijuar komisionet lokale dhe për të punësuar stafin në nivelin e komitetit shtetëror brenda afateve të përcaktuara nga ligji, tregon se institucioni nuk është i përgatitur tu shërbejë qytetarëve siç kërkohet. Është paraqitur një amendament për ligjin në parlament në prill të 2005 në mënyrë që të shtyhet afati me një vit por amendamenti akoma nuk është vendosur në axhendën e komisionit parlamentar.

Përveç progresit të ngadalshëm të komisioneve lokale ka pasiguri për klauzolat e ligjit 9235. Dy peticione janë paraqitur Gjykatës Kushtetuese Shqiptare që i gjithë ligji apo disa klauzola të deklarohen jo-kushtetuese. Në Shkurt të 2005, Gjykata Kushtetuese dëgjoi peticionin e shoqatës “Pronësi me Drejtësi” me qëllim për të pezulluar ligjin për shkak të vazhdimi të përjashtimit të kthimit të tokës bujqësore. Një peticion i dytë dërguar nga “Shoqata e Qiraxhinjve” përfaqësonte njerëzit që aktualisht jetojnë në vilat apo prona të tjera të ish-pronarëve. Ata thonë se ligji do t’i bëjë të pastrehë (një cënim i të drejtës kushtetuese për banesë) sepse ato do duhet t’i lënë këto prona brenda dy viteve. Dëgjimi i kësaj çështjeje u bë në prill 2005. Deri në ditën kur ky raport u përgatit, Gjykata Kushtetuese nuk kishte marrë ndonjë vendim për asnjërin nga peticionet.

Metodologjia e Vlerësimit

Një nga rregullat më të rëndësishme për zbatimin e kërkuar të ligjit nr. 9235 është metodologjia për vlerësimin e tokës në mënyrë që të kalkulohet kompensimi. Kjo metodologji duhet të hartohet nga komiteti shtetëror dhe aprovohet nga parlamenti. Pavarësisht faktit se nuk ka pasur ndonjë inventar të tokave shtetërore të disponueshme për kompensim, ka shumë gjasa që shumë pak tokë e mirë nuk është shpërndarë akoma. Në zonat rurale zakonisht shteti zotëron akoma vetëm toka në zonat e largëta malore dhe toka bujqësore të refuzuara. Kthimi i tokës prej këtyre mbetjeve ka shumë pak gjasa të kënaq ish-pronarët. Është e nevojshme që pagesat me para të plotësojnë pretendimet e tyre.

²⁰ Siç shënohet në seksionin e mëparshëm, ECHR lejon një qeveri të kufizojë kthim/kompensimin. Në këtë rast ishte mënyra se si kufizimi u shtua që ishte problematike, në minutën e fundit dhe pa debate të mëparshme, sesa substanca.

Gjithsesi duke zbatuar rregullin e ekuilibrit proporcional, metoda e përdorur për llogaritjen e vlerës së tokës dhe kompensimit korrespondues duhet parë nga pikëpamja e ndikimit mbi buxhetin e shtetit. Buxheti i shtetit do ta mbart këtë barrë në dy mënyra: pagesat e para direkte për ish-pronarët do të bëhen gjatë dhjetë vjetëve të përcaktuara në ligj për përfundimin e programit të kompensimit. Do të ketë humbje në të ardhurat e shtetit të cilat mund të vijnë nga shitja e pronave që janë dhënë si kompensime me tokë alternative.

Komiteti Shtetëror ka bërë gati për shqyrtim projekt-metodologjinë e vlerësimit. Kjo metodologji është kontraversiale sepse çmimet që aplikohen janë shumë të lartë; deri në 700 Euro për metër katror në tokat urbane dhe 30000 Euro për hektar për tokën bujqësore. Metodologjia nuk është rishikuar nga oponentë të pavarur dhe as nuk është bërë ndonjë llogaritje se sa para është i detyruar shteti të paguaj gjatë dhjetë vjetëve si rezultat i kësaj metodologjie. Kryetari i Komitetit Shtetëror shprehu fillimisht gatishmërinë për të dorëzuar projekt metodologjinë për rishikim të pavarur që u financua nga projekti i shërbimeve bujqësore i bankës botërore. Kjo metodologji është diskutuar edhe nga dy komisione parlamentare—Komisioni i Veprimtarisë Prodhuese, Tregtisë dhe Mjedisit dhe Komisioni i Ekonomisë dhe Financave. Të dyja komisionet e ndërprejnë diskutimet meqenëse kjo mund të parandalonte përfundimin e punës para zgjedhjeve të planifikuara për verë 2005.

Llogaritje të përafërta mund të bëhen për sasinë e kompensimit në para, duke përdorur të dhëna nga pretendimet e bëra deri në ligjin e vitit 1993 dhe çmimit aktual të tokës i nxjerrë nga zbatimi i projekt-metodologjisë të vlerësimit. Këto llogaritje tregojnë që kompensimi në para mund të arrij qindra milion dollarë. Në qoftë se metodologjia e vlerësimit do të aprovohet përpara shpërndarjes së parlamentit në Maj 2005. Shteti do të jetë i detyruar të financojë një paketë shumë të madhe kompensimi. Do të ishte jo realiste të prisje që buxheti i shtetit Shqiptar të mund të përballojë një barrë të tillë financiare. Megjithatë, procesi që ka debatuar çështje të kthimit dhe kompensimit nuk e ka trajtuar këtë çështje

Kthimi/Kompensimi dhe Zhvillimi i Turizmit

Çështjet e kthimit dhe kompensimit kanë prekur mundësitë për zhvillimin e turizmit në dy mënyra. Së pari, në disa zona bregdetare, ka mosmarrëveshje për pronësinë e tokës midis pretenduesve të tokës bujqësore sipas ligjit 7501, ish-pronarëve, dhe shtetit si zotërues i tokave të klasifikuara si pyje ose kullota. Së dyti, meqenëse tokat shtetërore në këto zona janë ndërmjet zotërimeve të pakta shtetërore akoma tërheqëse si kthime të mundshme toke, ka ne interesim të madh për të rregulluar parimin që këto zona do tu jepen ish-pronarëve.

Për këtë arsye, Kthimi/kompensimi do të kenë rëndësi të madhe në procesin e planifikimit të sektorit të turizmit dhe në formulimin e planeve të menaxhimit të zonës bregdetare.

¹ Politika e qeverisë për të shmangur kthimin e pyjeve dhe kullotave përgjatë bregdetit ka hasur në kundërshtimin ka rezultuar në kundërshtimin e banorëve vendas ndaj shumicës së zhvillimeve në këto zona. Më poshtë janë disa nga vëzhgimet mbi pronësinë e tokës dhe kundërshtimet e popullsisë ndaj qeverisë në zonën kryesore të projektit, vija-bregdetare Vlorë-Sarandë:

1. Çdo fshat është unik në mënyrën se si e ka zbatuar ose jo procesin e reformës së tokës. Prandaj është shumë e vështirë të bëhen përgjithësime. Shumica e fshatrave duket se ka konsensus që ligji nr. 7501 nuk është i pranueshëm për shkak të veçantive të zotërimeve

¹ Këto do të jenë subjekt i Projektit të Menaxhimit dhe Pastrimit të Zonave Bregdetare i Bankës Botërore (ICZMCP),

të vogla, mungesës së pronarëve të mëdhenj të tokave, perspektivës së zhvillimit të turizmit më shumë se sa zhvilli bujqësore dhe për arsye historike. Në disa vende si për shembull, në Himarë gjatë 14 viteve të fundit janë ngritur tre komisione të ndryshme për tokën të cilat kanë bërë tre ndarje të ndryshme të dokumentacionit të ndarjes së tokës.

2. Prezenca e familjeve “të reja” që janë transferuar në ato zona gjatë regjimit socialist për të punuar nëpër kooperativa e komplikon dinamikën në fshat. Fshatrat duken në një mendje për sa i takon besimit se një kthim i plotë është zgjidhja e vetme dhe janë të gatshëm për kompromis me familjet ‘e reja’ që gëzojnë të drejta formale sipas ligji nr. 7501. Akomodimi i familjeve të reja mund ta komplikojë mundësinë e gjetjes së kompromisit për këtë çështje.
3. Banorë vendas ankohen se janë bërë abuzime të shumta me shpërndarjen e tokës dhe procesit të privatizimit. Megjithëse nuk janë identifikuar raste konkrete. Duket se ka evidenca për disa lloj veprimesh. Së pari, disa toka të klasifikuara si pyje ose kullota (subjekt për kthim) janë ri-klasifikuar si bujqësore (të përjashtuara nga kthimi) por subjekt për shpërndarje sipas ligjit nr. 7501). Së dyti, komitetet e kthimit thjeshti nuk i kanë shqyrtuar disa aplikime. Së treti, vendimet e gjykatës –vërtetim i faktit—u ka dhënë tokë personave pa pretendim për pronësi të mëparshme. Së katërti, agjencitë shtetërore (si ministria e mbrojtjes) që kanë pasur juridiksion mbi disa toka dhe struktura kanë transferuar të drejta te persona, në kundërshtim me pretendimet e ish-pronarëve.
4. Në vitin 2004, në fshatin Palas përmes një iniciative lokale u krijua një komision i ri tokë për të dhënë dokumentacion të ri pronësie bazuar në të drejtat e trashëguara dhe kufijtë historik. Shumica e fshatrave kanë dokumente të periudhës 1957-1959 që tregojnë parcelat e trashëguara që çdo familje i ka dhënë kooperativës. Bazuar në këtë dokumentacion Palasa po shpërndan tapi të reja. Megjithatë nuk ka gjasa që kjo ndarje e re të aprovohet nga institucionet e qeverisjes vendore.
5. Regjistrimi i parë ka përfunduar vetëm në një fshat, Qeparo, ndërsa të gjitha kontratat e tjera duhej të anuloheshin sipas projektit të mëparshëm të Regjistrimeve të Para të USAID. Kryeplaku i këtij fshati pretendon se 93% e popullsisë është e kënaqur me shpërndarjen e tokës sipas ligjit 7501 dhe si rrjedhim edhe regjistrimin e parë, por një grup fshatarësh i hedhin këto statistika. Fshatarët thonë se është përdorur forcë nga policë të maskuar që ishin dërguar ne Qeparo për të qetësuar trazirat e shkaktuara nga regjistrimi i parë i 2003.

Është e qartë që çështjet e kthimit dhe kompensimit duhet të zgjidhen në zonë dhe pushteti vendor dhe popullsia duhet të jenë aktive për planet e zhvillimit përndryshe kundërshtimi për projektin e Menaxhimit të Integruar të Zonave Bregdetare do të vazhdojë. Mundësia për dhunë është reale ashtu siç u dëshmuar në trazirat Mars 2005 në Nivicë/Kakome.

Shtojca 12. Nën-ndarjet Informale dhe Ndërtimet Ilegale

Ndërtime ilegale dhe nën-ndarje informale të tokës kanë ndodhur në gjithë Shqipërinë në formën e ndërtesave të vetmuara të ndërtuara përgjatë autostradave, në formën e shtëpive dhe ndërtimeve të tjera mbi tokat jashtë vijës së verdhë të fshatrave dhe në formën e zonave urbane të përqendruara në peri feri të qyteteve dhe në disa zona të turizmit bregdetar. Shumë shpesh, ndërtime të tilla kanë zënë vend ose janë bërë pa kanalizimet e përshtatshme, linja ujësjellësi, rrugë dhe infrastrukturë tjetër thelbësore. Përqendrimi i ndërtesave të tilla mund të çojë në dëmtime të ambientit dhe rreziqe për shëndetin. Kështu, trajtimi i problemeve të vendbanimeve informale dhe të ndërtimeve ilegale ka qenë një prioritet për qeverinë. Një varg projektesh janë zbatuar në zona specifike peri-urbane me synim që të përcaktohet kostoja efektive e infrastrukturës retroaktive dhe që të bëhet e mundur legalizimi i të drejtave qytetare për okupim dhe përdorim.

Iniciativa më e madhe për të adresuar problemet e vendndodhjeve ilegale ka qenë adaptimi i ligjit nr. 9304, *Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave*.¹ Ky ligj përmban procedurat sipas të cilave zonat informale mund të ripërcaktohen si zona urbane, duke lejuar kështu personat që kanë ndërtuar shtëpi e ndërtesa të tjera për shërbime e tregti t'i legalizojnë ato. Ligji parashikon një procedurë me tre element paralel:

- ri-planifikim i zonës informale për të siguruar funksionimin e duhur të saj si një lagje urbane me infrastrukturën e nevojshme
- sjelljen e ndërtesave ekzistuese në përshtatje me standardet e ndërtimit dhe përdorimit të tokës dhe legalizimin e tyre sipas ligjit administrativ; dhe
- vendosjen e të drejtave të personave që zënë tokën dhe ndërtesat në mënyrë që ata të arrijnë përputhje me ligjin civil.

Ligji përshkruan një procedurë në të cilën agjencitë bashkiake dhe shtetërore duhet të ndër marrin aksione të njëkohshme me aksionet e palëve private, në mënyrë që të harmonizojnë të tre elementet e legalizimit. Procesi ilustron, me periudhat e tij kohore që nga data efektive e ligjit, në tabelën e mëposhtme:

Tabela 12-1. Procedura për legalizimin e parcelave të tokës dhe ndërtesave në zonat informale

Veprime të qytetarëve	Veprime të strukturave administrative	Koha
1. Qytetarët dorëzojnë format ku deklarojnë tokën dhe ndërtesat ilegale		3 muaj
	2. Pushteti lokal shqyrton deklaratimet dhe dorëzon një kërkesë në Këshillin e Rregullimit të Territorit (KRT) që t'i legalizojë pronat.	6 muaj pas afatit të dorëzimit nga qytetarët
	3. KRT ekzaminon kërkesat dhe vendos (a) për përcaktimin e zonës urbane dhe (b) nëse duhet bërë studimi urban për zonën.	
	4. Pushteti lokal përgatit studimin urban dhe KRT e aprovon	6 muaj pas caktimit të zonës
	5. KRTSH aprovon studimin urban.	4 muaj

¹ Ligji nr. 9304 dt. 29 Tetor 2004, *Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave Informale*.

	6. Pushteti lokal prish çdo ndërtesë që ndodhet në zonat ku duhet të kalojnë rrugë apo ngrihen shërbime publike, në përshtatje me studimin urban.	
7. Qytetarët përgatisin dokumentet teknike dhe ligjore për dorëzimin e aplikimeve në pushtetin lokal. Ata arrijnë marrëveshje me pronarin e tokës (shteti apo privati), ku është ngritur ndërtesa.	7. KRTSH fton qytetarët të dorëzojnë aplikimet dhe legalizojnë ndërtesat dhe copat e tokës në zonë.	Një vit
	8. Kur plotësohen kushtet nga qytetarët (arrihet marrëveshja me pronarët e tokës), pushteti lokal lëshon lejen e legalizimit për qytetarët.	
9. Qytetarët regjistrojnë në IPRS certifikatën e legalizimit dhe marrëveshjen e pronës (kontrata e blerje/shitjes, kontrata e qirasë, etj.)		

Siç përcaktohet në ligj, kjo procedurë duket se bën të mundur legalizimin e disa prej mijëra shtëpive ekzistuese dhe parcelave të tokës. Ligji hyri në fuqi në Janar 2005 kur erdhi afati i përfundimit 24 Mars, qytetarët kishin dorëzuar 54 mijë aplikime dhe deklarime. Kjo përbën 60 deri në 70 për qind e gati 90,000 mijë pronave të parashikuara nga ky ligj. Ka dëshmi se disa njerëz nuk arritën të dorëzonin aplikimin si formë e protestës politike kurse të tjerë mendonin se pronat e tyre nuk duhet të klasifikoheshin në një kategori “ilegale” sepse ata kanë pretendime të bazuara te rikthimi ose te përkatësia sipas ligjit të shpërndarjes dhe privatizimit të tokës dhe shtëpive. Është interesant se së paku në një distrikt të Korçës dorëzimi i aplikimeve arriti 100% sepse njerëzit jashtë zonës infomale shpresonin të bëheshin pjesë e programit.

Në një numër zonash, mbështetur nga aplikimet e marra, skuadrat e profesionistëve kanë filluar detyrën teknike për përgatitjen e dokumentacionit të aprovimit zonave dhe studimeve urbane. Profesionistët presin një rezultat të përzier sepse përpilimi ekzistues i të dhënave varjon në zona të ndryshme. Në disa zona, ka pasur projekte në të cilat sondazhet dhe hartat janë kryer. Në këto zona detyrat teknike që mund të ndeshen janë si më poshtë: në zonën e kënetës në periferi të Durrësit qytetarët kanë dorëzuar më shumë se një mijë vetë deklarime të cilat përcaktojnë vendndodhjen, përmasën dhe kufijtë e parcelave dhe shtëpive të tyre. Meqenëse kjo zonë ishte subjekt i regjistrimit të parë në projektin e USAID ne 2004, ekziston një hartë e zonës që ka gjithë pasuritë e matura dhe të shënuara. Të dhënat në format e vetë aplikimit mund të verifikohen lehtë dhe të korrigjohen duke ju referuar hartës së regjistrit. Në zona të tjera pa një hartë monitorimi, detyra do të jetë më e vështirë dhe rezultati më pak i saktë.

Një çështje e dytë që e rëndësishme për rezultatet e procesit është niveli dhe mënyra e pagesës që do të kërkohet nga qytetarët për të arritur të drejtat e tyre mbi tokën. Ligji specifikon tre alternativa:

E para, nëse toka është pronë e shtetit, atëherë qytetari do të paguaj me vlerën e tregut për të blerë pronësinë, qoftë njëherësh qoftë në disa faza (sipas një vendimi të Këshillit të Ministrave). Në mënyrë alternative, mund të ketë një marrëveshje qiraje me pagesit periodik të qirasë.

E dyta , nëse një palë private është njohur si pronar i ligjshëm, atëherë qytetari duhet të negocioi për të arritur një marrëveshje për ta shitur tokën ose për ta dhënë me qira. Këto negociata ka gjasë të ndryshojnë duke u mbështetur në faktin nëse qytetari, që ka zënë tokën, ka një marrëveshje direkte me pronarin, ka pasur një marrëveshje me një zaptues më të hershëm në një “zinxhir” transaksionesh , apo ka zënë tokë në marrëdhënie armiqësore me pronarin.

E treta, nëse qytetari pushtues dhe pronari privat nuk janë në gjendje të arrijnë marrëveshje, atëherë ligji lejon shtetin të ndërhyjë duke i blerë tokën pronarit të ligjshëm me një çmim të kalkuluar sipas “metodologjisë të kthim-kompensimit” (që është çmimi i mbështetur në vlerën e tokës pa urbanizmin). Shteti pas kësaj do t’ia shesë tokën qytetarit zaptues i cili duhet të paguaj vlerën aktuale të tregut (si të urbanizuar).

Një tjetër çështje e kostos, që ka të ngjarë të ndikojë në suksesin e legalizimit të zotërimeve të qytetarëve, përfshin nivelet e punës teknike, të sondazheve dhe kostove administrative që qytetarët do të duhet të paguajnë. Ligji bën të qartë se qytetari do të jetë përgjegjës për të plotësuar “dokumentacionin e plotë teknik dhe Ligjor” në përputhje me format e aprovuara nga Këshilli i Ministrave.²

Duhet të pranuar se ligji *Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave Informale* nuk vepron direkt me problemet e infrastrukturës së pamjaftueshme dhe integrimin e këtyre zonave informale në sisteme urbane. Ai vetëm siguron se një studim për planifikimin urban mund të kryhet dhe pastaj pas përfundimit, qeveria vendore do të ndërmarrë aksionet e nevojshme për të lëvizur ndërtesat dhe strukturat që bien në këto godina publike. Kjo është një dobësi domethënëse në proces sepse zbeh metodologjitë e planifikimit urban dhe nuk siguron mekanizma për financimin dhe planifikimin kapital që do të duhet për infrastrukturën. Kudo në botë programet e “ri-zhvillimit” urban zakonisht përmbajnë një komponent me anë të të cilit fitimet në vlerë nga toka dhe pasuria, të realizuara me anë të urbanizimit të premtuar, shpërndahen. Pronari i pasurisë private ose zaptuesi lejohet të përfitojë nga vlerësimi i pasurisë si në incientivë për pjesëmarrjen e tij/saj në skemë. Në të njëjtën kohë disa nga vlerat e fituara transferohen (nëpërmjet një takse ose kostojë përdorimi) në një fond që paguan për infrastrukturën e nevojshme për rehabilitimin e zonës. Zakonisht kostot e infrastrukturës paguhen menjëherë nga fondet e marra dhe taksa ose kostoja e përdorimit, që mbliidhen më pas nga pronarët e pasurisë përdoren për të paguar principialin dhe interesat e kredisë. Ky element mungon në ligjin shqiptar dhe nuk do të sigurohet nga procesi i planifikimit urban.

² Ligji nr. 9304 dt 28 Tetor 2004, Neni 7. Projekte të mëparshme të ligjit i referoheshin përgjegjësisë të qytetarëve për të paguar kostot. Kjo referencë u hodh poshtë në versionin final.

Shtojca 13. Tatimet mbi Tokën dhe Pronën

Taksat mbi pronën dhe tokën janë parashikuar si burime potenciale të të ardhurave për vetë-qeverisjen lokale, por ato akoma nuk kanë luajtur një rol të rëndësishëm. Ligji nr. 7805 i vitit 1994 fillimisht autorizoi taksimin e tokës dhe ndërtesave në bazë të një tarife fikse për metër katror për godinat dhe për hektar për tokat. Ai gjithashtu autorizoi një taksë për transaksionet gjatë së cilave transferohej pronësia. Megjithatë, tatimi i tokës në bazë të këtij ligji u anulua më vonë.¹ Në mënyrë të ngjashme tatimi i tokës bujqësore u ndërpre. Bazuar në ligjin e vitit 1994, fitimi nga taksat për ndërtimet u nda midis qeverisë qendrore, që mbajti 40 për qind dhe bashkive.

Gjatë konsiderimit të ligjeve për qeverisjen vendore, problemet mbi taksimin e pronës dhe tokave janë bërë një çështje domethënëse. Amendimet për Ligjet nr. 7805, adaptuar në 1999, transferuan taksat e ndërtesave për bashkitë.² Në 2002, taksimi lokal u rishikua tërësisht me adaptimin e ligjit *Për Sistemin e Taksave Lokale*.³ Ky ligj transferoi në kontrollin e bashkive katër kategori të taksave të pronës dhe tokës:

- Taksa për pronën e patundshme, duke përfshirë taksat për ndërtesat dhe taksat për tokën bujqësore;
- Taksa montimin e ndërtimeve të reja me sistemet e infrastrukturës;
- Taksa për transferimin e të drejtave të pronësisë.

Kohët e fundit, ligji *Për Tatimin mbi Vlerën e Shtuar* është amenduar për të siguruar që, pas Dhjetorit 2005, ndërtesat industriale dhe komerciale (jo rezidenciale) do të paguajnë TVSH kur shiten.⁴ TVSH-ja nuk do të mblihet kundrejt pagimeve të qirasë në çdo godinë.

Implementimi i këtyre taksave nga departamentet lokale të financës ka qenë i ngadaltë dhe i aplikuar në mënyrë të pabarabartë. Departamenti i Tatimeve në Ministrinë e Financës raporton se për 2003 dhe 2004, janë mbledhur fitime të pamjaftueshme si për tokën ashtu dhe për ndërtesat, kryesisht sepse nuk ka pasur asnjë fitim kombëtar të mbledhur.⁵ Ka bashki që filluan mbledhjen e taksave për pronën. Gjatë 2004 dhe 2005, Bashkia e Elbasanit vendosi një taksë prej \$ 5/për vit për pronë, që konsiderohet si një fillim i mirë por në të njëjtën kohë ka një akoma një rrugë të gjatë për të bërë. Një familje që ka një apartament prej 65 m² paguan të njëjtën sasi si një familje që ka një vilë. Plotësimi i regjistrimeve të para për të gjitha pronat do të krijojë një bazë të mirë për një proces të drejtë taksimi për pronën. Taksa për transaksionet e pronës së patundshme mblihet në mënyrë uniforme rreth e rrotull vendit me mbledhjen nga ana e IPRS në kohën kur regjistrohet transferimi. Megjithatë, qytetarët dhe firmat i shmangen kësaj takse duke mos regjistruar transaksionet e tyre ose duke i strukturuar ato si marrëveshje sipërmarrje (kontrata, qira) dhe jo transferime shitje. Ky është një model i përhapur i evazionit të taksës përmes transaksioneve informale.⁶

Në vitin 2003, taksa për tokën bujqësore u rivendos por programi CARDS i BE ka raportuar se implementimi i tij është limituar për shkak të vështirësive në përcaktimin e pronarëve

¹ Ligji nr. 7805 i dt. 16 mars 1994 modifikuar nga ligji nr. 8344 i dt. 13 maj 1998.

² Ligji nr. 8344 i dt. 13 maj 1998, *Për ndryshime në ligjin nr. 7805 Për taksat*.

³ Ligji nr. 8982 i dt. 12 dhjetor 2002, *Për Sistemin e taksave lokale*.

⁴ Ligji nr. 7982 i dt. 27 prill 1995, *Për Taksën e Vlerës së shtuar*, Neni 20.

⁵ Faqja e internetit e departamentit të Taksave, www.tatime.gov.al.

⁶ Shih Klarita Gerxhani (2004) Tax Evasion in Transition: Outcome of an Institutional Clash (Testing Feige's Conjecture in Albania), *European Economic Review*, Vol. 48 fq. 729-754.

të tokave.⁷ Dobësi të tjera në taksat për tokën dhe pronën lokale duken se qëndrojnë në metodat e vlerësimit të tyre dhe këmbënguljen e përjashtimeve ligjore.⁸ Vlerësimi i saktë i pronës frenohet nga mungesa e informacionit mbi çmimet e tregut dhe qiratë, pamjaftueshmërinë e parametrave që përcaktojnë pronat, dhe mungesa e të dhënave të besueshme kadastrale.⁹

Për të ilustruar situatën e fitimeve lokale te nxjerra nga kostot dhe taksat mbi pronën dhe tokën, paraqiten fitimet e mëposhtme nga Qyteti i Tiranës për vitin 2004.¹⁰

Tabela 13-1. Qyteti i Tiranës, Kategori të zgjedhura të të ardhurave, 2004

Burimi: www.tirana.gov.al.

Kategoria	Të ardhura (lek)
Të ardhura totale nga të gjitha burimet	4,698 mil
Të ardhura nga të gjitha taksat lokale	2,997 mil
-- taksa të paguara nga zotëruesit e pronave	300 mil
-- taksa për transaksione të pronës së patundshme (ndryshim pronësie)	75 mil
-- taksa për vendosjen e shërbimeve në godinat e reja	900 mil
Të ardhura jo nga taksat	539 mil
-- pagesa për regjistrimin e lejeve të ndërtimit	42 mil
-- pagesa për studime dhe leje të planifikimit urban	20 mil
-- të ardhura nga dhënia e parcelave të tokës dhe ndërtesave	20 mil
Të ardhura të transferuara nga buxheti i shtetit	1,161 mil

Taksa për tokën dhe pronën, e cila merret nga objektet jo rezidenciale, mbledh vetëm rreth 3 milion \$ dhe është më pak se 5 për qind e fitimit total të qytetit dhe 10 e fitimit nga të gjitha taksat. Taksa mbi transaksionin e pronës mbledh më pak se \$750,000. Kjo shifër duket shumë e ulët në vlerën e raportuar të tokave, ndërtesave dhe apartamenteve të qytetit. Mund të kundërshtohet me nivelin më substancial të fitimeve nga kostot e montimit. Mos-barazia është një indikator tjetër i mënyrës se si po ndodhin transaksionet e tokës dhe pronës me metoda informale.

Midis projekteve të asistuar nga ndërkombëtarët, programi i Bashkimit Evropian CARDS ka përmirësuar mbledhjen e taksave dhe buxhetin, një nga elementët e tij prioritar. Rëndësi i është dhënë ndihmës në trajnim, administrim dhe instalimin e kompjuterëve për Administratën e Taksimit Direkt në nivel kombëtar, dhe nuk është raportuar ndonjë ndihmë e veçantë për administratën e qeverisjes vendore.¹¹ USAID po mundëson asistencë për katër administrata bashkiake në ri-organizimin e buxhetit dhe departamenteve të tyre të financës në Projektin e Asistencës për Qeverisjen Lokale.¹²

⁷ Programi CARDS i Bashkimit Evropian (2004), Stabilization and Association Report 2004, Commission Staff Working Paper on Albania, fq. 17, <http://europa.eu.int>.

⁸ Shih studimin e 2004 study of Albanian local government, Decentralization in Transition, the World Bank report no. 27885, Part VI, www.worldbank.org.al.

⁹ Shih World Bank (2004) Albania: Decentralization in Transition, report no. 27885, në paragrafin 51.

¹⁰ Shih faqen e internetit të Bashkisë së Tiranës, www.tirana.gov.al.

¹¹ Shih www.tatime.gov.al.

¹² Urban Institute (2003), Quarterly Reports on the Albania Local Government Assistance Project, përgatitur për USAID, www.dec.org.

Shtojca 14. Financa e hipotekimeve dhe projekteve

Deri më sot, hipotekimet në Shqipëri janë në një nivel shumë të ulët. Nga të dhënat rreth përdoruesve të IPRS arrihet në konkluzionin se 4900 hipotekime janë regjistruar në 2003 dhe vetëm 518 në 8- mujin e parë të 2004.¹³ Shumica e hipotekimeve janë regjistruar në hipotekat urbane, ç'ka tregon se këto hipotekime përfshijnë shitje apartamentesh.¹⁴ Nuk ka evidencë për tokë në zonat rurale që është hipotekuar.

Disa studiues marrin si shkak për huanë e ulët të hipotekimeve nivelin e ulët të sistemit bankar dhe aftësitë e kufizuara të biznesit për të thithur kapital.¹⁵ Kjo situatë është duke ndryshuar siç tregojnë dhe studimet vlerësuese të bëra së fundmi.¹⁶ Në sektorin e banimit, Revista e Biznesit Monitor raporton se hipotekimet e apartamenteve janë rreth 60 për qind e vlerës së pronave dhe rreth 100000 Euro janë të vlefshme me një periudhë shlyerje prej 15 vjetësh.¹⁷

Ka edhe faktorë të tjerë që luajnë një rol në limitimin e hipotekimeve. Nuk ka ligj mbi hipotekimet, dhe detyrimet e Kodit Civil për sa i përket “garancisë bankare” shërbejnë si baza ligjore për çdo marrëveshje kolaterale. Procedurat për mbylljen e marrëveshjes janë gjithashtu të paqarta, dhe zgjasin për disa vjet.¹⁸ Një tjetër problem i cituar nga përfaqësues bankarë është vështirësia për t'u marrë me zyrën e përbarimit për ekzekutimin e vendimit gjyqësor për heqjen e të drejtës së pronësisë.¹⁹

Në këtë kontekst projektuesit e projekteve në Shqipëri kanë hartuar strategji praktike. Në mënyrë tipike projektuesi i një bllok apartamentesh ose i një blloku zyrash bën një marrëveshje fillestare me pronarët e tokës për të pasur bashkë sheshin e ndërtimit. Zbatuesi i projektit bën një premtim kontraktual se do të transferojë në përfundim të projektit një numër apartamentesh ose zyrash secilit pronar. Kur lëshohen lejet e ndërtimit ndërtuesi i “para-shet” apartamentet ose zyrat qiraxhive të cilët paguajnë me këste ndërkohë që ndërtesa në fjalë ndërtohet. Secili këst pagesash financon fazën tjetër të ndërtimit. Në fund, transferimet e apartamenteve ose zyrave bëhen në emër të pronarit të tokës ose aksionerëve të cilët i transferojnë këto tek qiraxhitë. Meqenëse asnjë nga kontratat nuk bien nën detyrimet e kodit civil, ato nuk janë të regjistruara dhe pronari dhe qiraxhiu nuk kanë mbrojtje nga kodi civil deri në fund. Për të përmirësuar këtë problem dhe për t'i bërë para-shitjet më tërheqëse për blerësin, parlamenti kaloi një amendim të Ligjit për Ndërtimin, i sponsorizuar nga Shoqata Kombëtare e Ndërtimit.²⁰ Ligji autorizon IPRS-në që të krijojë një sistem për “regjistrimin e përkohshëm” për kontratat e ndërtimit dhe kontratat e para-

¹³ Numri më i lartë i hipotekimeve u regjistrua në 2001 (rreth 6,000) dhe në 2002 (rreth 7,900).

¹⁴ Shih kronikën e lajmeve (2004), *Të blesh shtëpi në Tiranë*, Monitor, nr. 84, Gusht 2003 në fq. 84.

¹⁵ Shih Zhvillimi i ndërrjmarrjeve dhe i tregut të eskportit të shërbimeve -- EDEM (2004), Pyetësor për të hipotekuarit në Shqipëri., <http://www.dec.org>.

¹⁶ Bashkimi Evropian (2004), Raporti i Stabilizim Associmit, Commission Staff Working Paper for Albania fq. 16, <http://europa.eu.int>.

¹⁷ Shih kronikën e Lajmeve (2004), *Të blesh shtëpi në Tiranë*, Monitor, no. 84, Gusht 2003 fq. 84.

¹⁸ Shih Renee Giovanelli and David Bledsoe () Reforma mbi tokën në Evropën Lindore—Ballkani Perëndimor (RDI)

¹⁹ Një aspekt i kësaj çështjeje është se përbaruesit nuk kanë mjete transporti, dhe banka u jep atyre makinën për të vajtur në vendin e duhur. Programi CARDS ka raportuar një përmirësim në volumin e gjykimeve të suksesshme. Shih, Programin CARDS (2004), European Commission Staff Working Paper, Raporti i asocim-stabilizimit., www.europa.eu.int.

²⁰ Ligji nr. 8402 i 10 Shtator 1998 (i amenduar nga ligji nr. 9200 i 26 Shkurtit të 2004, Për Kontrollin dhe Disiplinimin e Punëve të Ndërtimit, Neni 12/1.

shitjes. IPRS nuk ka krijuar ende një rregullore dhe procedura standarde për “regjistrimin e përkohshëm”.

Përveç hipotekimeve, ka evidenca për një rritje të huave bankare për sa i përket sektorit të agro-biznesit, duke përfshirë këtu dhe një rritje prej 22 për qind të huave për mirëmbajtjen e makinerive të blojës, përpunim bulmetrash dhe ndërmarrje për përpunimin e mishit.²¹ Sipërmarrje me partneritet ndërkombëtar në fushën e hipotekimit, ekzistojnë si trajnues të bankave për zhvillimin e formave dhe procedurave për huazimin në përgjithësi²². Ka disa projekte që asistojnë zhvillimin e unioneve të kreditimit siç janë Shoqata e Kursim Kreditit e financuar nga Banka Botërore, Projekti Mikrokredit, i cili ka organizuar struktura për kursimet dhe kreditë në 401 fshatra, dhe programi PSHM i USAID, i cili shtrihet në rreth 5000 mikro-ndërmarrje të krijuara me kredi²³. Duke qenë se klientela ka pasur rritje dhe disa ndërmarrje kanë evoluar në ndërmarrje që kanë nevojë për kredi në shkallë të gjerë, janë përgatitur rreth njëqind aplikime me hipotekim dhe rreth njëmijë raste me garanci për kredi më pak se 300.000 Lekë.²⁴

²¹ Programi CARDS (2004), Komisioni i Bashkimit Evropian. Working Paper, Raporti i Stabilizim Associmit, fq. 26.

²² Shih Projekti i Bizneseve të vogla të kredituara në Shqipëri dhe Projektet e asistencës--- PSHM (2003), Raporti i katërt i çerekvitetit i përgatitur për USAID, <http://www.dec.org>.

²³ Shih Raportin e Zhvillimit të ndërrjmarrjeve dhe tregut të eskportit të shërbimeve -- EDEM (2004) EDEM (2004), Pyetësor i kredimarrësve në Shqipëri, Raport i USAID, <http://www.dec.org>.

²⁴ Informacion i dhënë nga Projekti për Kreditimin e Biznesit të vogël dhe projektet e ndihmës---PSHM.

Shtojca 15: Zonat e Turizmit Bregdetar

Zonat Bregdetare dhe zonat e turizmit nuk janë sinonime, megjithëse në terma praktikë mund të konsiderohen bashkë, meqenëse zonat më me perspektivë për turizmin shtrihen në zonën e Mesdheut. Zonat bregdetare nuk kanë asnjë përkufizim në ligj por njihen si koncept planifikimi në dokumente politikash dhe marrëveshje ndërkombëtare.¹ Në zonat përkatëse, këto dy koncepte i janë mbivendosur pyetjes se përgjithshme të pronësisë, të tokës, dhe të ligjeve mbi mjedisin dhe programeve për mbrojtjen e resurseve tokësore dhe ujore. Si rrjedhojë zonat bregdetare dhe zonat e tyre turistike përbëjnë një strukturë komplekse për mirëmbajtjen, rregullimin, planifikimin, dhe rregullimin e tokës.

Ligji mbi *Zonat me Prioritet zhvillimin e Turizmit* përcakton një regjim special për përdorimin dhe zhvillimin, me qëllimin që të sigurojë se investimi në këto zona do të japë përfitim të gjerë për shoqërinë shqiptare, dhe nuk do të jetë vetëm përfitim për pronarët dhe investitorët. Ligji gjithashtu përfshin nevojën për një regjim të veçantë për mbrojtjen e mjedisit në këto zona. Për të dyja këto qëllime, ligji autorizon Ministrinë e Rregullimit të Territorit dhe Turizmit që të bëjë identifikimin e zonave duke u bazuar në një proces planifikimi, si dhe të vendosë standardet për të ardhmen e tyre bazuar në një Strategji për Zhvillimin e Turizmit. Një regjim për kontrollin e përdorimit të tokës, që përcakton se përse mund dhe përse nuk mund të përdoret toka, mund të përshtatet për çdo zonë. Përdorimet e lejuara mund të përfshijnë agrikulturën, pyjëzimin dhe kullotat si kushte fillestare, dhe hotele, kampe dhe përdorime të tjera të ngjashme që mund të përshkruhen si aktivitete për t'u promovuar për turizmin. Në çdo rast kur një aktivitet i promovuar propozohet, Ministria mund të ndërhyjë "si përfaqësuesi i pronarit të tokës" për të mbyllur një kontratë qiraje për zhvilluesin e projektit.² Në këtë mënyrë Ministria luan një rol të dyfishtë si planifikues/rregullues dhe si partner biznesi.

Duhet vënë në dukje se ligji ekzistues nuk është i aftë të mbrojë interesin publik as nga pikëpamja investuese as nga ajo ambientaliste. Shembuj të paaftësisë ligjore në të dyja drejtimet janë evidentuar në verën e 2004. Komisioni i Rregullimit të Territorit (KKRT) në rang kombëtar po shqyrtonte një aplikim për të aprovuar vendin dhe për të autorizuar planifikimin e projektit për një resort të madh në fshatin Kakome.³ Aprovimi i kësaj lejeje do të kishte efektin ligjor të rezervimit të tokës për përdorim sipas propozimit dhe për përdoruesin gjatë periudhës së planifikimit dhe dizenjimit të projektit. Në një aspekt të kundërshtueshëm të çështjes, KKRT-ja i kërkoi aplikantit që të mblidhte dokumentimin e pronësisë së tokës nga arkivat e komiteteve rajonale dhe lokale, nga arkivat e komitetit për kthim të pronave, dhe nga Ministrinë e tjera (por jo nga IPRS). KRT më pas deklaroi shtetin si pronar të të gjithë tokës, pavarësisht se dokumentet tregonin se kishte konflikt ndërmjet disa palëve si pronarët e tokës, fshatarët e zonës, dhe agjencive shtetërore dhe persona të tjerë, si dhe Ministria e Mbrojtjes. Procedura e pazakontë dhe inkonsistente me kodin civil është tani subjekt i gjyqësorit.

Në një pjesë tjetër të bregdetit në jug të Durrësit, Komisioni Rajonal i Rregullimit të Territorit i Tiranës urdhëroi zyrtarët bashkiakë në komunën Golem që të ndalonin nxjerrjen e lejeve për nëndarjen e tokës dhe për ndërtimin e hoteleve dhe kampeve buzë detit. KRT zbuloi modelin e veprimeve të ndërlidhura: Së pari, zyrtarët komunarë dhe rajonalë të administrimit të tokës u duhej të ndërronin kategorinë në kadastrë për një copë toke, e cila emërohej nga pyjore në

¹ Ligji nr. 7665 i 21 Janarit të 1993 Për Zonat me prioritet zhvillimin turistik.

² Ligji nr. 8402, Neni 7.

³ Detaje rreth kësaj çështjeje janë subjekt i shumë artikujve të gazetave "Shekulli," "Zeri i Popullit" dhe "Koha Jone" në Korrik- Gusht, 2004.

bujqësore, duke lejuar pronësinë private. Me pas IPRS-ja e rrethit do të regjistronte transaksionet duke ndryshuar pronarët për parcelat e tokës në fjalë. Zyra e planifikimit urban të komunës do të nxirrte një aprovim studimi (njëlloj si të ishte bërë një studim i pjesshëm) dhe do t'i jepte një certifikatë që i verifikonte autoritetit administrative të drejtën për ndërtim në tokën në fjalë (njëlloj si të ishte tokë për ndërtim). Ndërtimi do të bëhej dhe me një aplikim si "për fakt i kryer" KRT do të legalizonte ndërtimin.⁴

Kundërshti të tilla të ngjashme janë përsëritur në një sërë zonash të tjera bregdetare. Duket se zinxhiri administrativ aktual është i paaftë që të zgjidhë konfliktet në lidhje me pronësinë e tokave dhe në adresimin e çështjeve të planifikimit dhe mbrojtjes mjedisore.⁵ Në fakt sistemi i një roli të dyanshëm të shtetit si rregullues dhe si partner në marrëveshje investimi ka treguar nivel të lartë korrupsioni në të gjitha strukturat.

Projekte me partnerë ndërkombëtare në zonat bregdetare, kanë tentuar të paraqesin koncepte të reja dhe procedura planifikimi me qëllim që t'i bëjnë proceset e administrimit të tokës më transparente dhe të përfshijnë grupe të tjerë qytetarësh, ndërmarrjesh dhe OJF-sh. Për më tepër ka pasur përpjekje për të forcuar autoritetin dhe kapacitetin institucional të Ministrisë për Mbrojtjen e Mjedisit në këto fusha. Deri këtu megjithatë këndvështrimet e reja duket se janë të limituara vetëm në kontekstin e projekteve ndërkombëtare dhe metodat e tyre të planifikimit të pjesëmarrjes nuk janë përfshirë as në ligj dhe as në procedura administrative ose në rutinën e praktikave të ndonjë njësie vendore që ka nën kontroll zonat bregdetare.

⁴ Raport Gazeta e 18 Gushtit të 2004, " Komisioni i Tiranës ndërpret masakrën e Golemit," Zeri i Popullit fq. 3.

⁵ Shih Qendra për të drejtën e strehimit dhe pronësisë mbi shtëpinë--COHRE (2002) Shqipëri: Zgjidhja e problemit të pronësisë së tokës dhe kthimit dhe kompensimit të pronave, fq. 18.

Shtojca 16. Administrimi i tokës rurale dhe kontrollet e përdorimit të tokës

Hyrje

Përpara 1991, kooperativat dhe fermat shtetërore vendosnin mbi përdorimin, vendosjen, kultivimin, dhe zhvillimin e tokës, sipas standardeve, metodave, dhe urdhrave të burokracisë qendrore të bujqësisë. Kur pronësia e strategjive bujqësore u kaloi familjeve fermere u pa e nevojshme të ri-konsideroheshin mekanizmat e kontrollit në lidhje me institucionet e reja nën pronësi private. Shqipëria mund të shikonte eksperiencat e shteteve civile nëpër botë, të cilët kanë një strukturë me dy pjesë. Së pari ato organizojnë tokën që është pronë private me anë të rregulloreve të pre-identifikuara dhe barazisht të aplikueshme dhe ofron shtim vullnetar të shërbimeve për asistimin e fermerëve gjatë menaxhimit. Së dyti, ato menaxhojnë tokën që është pronë shtetërore duke vendosur nivele graduale të mbrojtjes së mjedisit; kontroll komuniteti dhe ndarje të resurseve lokale; si dhe një sistem të hapur dhe të gjerë në shtrirje për sa i përket bërjes porosi për përdorimin e resurseve në fjalë.

Bazuar në modelet e ligjit civil, Shqipëria ka lançuar disa reforma që janë duke e çuar sistemin e saj në drejtim të një sistemi për menaxhimin dhe rregullimin e tokës të tipit dualist. Megjithatë ky proces është akoma në tranzicion dhe mbetet ende një strukturë komplekse, që bashkon elementë të kontrollit administrativ të sistemit të shkuar me elemente të reja të rregullimit dhe menaxhimit. Si në aspekte të tjera të ligjit për tokën dhe pronën, struktura bazë kategorizohet në disa ligje, rregullore dhe procedura administrative që aplikohen për:

- Toka bujqësore, të kultivuara, kopshte me bimë shumë vjeçare dhe hardhi
- Kullota;
- Pyje;
- Toka të lidhura me trupa ujqorë;
- Toka që kërkojnë mbrojtjen e tipareve specifike të mjedisit

Njësitë administrative, duke qenë se kanë fuqi të menaxhojnë dhe rregullojnë tokën janë gjithashtu të përcaktuara në bazë kategorish. Megjithatë, në kategoritë e përdorura nuk bëhet dallim midis metodave të menaxhimit dhe rregullimit të bazuara në atë në qoftë se toka është private, shtetërore ose në pronësi të komunës. Njësitë burokratike përdorin të njëjtat metodologji dhe organizojnë të njëjtat sisteme arkivimi për të gjithë parcelat tokësore, pa marrë parasysh statusin e pronësimit dhe dallimin midis pronave publike dhe atyre jo-publike në pronësi të shtetit dhe njësisive vendore.

Agjencitë e administrimit rural

Menaxhimi dhe rregullimi i tokës rurale mund të imagjinohet si një hartë me tre tregues në të cilën (1) disa agjenci shtetërore kanë juridiksion mbi territore gjeografike të përcaktuara sipas kategorive të përdorimit të tokës; (2) administrimi komunal, bashkiak, dhe rajonal që kanë juridiksion të përbashkët mbi toka që shtrihen në kufijtë administrativë të bashkive dhe komunave dhe bashkive përkatëse; dhe (3) disa pak njësi, në veçanti Ministria e Mjedisit, që ka autoritet për probleme dhe resurse specifike pavarësisht rretheve ku ato janë vendosur. Dy agjencitë kryesore janë Agjencia e Administrimit të Tokës dhe e Sektorëve të Mbrojtur (rajonale) dhe zyrat lokale, të cilat kanë juridiksion mbi toka bujqësore (lokale), si dhe Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave, me njësi shtetërore rajonale dhe lokale. Tokat për shtëpi banimi, tregti, shërbime dhe industri në kufijtë e fshatit, janë nën juridiksion të Komitetit të Rregullimit të Territorit. Tokat në zonat e mbrojtura janë të administruara nga grupet menaxhuese, të krijuara për secilin

park, rezervat ose territor tjetër të mbrojtur. Ministria e Mjedisit ka një rol në rritje për sa i përket menaxhimit resurseve dhe adresimit të problemeve të ndotjes dhe degradimit që janë të pranishme në zona si kënetat dhe zona të ndotura industrialisht.

Agjencitë për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës, dhe Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave varen nga Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit. Megjithatë këto agjenci kanë marrëdhënie të ndryshme me administratat komunare dhe bashkiake. Degët rajonale për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës janë të varura për sa i përket drejtimit të politikave dhe përkufizimit të punës së tyre nga administratat e qarkut. Zyrat lokale për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës drejtohen nga kryekomunari ose kryebashkiaku. Standardet teknike dhe metodologjike si dhe personeli dhe standardet e menaxhimit vendosen për të dy njësitë nga Ministria, nëpërmjet Drejtorisë së Administrimit të Tokës pranë kësaj njësie. Ministria gjithashtu ndan buxhetin për seksionet dhe zyrat.

Drejtoritë e Pyjeve dhe Kullotave janë më hierarkike dhe kanë lidhje më të pakëta varësie me bashkitë, komunat dhe administratat rajonale. Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave brenda Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit vendos politikat e përgjithshme si dhe standardet teknike dhe metodologjike. Drejtoritë rajonale dhe zyrat lokale kanë detyra të veçanta lidhur me kullotat dhe pyjet nën pronësi shtetërore, si dhe për kullotat dhe pyjet që janë transferuar në kontrollin e komunave.

Diferenca në strukturën juridike të këtyre njësive kryesore është rezultat i dy faktorëve. Së pari, shteti ka marrë nën kontrollin e tij direkt territoret të mëdha pyjesh dhe kullotash, të cilat duhet të menaxhoheshin direkt nga Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave. Në kontrast, pjesa më e madhe e tokës bujqësore është në pronësi private dhe tokat e “refuzuara” nën pronësinë shtetërore janë vënë nën kontrollin e komunave. Së dyti, parcelat e tokës bujqësore janë përcaktuar brenda kufijve të territoreve administrative të komunave bashkive, dhe qarqeve. Në kontrast, ndarja e territoreve të pyjeve dhe kullotave për qëllime menaxhimi ndjek linjat e veçorive topografike the natyrore, të cilat nuk janë të njëjta me kufijtë administrativë. Përkundër këtyre diferencave, nga pikëpamja e familjeve fermere, fshatarëve të moshuar dhe administratat e komunave, problemet e përdorimit dhe alokimit të tokës bujqësore, pyjeve dhe kullotave janë të lidhura mes tyre. Një administratë e menaxhimit të tokës rurale e orientuar nga shërbimet mund të kërkojë punë të mirëorganizuar në skuadër midis stafeve lokale dhe rajonale. Niveli i bashkëpunimit dhe aktiviteteve të përbashkëta të agjencive ndryshon nga rajoni në rajon dhe nga komuna në komunë dhe duket se kjo është rezultat i kreativitetit dhe aftësive menaxhuese të udhëheqjes rajonale komunale.

Administrimi dhe mbrojtja e tokës bujqësore

Fushat e kultivuara, kopshtet me bime shumëvjeçare dhe vreshtat menaxhohen nga ligji nr. 7501, i cili kërkon që çdo pronar tokë duhet ta përdorë atë vetëm për qëllime bujqësore, për të ruajtur dhe rritur prodhueshmërinë si dhe “ta mbrojtë dhe sistemojë tokën sipas projekteve të ndryshme”¹ Ligji kërkon që seksioni i Administrimit dhe Mbrojtjes së tokës në Ministrinë Bujqësisë dhe Ushqimit të mbajë kadastrën e tokës si metodë parësore e mbikëqyrjes shtetërore.²

¹ Ligji nr. 7501 dt 19 korrik 1991, Për tokën, Neni 11.

² Ligji nr. 7501, Neni 9.

Seksionet dhe zyrat e Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës kanë juridiksion mbi gjithë tokën- private, shtetërore, komunale e bashkiake.³ Në vazhdim të përgjegjësive të tyre për mirëmbajtjen e kadastrës dhe përgatitjen e hartave dhe sistemeve gjeografike, seksionet rajonale, duhet të ndërmarrin studimet teknike, të cilat mbështesin vendimet mbi ndërtimin dhe programet për përmirësimin e cilësisë dhe konsolidimin e tokës.⁴ Ato mund të bëjnë vlerësim të tokës për synime taksimi, shpronësimi dhe caktime të kompensimit dhe gjobave për dëmtime të cilësisë së tokës. Zyrat rajonale të Menaxhimit dhe Mbrojtjes së Tokës kanë autoritetin e dhënies të licencave për pyjet dhe tokat komunale si dhe të çdo toke bujqësore shtetërore.⁵ Pritet që ato të monitorojnë përdorimin e tokës nga secili pronar në përputhje me ligjin e mbrojtjes së mjedisit, rregullave për përdorimin e tokës dhe ruajtjes së cilësisë, si dhe respektimin e kushteve të tjera, përfshirë kontratë qiraje, marrëveshje përdorimi ose transferim të kushtëzuar pronësie. Ato duhet të hetojnë ankimet për mospërdorim ose keqpërdorim të tokës si dhe të vendosin procedura ligjore, të cilat mund të çojnë në e të drejtave të përdorimit të tokës nga shkelësi.

Në 2004, autorizimi i fuqisë punëtore për administrimin dhe mbrojtjen e tokës përbëhej nga 102 pozicione në 12 seksione rajonale dhe 102 vende në 36 zyra lokale.

Metodologjia e administrimit të tokës përfshin regjistrimin e informacionit rreth kushteve të tokës të bazuara në testimin e dheut dhe analizat e prodhimit të të lashtave. Përmes një procesi të quajtur “matia bontimi” parcelave ose ngastrave u jepet koficenti i prodhueshmërisë, i cili me pas regjistrohet në kadastra si bazë.⁶ Me pas, në programet e monitorimit periodik dhe të ritestimit, progresi për përmirësimin e tokës ose probleme që çojnë në degradimin e saj konstatohen dhe merren masat e duhura, mbështetje ose sanksione për shkelje. Kadastra e tokës merret si instrumenti qendror i kontrollit. Kërkohet informacioni i mëposhtëm për çdo kategori parcele:

- Pronësia,
- Përdorimi (sipas klasifikimit dhe nën-klasifikimit),
- Vendndodhjen (pozicionin, kufijtë, koordinatat)
- Karakteristikat fizike dhe përmbajtja e dheut,
- Vlera
- Dëmi mjedisor ose rreziqet në rast se parcela është në zonë të rrezikshme.⁷

Nga kadastra, seksioni i administrimit të tokës pritet të japë informacionin përkatës stafit të tij ose agjencive të tjera që kanë plane ose studime për zonën e tokës në fjalë. Këto studime pritët të sigurojnë vërtetimin për një sërë veprimesh:

- Ndryshimin e kategorizimit të një parcele toke bujqësore në një kategori tjetër rurale (pyje, kullotë, zonë e mbrojtur). Kjo duhet bërë nga Këshilli i Komunës ose i Qarkut, të cilit i jepet leja finale për këtë qëllim nga Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit.

³ Ligji nr. 8752, dt 26 mars 2001, *Per krijimin dhe funksionet e Agjencive për administrimin dhe mbrojtjen e tokës.*

⁴ Ligji nr. 8752, neni 12; Vendimi i Keshillit te Ministrave nr. 532 i 31 tetor 2002, *Per funksionimin e Seksioneve te rretheve dhe zyrave locale te administrimit dhe mbrojtjes se tokes.*

⁵ Ligji nr. 8752 i 26 mars 2001, neni 13.

⁶ Sic duket metodologjia nuk ka ndryshuar qe nga epoka e komunizimit, dhe relevanca e saj ne kontekstin e parcelave te vogla, vihet ne dyshim.

⁷ Rregulloret e Keshillit te Ministrave, Nr. 532 i 31 tetor 2002, *Per ushtrimin e funksioneve te zyrave te menaxhimit dhe mbrojtjes se tokes ne bashki/komuna.*

- Ndryshime të tokave të kategorive të tjera në tokë bujqësore, me të njëjtën procedure të propozimit nga Këshilli i Komunës/Rrethit dhe me aprovimin e Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit.
- Riklasifikimi i tokës ugarë dhe të papërdorur për përdorim pyjor.
- Ndryshim destinacioni i një parcele toke bujqësore për lejimin e ndërtimit siç shkruhet në ligjin për *Planifikimin Urban*. Ndryshime të tilla nuk mund të autorizohet për parcelat e tokës me kualitet të lartë dheu.

Për çdo ndryshim të propozuar, seksioni i qarkut për Administrimin dhe Mbrojtjen e Tokës mbikëqyr përgatitjen e një raporti teknik nga Instituti për Studimin e Tokës në bashkëpunim me Departamentin e Bujqësisë dhe Ushqimit në Ministri. Ministria aprovon masën përfundimtare në formë të një “urdhërese te vecante.”

Në praktikë duket se Zyrat e Administrimit të Tokës dhe Seksionet nuk janë të përfshirë në analizën sistematike të dheut dhe në mbledhjen e informatave. Në fakt, vëmendja e tyre u kushtohet aplikimeve rast-pas-rasti (për të cilat paguhen dhe taksa). Një numër i madh i këtyre aplikimeve vijnë nga qytetarë që kanë nevojë për certifikata, për të deklaruar pronësinë mbi tokën, për të mbështetur aplikimin për asistencën sociale. Zyrat procedojnë aplikimet për ndryshim përdorimi nga bujqësor në ndërtim, në rastet më të shumta për legalizimin e shtëpive tashmë të ndërtuara.⁸

Administrimi dhe rregullimi i pyjeve dhe kullotave

Për pyjet dhe kullotat, ligjet dallojnë ndërmjet funksioneve administrative, të lidhura me tokën shtetërore, komunale dhe private, por në praktikë për të tre kategoritë aplikohet metodë e njëjtë menaxhimi. Për sa i përket kullotave Ligji nr. 7917 i jep Drejtorisë së Pyjeve dhe Kullotave përgjegjësinë për të mbajtur inventarin e kullotave shtetërore dhe komunale dhe të krijojë plane menaxhimi ose të asistojë komunat në krijimin e planeve të tilla⁹ Planet janë baza mbi të cilat aksionet për mbrojtjen dhe përdorimin e kullotave janë kryer, përfshire dhe llogaritjen e numrit të kokëve blegtori që mund të mbajë kullota. Drejtoria ka autoritet në përputhje me planin që të bëjë rinovime infrastrukture dhe të lëshojë leje për minierë dhe përdorim të resurseve të tjera. Ligji gjithashtu përfshin një proces të vazhdueshëm të vlerësimit kadastral të tokës dhe të formulimit të planeve për kullimin, vaditjen, ose punimet për kontrollin e erozionit, për të rritur cilësinë e tokës dhe për mbrojtjen e saj. Çdo pronar privat kullotash kërkohet të jetë “i përfshirë në strategjinë e përgjithshme për zhvillimin e kullotave dhe livadheve.”¹⁰ Për sa i përket pyjeve, Ligji nr. 7623 përmbledh një sistem të njëjtë menaxhimi që përfshin krijimin e planeve 10 vjeçare të menaxhimit, inventarizimin e resurseve dhe regjistrimin e të dhënave në një kadashtër pyjore dhe monitorimin periodik për kushtet në terren, për krahasim me të dhënat bazë.¹¹

Në të dyja rastet e kullotave dhe pyjeve, pritet që termat dhe kushtet e përdorimit të përdorimit të resurseve, të përfshira në planet e menaxhimit, duhet të jenë kusht për çdo kontratë qiraje, të drejtë përdorimi ose licencë që i jepet një qytetari ose person juridik. Kështu përdoruesi përfundimtar i kullotës ose pyllit duhet të jetë i përgjegjshëm për mbrojtjen e resurseve dhe për përmirësimin e dherave dhe të kualitetit të resurseve. Presupozohet që pasi kontratat e qirasë dhe të drejtat e përdorimit janë lëshuar shërbimet e inspektimit dhe policia pyjore mund të

⁸ Informacion i dhene nga Ejup Hamza, profesor i vezhgimit dhe rregullimit te tokes ne Universitetin Teknik te Tiranës dhe ish zyres se IPRS ne rrethin e Librazhdit.

⁹ Ligji nr. 7917 i 13 prill 1995, *Per kullotat dhe tokat kullimore*, neni 9-15.

¹⁰ Ligji nr. 7917, neni 10.

¹¹ Ligji nr. 7623 dt. 13 tetor 1992, *Per Pyjet dhe policine pyjore*.

kontrollojnë terrenin periodikisht për të përcaktuar nëse termat dhe kushtet e kontratës po përmbushen si dhe për të marrë masa sanksionuese në rast se vihen re shkelje. Mbetet e paqartë në qoftë se metodologjitë e vlerësimit të pyjeve dhe resurseve, menaxhimi i kadastrave, përgatitja e planeve, dhe monitorimi i vazhdueshëm si dhe vlerësimi kundrejt të dhënave bazë mund të rezultojë në një vërtetim shkeljeje dhe në sanksione ligjore.

Një aspekt i rëndësishëm i menaxhimit të përdorimit që ligjet i trajtojnë disi ndryshe për sa i përket pyjeve e kullotave është procedura për ndryshimin e destinacionit të përdorimit. Ligji nr. 7917 lejon ndryshime në përdorimin e zonave të kullotave që lejohen nga tre nivele autoritetesh:

- Zonat deri në 10 hektarë, ndryshimet mund të aprovohen nga Drejtoria e Përgjithshme e Pyjeve dhe Kullotave;
- Zonat nga 10 deri në 50 hektarë, nga Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit;
- Zona mbi 50 hektarë nga Këshilli i Ministrave.¹²

Ligji nr. 7623 përcakton se zonat pyjore mund tu ndryshohet destinacioni i përdorimit për përdorime të tjera nga autoritetet e mëposhtme:

- Zonat me kualitet të ulët pyjor me më pak se 5 hektarë nga Drejtori i Përgjithshëm;
- Zona midis 5 dhe 50 hektarë nga Ministri i Bujqësisë dhe Ushqimit;
- Zonat mbi 50 hektarë nga Këshilli i Ministrave.

Bazat për autorizimin e një ndryshimi në kullota ose zona pyjore nuk caktohen. Megjithatë, ligjet marrin si të qenë se evidenca vërtetuese duhet të jetë prodhuar bazuar në metodologjitë e matjes së resurseve, të tregojë se resurset e vendit, subjekt për ndryshime, janë të një kualiteti më të ulët dhe se ndryshimi nuk të ketë impakt negativ në zona të tjera të kualitetit të lartë.

Në praktikë është bërë progres në vlerësimin e kushteve të pyjeve në përgjithësi dhe për zonat pyjore me kualitet më të lartë që janë përzgjedhur si zona të mbrojtura duke u bazuar në standardet e klasifikimit ndërkombëtar.¹³ Duke përgatitur transferimin e pyjeve komunale dhe kullotave, Drejtoria e Pyjeve dhe Kullotave është marrë me përgatitjen e planeve 10 vjecare të bazuar në një vlerësim të resurseve në krahasim me kërkesat e popullatës lokale. Nuk ka vlerësim mbi mjaftueshmërinë e këtyre planeve.

Ndërtimi dhe zhvillimi në tokën rurale

Vendosja e ndërtesave dhe infrastrukturës në tokat bujqësore është subjekt i sanksioneve të Ligjit nr. 7501, i cili ndalon ndërtimin e kantierëve, ndërtimeve për shërbime sociale dhe qëllime të tjera jo bujqësore jashtë vijës së verdhë, e cila kufizon një fshat ose vendbanim urban.¹⁴ Ndërtesat dhe ndërtesa të lidhura me bujqësinë janë subjekt i procesit të pajisjes me leje, siç vendos Këshilli i Ministrave. Kjo kërkon një rishikim të planeve dhe lejeve të ndërtimit të dhëna nga Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit. Personat që shkelin këto procedura janë subjekt i sanksioneve administrative, përfshirë dhe caktimin e gjobave dhe konfiskimin e të drejtës që ata kanë mbi tokën në qoftë se iu janë dhënë më parë të drejta mbi të (në qoftë se nuk janë uzurpuesit ilegalë të tokës në fjalë).¹⁵

¹² Ligji nr. 7917, neni 8.

¹³ Shih Konferenca Ministeriale për Mbrojtjen e Pyjeve në Evropë (2003), raport mbi Menaxhimin e Qendrueshëm të Pyjeve, www.unece.org.

¹⁴ Ligji nr. 7501 i 19 korrik 1991, *Per token*, neni 14. Ky ndalim cfaqet edhe në ligjin nr. 8405 të 17 shtator 1998, *Per planifikimin urban*, neni 33.

¹⁵ Ligji nr. 7501, nenet 15-23.

Për të përfituar një leje për ndërtim ndërtesash ose për përmirësime të tjera të tokës rurale, pronari i tokës ose zhvilluesi aplikon tek zyra komunare për Menaxhimin dhe Mbrojtjen e Tokës, e cila shikon aplikimin në bashkëpunim me seksionin rajonal të Zyrës për Menaxhimin dhe Mbrojtjen e Tokës.¹⁶ Agjencitë shikojnë përshtatshmërinë e konstrukcionit për ekonominë rurale, kërkesat teknike dhe përputhshmërinë me kodin e ndërtimit, standardet e mjedisit dhe infrastrukturës, si dhe vendosjen në tokë bujqësore të kualitetit të lartë, të mesëm ose të ulët. Në rast se aplikimi propozon ndërtimin e një ndërtese jo për përdorim bujqësor, atëherë, duhet të ketë një aplikim shtesë për ndryshim në klasifikimin e tokës pyjore ose kullotës. Kjo kërkon vërtetim të arsyeve ekonomike për ndryshimin si dhe për arsyen e pazëvendësueshme për të përdorur toka të kualitetit të lartë, të mesëm ose të ulët për ndërtimin në fjalë. Ministri i Bujqësisë duhet të marrë vendime mbi lejen e ndërtimit ose mbi të lejen e ndërtimit dhe atë për ndryshim të destinacionit të përdorimit të tokës.

Duket qartë se provizionet e Ligjit nr. 7501, i cili ndalon përdorimin jo bujqësor të tokës bujqësore, është shkelur shpesh. Ligji limiton ndërtimin e shtëpive në territoret jashtë vijës së verdhë të fshatit, por duket se sipas traditës së lashte Shqiptare, familjet preferojnë ti ndërtojnë shtëpitë e tyre në fusha.

Aktivitetet me partneritet ndërkombëtar

Në fushën e menaxhimit të pyjeve dhe kullotave, ka një sërë projektesh të qeverisë që janë ndërmarr me mbështetjen e partnerëve ndërkombëtarë, të cilët kanë për qëllim të ngrënë aftësitë teknike të Drejtorisë së Pyjeve dhe kullotave si dhe të sigurojnë marrëdhënie pune me administratat e komunave dhe bashkive. Qeveria ka marrë një kredi të Bankës Botërore për një projekt pyjor, i bashkëfinancuar nga qeveria Italiane, që ka sjellë asistencë teknike Drejtorisë së Pyjeve në lidhje me transferimin e pyjeve dhe kullotave komunave si dhe në ndërtimin e aftësive të saj menaxhuese dhe planifikuese. Rreth 330 000 hektarë tokë pyjore i është transferuar për menaxhim komunave si dhe është lehtësuar zhvillimi i planeve menaxhuese për 126 komunave. Projekti ka financuar gjithashtu investime në këto komuna për restaurimin e pyjeve dhe kullotave të zgjedhura me një vlerë prej 3.72 milionë dollarë. Në 2004, projekti ka kompletuar 21 plane për menaxhim pyjesh të lartë. Një demonstrim i zvogëlimit të sipërfaqes pyjore u zhvillua mbi 2,600 hektarë.¹⁷ Projekti i Zhvillimit të Pyjeve Private i USAID asistoi në zhvillimin e sektorit agro-pyjor privat si dhe në transferimin e pyjeve dhe kullotave komunave. Asistencë u është dhënë dhe agjencive shtetërore dhe administrative komunare, dhe qytetarë lokalë u organizuan në Shoqata e Përdoruesve të Pyjeve Komunalë, që u bënë firmëtarët e aktmarrëveshjeve për përdorim pyjesh me komunat.

Partnerë të ndryshëm ndërkombëtarë kanë mbështetur iniciativat e qeverisë për të bërë të mundur një bashkëpunim më të ngushtë ndërmjet Drejtorisë së Pyjeve dhe Kullotave dhe agjencive të tjera, administratës lokale dhe organizatave jo qeveritare në lidhje me probleme të ndryshme të mjedisit. Për shembull projektet për ujëndarëset në liqenet e Ohrit dhe të Prespës kanë pasur si objektiv për të forcuar menaxhimin dhe planifikimin e pyjeve dhe kullotave, si dhe kullimin dhe mbrojtjen e cilësisë së ujit dhe menaxhimin në shkallë rrethi të tokës. Në të njëjtën mënyrë Projekti për Menaxhimin e Ujëmbledhësve i USAID ka treguar modele të bashkëpunimit ndërmjet agjencive.

¹⁶ Keshilli i Ministrave, vendimi nr. 532 i 31 tetor 2002, *Per Krijimi i Funksioneve te Administrimit dhe mbrojtjes se Tokes*.

¹⁷ Shih projektin e pyjeve Shqiperia, www.esteri.it.

Menaxhimi i tokës bujqësore, pyjeve dhe kullotave në praktikë

Raportet mbi rrjedhojat e rikonstruktimit administrativ dhe rikonstruktimin e aftësive teknike nga projekte të ndryshme tregojnë një pikurë mikse. Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit ka raportuar progres sinjifikativ në kompletimin e planeve menaxhues për pyjet dhe kullotat, në menaxhimin e zonave pyjore dhe në ripyllëzim.¹⁸ Raporte të tjera vlerësues të përgatitura për organizatat ndërkombëtare tregojnë një rritje të vazhdueshme të erozionit të dheut dhe të degradimit, si rrjedhojë e mbi-shtresëzimit dhe i paaftësisë së administratës për kontrollin e lëvizjes së bagëtive në zonat pyjore.¹⁹ Në rast se agjencitë ndërkombëtare kanë raportuar në favor të adoptimit nga qeveria Shqiptare të strategjive për përmirësimin e tokës, nuk ka ende një regjistrim të arritjeve.²⁰

Mekanizmat e administrimit të tokës rurale janë kritikuar për mungesë planifikimi të përshtatshëm, mungesë të kriterëve të qarta për monitorim dhe sanksionim si dhe një mungesë të incentivave ekonomike që njerëzit të respektojnë ligjin.²¹ Që prej një viti është vendosur Në Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit, Departamenti i Zhvillimit Rural. Nën udhëheqjen e këtij departamenti duhet të ngrihet një strukturë më e mirë planifikimi për tu ndjekur në të ardhmen.

Vëmendje duhet ti kushtohet gjithashtu problemeve të dukshme në kategorinë e strukturës administrative. Ndarja e përgjegjësive për menaxhimin e pyjeve dhe kullotave, dhe për menaxhimin e tokës bujqësore duket si një zgjidhje logjike për aspektet e aktivitetit shkencor dhe teknik, ku ka nevojë për ekspertizë të veçantë. Në të njëjtën mënyrë administrimi i tokave të mbrojtura dhe tokave të braktisura me anë të kontrollit direkt shtetëror ka nevojë për njësi administrimi të posaçme. Megjithatë, në nivel komune, pyjet, kullotat dhe toka bujqësore përdoren përditë nga qytetarët dhe gjendja e tyre ekonomike përfshin aktivitet në të tre këto fusha. Duke pasur marrëdhënie të veçanta ligjore, zyra, sisteme të mbledhjes së të dhënave dhe planifikimit, duket se resurset përdoren në mënyrë më pak eficientë si dhe përfshihet më shumë staf në funksione administrative menaxhimi, në vend që të rritet asistenca për fermerët dhe qytetarët..

Ndërmjet drejtorive të kullotave dhe pyjeve dhe njësive për mbrojtjen dhe administrimin e tokës ka një kombinim përgjegjësish që duket se krijojnë keqkuptime. Për shembull, këto struktura duhet të marrin dhe mbledhin të dhëna mbi përdorimin dhe kushtet e tokës për të bërë kadastrën dhe për përpilimin e vlerësimeve, si dhe të monitorojnë dhe përcaktojnë shkeljet. Fuqia e dytë hedh poshtë të parën- Pse duhet që një qytetar të bashkëpunojë për të dhënë informacion që mund të përdoret për sanksionim? Në të njëjtën mënyrë atyre u janë dhënë fuqi për të negociuar kontratat e qirasë dhe licencat si përfaqësues të shtetit—duke pasur parasysh një interes n. maksimizimin e prodhimit dhe të të ardhurave. Në të njëjtën kohë ata kanë përgjegjësi për përcaktimin, monitorimin dhe përforcimin e kërkesave dhe sanksionimeve mjedisore. Në këtë kontekst objektiviteti i vlerësimit që ata i bëjnë tokës dhe mbrojtja e tyre mjedisore është thellësisht e dyshueshme.²²

¹⁸ Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit e Shqipërisë (2002), Raporti vjetor fq. 85-88; (2003)

¹⁹ Shih Andrea Saludi (2004) County Pasture and Forest Resource Profile, Albania, www.FAO.org. gjithashtu shih ARD, Inc. (2003) Albania Biodiversity Assessment, raport i pergatitur per USAID.

²⁰ Shih Economic Commission for Europe (2002) Environmental Performance Review, Albania.

²¹ Harold Lemel., (2005), *Compilation of Reports, Findings and Proposals on Land Tenure and Organizational Issues*, Projekti i Zhvillimit të Burimeve Natyrore i Bankes boterore, fq. 38-39

²² Analiza te tjera per mekanizmat e dobet dhe kontradiktorre te mbrojtjes se tokes dhe zbatimit te tyre nga Seksionet dhe zyrat e menaxhimit dhe mbrojtjes se tokes mund te gjenden tek Patrick McAuslan (2003) Albania Land Use Policy: Land and Natural Resource Law in Albania, Europe Aid project 112672, AgroTec Sp.A Rome ne fq. 14-16.

Shtojca 17. Përdorimi i tokës urbane dhe rregullorja e zhvillimit

Struktura e pronësisë së tokës Urbane

Toka urbane dhe pronat konsistojnë në tokë, ndërtesa dhe njësi të pronësisë së veçantë të shtrira brenda kufijve të vijës së verdhë të vendbanimeve -- qytete, qyteza dhe fshatra. Toka klasifikohet në tre kategori (1) truall, (2) tokë për përdorim publik, dhe (3) tokë bujqësore. Midis kufijve urbanë toka bujqësore ka një status rezervë me potencial të ardhshëm përdorimi pas transformimit të saj në truall gjatë procesit të zhvillimit të planifikimit urban. Çdo kategori nëndahet sipas origjinës në një nga programet, duke përcaktuar të drejtat e pronësisë.. Trualli përfshin tokë banimi, të dhënë fillimisht në pronësi të qytetarit; tokë industriale/komerciale dhe pronë e marrë nga programet e privatizimit të ndërmarrjeve dhe institucioneve. Toka për përdorim publik vendoset në procese të inventarit të pronave shtetërore dhe transferimi i të drejtave bashkive. Pasi regjistrimi merr pjesë toka dhe pronat që nuk janë kategorizuar si për përdorim publik, janë subjekt për transaksione. Sidoqoftë, për qëllime të përdorimit të tokës (ndërtime të ardhshme, rindërtime dhe juridiksion administrative) marrin karakteristika ligjore të veçanta..

Si ilustrim i përmbajtjes së tokës dhe njësive të pronësisë në juridiksion urban, statistikat e mëposhtme janë mbledhur nga të dhënat e regjistrimit të parë të 16 zonave kadastrale urbane në 2004:

Tabela 17-1. Struktura e Pronave Urbane, 2004

Burimi: Projekti ROI (USAID)

Kategorizimi i pronave:	Numri pronave	Përqindja
Sipas pronësisë		
Të gjithë pronësitë.	88 140	100.0
Pronat private të qytetarëve	65 015	73.8
-- Prona të paverifikuara të qytetarëve	10 902	
Pronësi në juridiksion të personave juridikë	6 493	07.4
Pronësi shtetërore	16 721	19.0
Sipas njësisë		
Njësi apartamentesh	37 607	42.7
Truall (tokë me status zhvillimi)	34 680	39.3
Ndërtime në tokë	12 168	13.8
-- Ndërtime me pronësi të ndryshme nga trualli	2 123	02.4
Rrugë (hapësira publike)	2 885	03.3
Status ilegal		
Ndërtime ilegale	17 994	20.4

Planifikim në kontekstin e tranzicionit

Planifikimi hapësinor dhe urban në Shqipëri po kalon një tranzicion dhe përpjekje të ndryshme të bëra për të përshtatur principet dhe praktikat e planifikimit me ligjin e ri civil dhe me mekanizmat e tregut. Më parë, shteti ishte i vetmi burim që iniciohte të gjithë planet e zhvillimit dhe projektet. Çdo veprim i shtetit gjenerohej nga planifikimi ekonomik qendror dhe ishin teorikisht plotësisht të koordinueshme me veprime të tjera të nevojshme në një kohe dhe

përdorim racional resurcesh dhe kohe. Toka, e nevojshme për zgjerimin e qytetit dhe facilitetet jobujqësore në zonat rurale, ishte ideuar një proces i planifikimit “shkencor”, i bazuar në nevoja funksionale dhe i planuar si dhe mbrojtja e resurseve për agrikulturë dhe mbrojtje ambienti. Pasi të ishte identifikuar, toka iu merrej përdoruesve aktualë dhe u ri-ndahej përdoruesve të rinj me anë të direktivave administrative. Që nga momenti i dorëheqjes dhe i ri-ndarjes, teknikët e planit mund të vendosnin një tipar të re të rregullimit të tokës urbane ose të projektimit të projektit. Shteti ishte pronari legal në të dyja anët e relacioneve themelore administrative: ana e garantimit të lejes dhe ana e aplikantit. Njësia e administrimit, e fuqizuar për dhënien e lejeve përcaktoi standardet për performancën metodologjike dhe teknike dhe urdhëronte profesionistët (arkitektët, inxhinierët) që prezantonin aplikuesin për të konfirmuar planin e projektit sipas urdhrave. Ndërmarrja ose agjencia “aplikuese” kishte përgjegjësinë për të ndërtuar në përputhje me planet dhe të mbulonte të gjithë kostot duke përfshirë çdo nevojë infrastrukturore për të kompletuar planin e ri urban.

Prezantimi i ligjit civil dhe i marrëdhënieve ekonomike të tregut ka ndryshuar tërësisht kontekstin në të cilën planifikimi dhe kontrollat e përdorimit të tokës ndodhin. Iniciativa për zhvillim tani del nga vendimet e marra nga një sërë personash të pavarur- sipërmarrës, ndërtues, investuesit, familjarët, pronarët e tokës; si dhe administratat shtetërore, rajonale dhe bashkiake. Propozimet për projekte nuk ndodhin në sekuenca logjike ose në koordinim me aksione të tjera. Toka në të cilën projektet urbane dhe rurale propozohen, është e ndarë në parcela me pronësi të disa pronarëve, qiraxhinjve dhe përdoruesish, të cilët disponojnë të drejta të përcaktuara dhe nuk mund të jenë subjekt marrjeje me forcë të tokës ose të bërjes së marrëveshjeve për kompensim me tokë tjetër në bazë të urdhëresave administrative. Përkundrazi proceset e planifikimit të cilat koordinojnë veprimet dhe sigurojnë zgjerime të zakonshme qyteti, duhet të aplikojnë me anë vendimesh individuale ndërmjet rregulloreve, blerjesh shtetërore të të drejtës së pronësisimit me anë të kompensimit me mjete ekonomike dhe metoda të tjera indirekte. Veprimet e shtetit dhe agjencive bashkiake duhet të respektojnë të drejtat e pronësisë dhe të njohë statusin e pavarur të qytetarëve, ndërmarrjeve dhe organizatave.

Ndryshimet e fundit në Ligjin Shqiptar të planifikimit urban janë evidence që tregojnë se ligjvënësit, administratorët, dhe profesionistët e planifikimit po kuptojnë problemet e tranzicionit. Megjithatë puna e përshtatjes së mekanizmave të rinj ligjorë, rregulloret dhe incentivat ekonomike procedojnë ngadalë.

Ligji për *Planifikimin Urban i 1993*

Ligji për *Planifikimin Urban i 1993* ishte shkalla e parë në ndryshimin e strukturës së direktivave administrative në forma të reja lelesh administrative dhe marrëdhënie ligjore.²³ Ky ligj u ka njohur qytetarëve (familjeve), ndërmarrjeve, organizatave dhe personave të tjerë juridikë të drejtën për të qenë aplikantë që posedojnë të drejtën për tokën dhe pronësinë reale si dhe u njeh atyre të drejtën “civile” për procedura uniforme dhe standarte. Ky ligj gjithashtu njeh se lejet dhe aprovimet, e lëshuara nga agjencitë qeveritare përkatëse, nuk do të kenë të njëjtin aplikim si “urdhëresat” ndaj profesionalëve, të cilët janë nën kontratë me aplikantin. Ligji i 1992 nuk pati sukses sepse ai nuk qartësoi përmbajtjen dhe domethënien ligjore të lejeve dhe aprovimeve. Hartuesit e ligjit përshtatën një fjalor të ri or ata mbajtën të pandryshuar sistemin e vjetër në shqyrtim bazë- për-bazë. Ligji vazhdon të marrë si të qenë se të gjitha të drejtat për përdorim dhe zhvillim të pronës ishin formuar dhe kontrolluar nga ligji administrativ dhe që ligji civil nuk i jep të drejtë për mbrojtje pronarëve ose përdoruesve të tokës urbane.

²³ Ligji nr. 7693 i 20 prill 1993, *Per planifikimin urban*.

Ligji për *Planifikimin Urban i 1998*

Ligji për Planifikimin Urban i 1998 adresoi disa nga problemet e ligjit të 1993.²⁴ Në veçanti Nenet 30-33 përfshijnë deklarime se si planifikimi urban dhe procesi i lejes janë të lidhura me të drejtat bazë të pronarit të tokës. Këto nene theksojnë principet e mëposhtëm:

- që zhvillimi i tokës në pronësi publike dhe private janë subjekt i të njëjtit sistem planifikimi dhe lejes (Neni 30);
- që procesi i shpronësimit të tokës private dhe shtetërore duhet të zhvillohet konform planeve (ashtu si edhe procesi i zhvillimit duhet të ndjekë planin) (Neni 32);
- që pronësia e tokës brenda vijës së konstruktimit janë të titulluara për të ndërmarrë studime urbane (me anë të një kontrate me profesionistët) (Neni 32);
- që pronarët e tokës jashtë vijës së konstruksionit ndalohen që të ndërmarrin zhvillim urban në këto toka përveç kur kjo lejohet nga një studim ose masterplan rajonal (i nisur nga shteti ose qeverisja vendore) (Neni 33).

Këto kushte janë sinjifikante sepse theksojnë bazat e marrëdhënies në terma ligjorë dhe jo administrative. Megjithatë, këto sigurojnë vetëm principet bazë dhe përkufizimet e përmbajtjes së të drejtave të pronarëve dhe përdoruesve të tokës urbane janë ende në zhvillim. Sot, qytetet Shqiptare nuk kanë mekanizma të kuptueshëm dhe eficientë për planifikimin e përdorimit dhe planifikimit, si dhe e zhvillimit të rregullave për tokën urbane. Sistemi i pakompletuar përshkruhet në paragrafët e mëposhtëm.

Juridiksionin mbi zhvillimin urban

Në çdo qytet ose fshat të klasifikuar si vendbanim urban, Komisioni i Rregullimit të Territorit (KRRT) ka fuqi për të riparë propozimet për arsyet e përdorimit të tokës dhe planet e ndërtimit. Këto borde që kanë në përbërje udhëheqësit e agjencive të përhershme që ekzistojnë në nivel qarku dhe në nivel kombëtar, me fuqi të përkufizuara nga masa dhe kategorizimi i përdorimit të propozimit për zhvillim. Për shembull KRRT-ja e bashkisë ka fuqinë për të aprovuar një studim parcial urban për një lagje të qytetit. KRRT-ja rajonale mund të aprovojë një studim urban për një komunë. KRRT-ja e Republikës mund të aprovojë çdo plan urban për një qytet me një popullsi mbi 50, 000 dhe për çdo zonë zhvillimi e më shumë se 15 hektarëve.

Eksperienca teknike për KRRT jepet nga Seksioni i Planifikimit Urban në qarqe dhe qytete të mëdha; dhe nga Zyra e Planifikimit Urban për qyteza dhe komuna.

Procedura e Planifikimit Urban

Ligji për *Planifikimin Urban dhe Rregulloret për Planifikimin e Qytetit*, i miratuar nga Këshilli i Ministrave, Përshkruan hierarkinë e planeve hapësinore dhe procesit të lejeve, e cila aplikon planet parcelave specifike të tokës dhe projekteve.²⁵ Struktura është si më poshtë

- (1) Studimet Rajonale Urbane dhe Mjedisore
- (2) Master Planet
- (3) Plan Rregullimet e përgjithshme
 - Vija e ndërtimit urban (vija e verdhë)

²⁴ Ligji nr. 8405 i 17 shtator 1998, *Per planifikimin urban*.

²⁵ Ligji nr. 8405; Vendim i Keshillit te Ministrave nr. 722 i 19 nentor 1998, *Mbi rregulloret e Planifikimit Urban*.

- Vija sub-urbane
 - Zonat Funksionale
- (4) Studime të pjesshme të Zhvillimit Urban
- Përdorime të lejuara dhe parametra të zhvillimit të parcelave të tokës
 - Leje për vendosjen e vendit
- (5) Leje Ndërtimi

Sistemi supozohet të punojë në mënyrën e mëposhtme: Zyra e Seksionit të Planifikimit Urban, në bashkëpunim me Institutin Kombëtar të Planifikimit Urban dhe institute të tjera, përgatisin Studimet Rajonale, Urbane dhe Mjedisore për territore me zonë shtrirje të madhe – qarqe, , më shumë se një qark ose më shumë se një njësi bashkiake. Këto plane janë aprovuar nga KRRT-ja kombëtare dhe rajonale. Ata vlerësojnë kapacitetin dhe limitimet e tokës në territorin e përcaktuar dhe me infrastrukturën ekzistente për të mbështetur përdorimin e kategorive të ndryshme- bujqësi, pyje, zhvillim urban, turizëm, miniera, etj. Ata parashikojnë rritjen në çdo kategori gjatë një periudhe prej 20 vjetësh dhe përcaktojnë tokën, resurset natyrore, dhe infrastrukturën e duhur. Të bazuar në këto analiza, ata identifikojnë vendet më të përshtatshme për tipat e ndryshëm të zhvillimit dhe sistemeve infrastrukturorë, dhe zonave ku zhvillimi duhet të diskurajohet ose ndalohet për mbrojtjen e vlerave mjedisore historike dhe vlera me tipare të tjera. Së bashku me Studimet Rajonale të Urbanistikës dhe Mjedisit mund të përgatiten Masterplane. Këto të fundit përmbajnë shumë nga analizat e mëparshme të tokës, resurseve, dhe kapacitetin e infrastrukturës si dhe të impakteve potenciale. Megjithatë, ata fokusohen në sektorë specifikë ose në probleme zhvillimi dhe mund të përfshijnë territorin e një zone të vetme ose toka (dhe trupa ujorë) me karakteristika të veçanta.

Bazuar në Studimet Rajonale Urbane dhe Mjedisore dhe për çdo Masterplan një Plan për Rregullim të Përgjithshëm përgatitet për çdo qytet, i aprovuar nga KRRT-ja e Republikës, dhe për çdo vendbanim më të vogël plani aprovohet nga KRRT-ja rajonale. Ky plan vendos vijat për ndërtim urban (vijën e verdhë), brenda së cilës sistemi i infrastrukturës urbane do të shtrihet në mënyrë që të lejojë ndërtimin e shtëpive, njësi tregtare, industriale dhe shërbimesh për 15 vjet. Plani gjithashtu vendos vijën suburbane, më tej në periferi të qytetit. Brenda kësaj linje përfshihen territoret e identifikuara për ekspansion urban të termit të gjatë si dhe për vendndodhjet e disa faciliteteve që janë për ish-përdorim urban (varreza, varreza plehrash etj).

Vija e ndërtimit dhe vija suburbane kanë status ligjor të ndryshëm. Në vijën e ndërtimit përfshihen territoret në të cilat zhvillimi i banesave urbane, facilitetet e industrisë dhe tregtisë lejohen. Në parcelat e tokës në këtë zonë mund të ndërtohet pasi sipërmarrësi ka marrë lejen e aprovimit të vendit të ndërtimit dhe lejen e ndërtimit. Brenda vijës suburbane, toka mban klasifikimin e saj rural, por agjencitë qeveritare (duke përfshirë dhe administratën komunare) duhet të rregullojnë planet e tyre dhe masat rregullatorë për të siguruar se përdorimi aktual i këtyre tokave nuk dëmton urbanizimin e ardhshëm të saj si dhe përdorimin e saj për infrastrukturën urbane.

Brenda vijës së verdhë Plani i Rregullimit të Përgjithshëm ndan territorin në zona funksionale. Për secilën zonë identifikohen llojet predominante të përdorimit, dhe ndërtesat kryesore standarde që mund të ndërtohen në të. Standardet specifike për këto zona funksionale ose për pjesë të tyre mund të përfshihen në Studime Parciale Urbane. Këto përfshijnë maksimumin e lartësisë së ndërtesave, dimensione të tjera të ndërtesave, dhe sasia dhe vendosja e hapësirës rrethuese për secilën ndërtesë, distancat ndërmjet fasadave të ndërtesave dhe rrugët ndërmjet ndërtesave.

Procedura për aprovimin e një zhvillimi (ose e ndryshimit të përdorimit të tokës)

Kur një pronar toke, përdorues toke ose ndërtues propozon një përdorim të ri të tokës ose një projekt ndërtimi brenda vijës së verdhë ai/ajo duhet të mbushi një aplikim me Seksionin e Planifikimit Urban ose Zyrën lokale të Planifikimit Urban të qarkut/qytetit përkatës për një leje të truallit. Formulari përmban përshkrimin e vendndodhjes së projektit, planin e projektit, dhe duhet të përshkruajë se si projekti i propozuar do të përmbushi standardet e nevojshme. Ka dy mënyra sipas së cilave standarde precize që i aplikohen tokës në fjalë vendosen. Në rast se ekziston një Plan Rregullim i Përgjithshëm, Masterplan ose plan i pjesshëm studimi urban për zonën në të cilën do të ndodhë zhvillimi, atëherë leja e përdorimit dhe parametrat e zhvillimit të vendosur në këto plane do të përshtaten dhe për parcelën në fjalë. Për shembull në rast se Plani i Përgjithshëm Rregullues thekson një standart dendësie prej "x" persona për hektar ose për bllok, niveli proporcional i këtij numri duhet të llogaritet për parcelën specifike. Zakonisht kjo bëhet me lehtësi për projektet që propozojnë tipa rutinë zhvillimesh (shtëpi e dyqane të vegjël).

Për zhvillime të shkallës më të gjerë dhe për zona ku planet ekzistues nuk sigurojnë udhëzime të plota, aplikanti duhet të provojë propozimin e tij duke përgatitur një Studim Urban të Pjesshëm, të bazuar në një urdhëresë të nxjerrë nga KRRT. Ky plan i shkallës së vogël mund të mbulojë një lagje, bllok, parcela të ndryshme toke, ose anët specifike. Ai nisët nga hierarkia e planeve ekzistuese çdo princip të përgjithshëm që justifikon përdorimin e propozuar të parcelave të tokës dhe parametrat e zhvillimit. Kur plani mbaron, ai duhet aprovuar nga KRRT dhe pastaj ky plan është baza e lejes së vendndodhjes së projektit dhe çdo “kusht për zhvillimin urban”, të cilat përcaktohen nga Seksioni ose Zyra e Planifikimit Urban. Arkitektët e projektit duhet të ndjekin kushtet e zhvillimit urban në dizenjimin e ndërtesave dhe infrastrukturës. Dizenjimi i tyre u prezantohet KRRT-së bashkiake, të qarkut ose rajonale përkatëse për aprovim i cili lëshohet në formën e një lejeje qëndrimi.

Probleme me procesin e zhvillimit urban

Në teori hierarkia e studimeve urbane bën të mundur për qytetarët dhe ndërmarrjet të cilat propozojë projekte për përdorimin e tokës, dhe për zyrtarët qeveritarë, që rishikojnë dhe aprovojë aplikimet, që të kenë si guidë principe dhe standarde të provuara shkencërisht. Në realitet duke pasur parasysh limitimet e resurseve dhe limitimin e seksioneve dhe zyrave të planifikimit urban, ka pak plane bashkëkohore që janë përgatitur dhe miratuar. Për më tepër është bërë një punë e limituar për përshtatjen e metodologjive të planifikimit me konteksti e ri të ligjit civil mbi pronësinë e pronës dhe me konceptet e reja të planifikimit si ai i “një ambienti optimal.” Domethënë planifikimi është një gurdë shumë e dobët dhe shumica e vendimeve mbi tokë janë vendime ad hoc dhe të influencuara nga praktika të korruptuara, ose janë të gjitha jashtë sistemit të përcaktuar.

Problemi kryesor është se konceptet ligjore dhe metodologjive të planifikimit nuk janë në përputhje me realitetin hapësinor, karakteristikat e tokës dhe, funksionet dinamike të jetës urbane. Përpjekje të ndryshme janë bërë nga projekte për të prezantuar koncepte të reja si “zonimi” dhe “planifikimi strategjik”—nuk kanë qenë të suksesshme.

Problemet ligjore duket se janë në përkufizimin e padiferencuar të statusit dhe përmbajtjes së planeve të ndryshme dhe të studimeve urbane, të cila kërkohen me ligj. Ligji i 1998 identifikon tre kategori planesh që kanë për qëllim të shërbejnë si vërtetim për të gjithë masat e qeverisë që prekin përdorimin dhe zhvillimin e tokës si dhe për masat rregulluese. Këto përfshijnë (1) Studimet Urbane Rajonale, (3) Masterplanet dhe, Planet e Rregullimit të Përgjithshëm për qytetet. Secili prej tyre supozohet se trajton një territor me një shkallë të ndryshme dhe balancon projektimin e zhvillimit me resurset tokësore në territorin në fjalë. Ligji

është tërësisht kompleks kur ndan detyrat për krijimin e këtij plani dhe detyrat për miratim KRRT-ve të ndryshme. Si rezultat ka mbivendosje të konsiderueshme juridiksionesh.

Vetë plani i tretë-- Plani i Rregullimit të Përgjithshëm të një qyteti—rezulton në krijimin e rregullave me pasoja ligjore në vendosjen e “vijës së verdhë” duke ndarë tokën në të cilën zhvillimi lejohet nga toka ku zhvillimi ndalohej. Pavarësisht këtij ndryshimi sinjifikativ, ligji përshkruan statusin ligjor të të tre planeve me të njëjtën frazë--“Ato janë dokument teknikë që përcaktojnë marrëdhëniet në fushën e zhvillimit urban.”²⁶ Kjo gjuhë duke se nënkupton se marrëdhëniet e krijuara nga këto plane janë vetëm administrative—që domethënë se planet janë vetëm me pasoja për agjencitë qeveritare. Këto plane nuk rregullojnë sjelljen e personave (ose agjencive) të cilat janë në pronësi ose në kontroll të tokës dhe pronës. Megjithatë është e dukshme se një studim rajonal, i cili analizon të dhënat mbi kapacitetin e tokës në shkallë të gjerë (1:50 000 ose 1:20 000) nuk mund të vendosi rregulla për përdorimin e tokës në të njëjtën mënyrë si një plan rregullimi i përgjithshëm i cili analizon zonën në detaje (1:1 000 or 1:500).

Duke përshkruar përmbajtjen e tyre dhe qartësuar shkallën e planeve, Rregulloret mbi Planifikimin Urban shfaqin idetë bazë se secili nga këto plane konsiston në një kuti hartash, që përmbajnë data kuantitative kategorizimi të treguara në formë grafike. Kjo ishte praktika e përbashkët e të gjitha vendeve të Evropës Lindore gjatë epokës komuniste. Kjo do të thoshte se planet duheshin lexuar dhe përdorur vetëm nga profesionistët—arkitektët, gjeografët, topografët etj – të cilët do të përgatisnin vërtetimin për vendndodhjen dhe dizenjimin e projektit. Këto nuk ishin dokumente që do të shërbenin si guidë vendimmarrëse nga personat privatë, ose të shërbenin për një funksion edukativ ose avokativ, duke lejuar partitë e interesuara që të arrinin konsensus për të ardhmen e qytetit ose qarkut të tyre.

Duke përshkruar planet si “teknike” pyetja kryesore e statusit ligjor mbetet pa përgjigje. Pyetja është në qoftë se elementët e ndryshëm të planeve të cilat kanë për qëllim masat ose sanksionimet, kanë fuqinë ligjore për këtë ? Ka disa mekanizma kryesorë:

- Vija e ndërtimit (vija e verdhë);
- Vija suburbane;
- Caktimi i zonave natyrore të mbrojtura;
- Përshkrimi i standardeve për vend ndërtimit, masën e ndërtimit dhe karakterin në zona të ndryshme funksionale.

Duket se këto masa nuk janë në fuqi në formën e rregulloreve të përgjithshme, që përshkruajnë dhe prekin të drejtat e pronarit të tokës, përdoruesit të tokës dhe ndërtuesit. Këto nuk bëhen karakteristika legale të tokës, derisa disa procedura të tjera bëhen për ti vendosur kushtet dhe limitet. Duke pasur parasysh këtë, është e nevojshme për çdo projekt zhvillimi dhe për çdo përdorim toke për të kaluar një procedurë aprovimi të përcaktuar sipas vendndodhjes, e cila krijon të drejtat e përdorimit dhe vë parametrat e zhvillimit vetëm për vendin e paracaktuar. Ajo që krijohet prej kësaj është një sistem përmes së cilit çdo zhvillim dhe përdorim i tokës është i hapur për negociatë pa disiplinë. Në teori hierarkia e planeve vendos gjithë kushtet dhe limitimet e nevojshme për të mbrojtur ambientin, sigurimin e infrastrukturës së plotë dhe dizenjimit. Në realitet duke qenë se planet janë obsolete, seksionet dhe zyrat e planifikimit urban dhe KRRT-të punojnë në vakum. Në kushtet kaotike të migrimit të popullsisë, kërkesave pakufi për shtëpi dhe biznes, nuk është për tu habitur se sistemi ka ose është duke degjeneruar në korrupsion.

²⁶ Ligji nr. 8405, neni 5.

Si një zgjidhje, projekte të ndryshme janë marrë për të prezantuar procese të reja planifikim dhe ligjore për procesin e përdorimit të tokës dhe e rregulloreve për zhvillim. Me sponsorizimin e USAID-it, u ndërmor një projekt për aplikimin e “ndarjes në zona” të qytetit të Tiranës.²⁷ Ky projekt pati si qëllim të krijonte një sistem në të cilin të drejtat e përdorimit të tokës urbane dhe parametrat e zhvillimit mund të para-caktoheshin në baze të zonës përkatëse. Kjo do të kishte ndryshuar natyrën e procesit të planifikimit dhe aprovimit të projektit, duke lëvizur ekskluzivitetin e këtyre procedurave nga KRRT-të dhe Zyrat dhe Seksionet e Planifikimit Urban dhe duke u dhënë pronarëve dhe sipërmarrësve të projekteve në toka aftësinë për të ditur (garantuar nga ligji civil) sesi toka mund të përdorej ose zhvillohej. Megjithëse një draft “rregullimi zonal” për Tiranën u përgatit, ai nuk u aprovua. Eksperimentimi tregon se nuk është e mundur të përshtatësh “zonimin” me kushtet aktuale të qytetit, duke pasur parasysh fragmentimin e tokës, dhe mospasjen e një ndarjeje të saktë të pronës private nga ajo publike.

Ka pasur progres në aplikimin e metodave të “planifikimit strategjik” të Tiranës dhe qarkut të saj²⁸ dhe në një shkallë më të vogël në Pogradec.²⁹ Projektet e planifikimit strategjik kanë përfshirë pikëpamje pjesëmarrëse, sipas së cilave, qytetarët, ndërmarrjet dhe OJF-të janë të pranishëm si “kryesorët” së bashku me agjencitë bashkiake gjatë krijimit të planeve.³⁰ Këto projekte kanë dhe metodologji të reja për të matur ndryshimet dinamike urbane—duke përfshirë konsiderimin e trafikut të makinave dhe të zhvillimit të pronësisë private. Kur të dhënat për karakteristikat e pronësisë dhe përdorimit të tokës bëhen më të qarta—me kompletimin e regjistrimit të parë në zonat urbane dhe me përpjekje të tjera për përpilimin e hartave për zonat urbane—këndvështrimet reja mund të çojnë në hartimi e planeve më efektive. Këto plane mund të udhëheqin proceset marrjes së tokës dh pronësisë mbi të për mënyrat e duhura dhe mekanizmat e duhur për racionalizimin e pronësisë mbi tokën duke ri-konsoliduar shkëmbimin e tokës. Studimet urbane, të marra për të vërtetuar transformimin e zhvillimit ilegal të periferive urbane në zona urbane, janë duke eksperimentuar këtë lloj këndvështrimi.³¹ Planet për periferitë urbane do të lejojnë “vijën e verdhë” që të zhvendoset në drejtim të komunave të mëparshme rurale duke bërë të mundur kështu autorizimin e ndryshimit të përdorimit të parcelave të tokës në Truall.

Partneriteti ndërkombëtar. Kjo çështje nuk është trajtuar në tabelën 3

Në territoret urbanë, mbështetja e partnerëve ndërkombëtarë është fokusuar në iniciativat e qeverisë që kanë për qëllim zhvillimin e një qeverisjeje të mirë urbane. Qeveria Holandeze ka ndihmuar për një program të implementuar nga Ministria e Qeverisjes Lokale dhe Decentralizimit dhe nga Shoqata e Bashkive të Shqipërisë në bashkëpunim me Institutin për Zhvillimin e Habitatit. Së fundmi programi është fokusuar në punën e përbashkët me bashkitë e Fierit dhe Elbasanit për një përfshirje aktive të bashkive në forcimin e qeverisjes urbane. Ky program do të shërbejë si model për bashkitë e tjera të Republikës. Programi do të fokusohet në shtimin e kapaciteti njerëzor në planifikimin strategjik të zhvillimit të qytetit në mënyre pjesëmarrëse. Një grant nga qeveria Holandeze i administruar nga IDA, ka për qëllim të mbështesë Planin Rregullues të Qytetit të Tiranës. Plani rregullues do të analizojë përdorimin aktual të tokës,

²⁷ Instituti Urban (2001), Regullimi zonal i qytetit të Tiranës, përgatitur me asistencën e Urban Housing dhe projektit zhvillimor të USAID.

²⁸ PADCO (2002), Plan strategjik i Tiranës së Madhe, përgatitur me ndihmën e projektit të Bankes Botërore Menaxhimi i Tokës Urbane dhe Institutit Urban. Shih Besnik Aliaj, Keida Lulo dhe Genc Myftiu (2003), Tirana: Sfidat e Zhvillimit Urban, përgatitur me asistencën e SIDA dhe Co-Plan.

²⁹ Qyteti i Pogradecit (2000), Plani Strategjik për Zhvillimin ekonomik, përgatitur me ndihmën e GTZ.

³⁰ PNUD ka përdorur metoda të ngjashme të planifikimit me pjesëmarrje publike në krijimin e planeve të Mijevjekarit për rajone të ndryshme, përfshirë Elbasanin, Korçën dhe Kukësin.

³¹ Shih Planin e Pjesëmarrësve Urban të Bathores, përgatitur nga Projekti i Bankes Botërore të Menaxhimit të tokës urbane me Co-Plan.

situatën demografike dhe kapacitetin e infrastrukturës ekzistuese dhe asaj të planifikuar në Tiranë, në pikëvështrimin e jetës kulturore, administrative, politike, ekonomike, dhe sociale të kryeqytetit. Së fundmi një mision i Bankës Botërore rishikoi një iniciativë të qeverisë për një projekt për Menaxhimin e Tokës dhe Zhvillimin Urban që ka për qëllim të adresojë çështjet në një mënyrë të kuptueshme duke kombinuar operimin e tokës dhe atë urban. Qëllimi kryesor i programit të propozuar është që të promovojë një rritje të vazhdueshme të ekonomisë me anë të zhvillimit të një tregu eficient të tokës dhe pronës duke forcuar kapacitetin dhe bazën e resurseve për bashkitë dhe duke përmirësuar infrastrukturën urbane dhe prodhueshmërinë.

Shtojca 18. Mbrojtja e mjedisit dhe përdormi i tokës

Që në 1992, Shqipëria është përpjekur të përfshijë në sistemet e saj të menaxhimit të tokës dhe resurseve mekanizma të rinj për mbrojtje e ambientit dhe për konsiderimin e impakteve mbi mjedisin. Ajo ka bërë rishikime të ndryshme të ligjit për *Mbrojtjen e Mjedisit*, dhe ka riorganizuar agjencitë përgjegjëse për politikën dhe koordinimin e aktiviteteve mbrojtëse të mjedisit.

Ligji për *Mbrojtjen e Mjedisit*, përfshin strukturën e politikave të përgjithshme për mbrojtjen e të gjithë elementëve të ambientit, si dhe bën përgjegjës çdo person që përdor resurse natyrore për evitimin e akteve që mund të shkaktojnë dëmtime, ndotje ose përkeqësim të cilësive natyrore.¹ Ligji përmbledh 3 mekanizma administrativë kryesorë:

- Një sistem për monitorimin e kushteve të mjedisit, inspektimeve mjedisore, si dhe zbatimin e standardeve ligjore;
- Një sistem për leje ambiente që lejojnë përdorimin e resurseve; dhe
- përgatitjen e Matjes së Impaktit mbi Mjedisin si pjesë e planifikimit për zhvillime të reja dhe programe për shfrytëzimin e resurseve.

Ligji kërkon hartimin dhe miratimin e legjislaturës së re për caktimin e detajeve për secilin prej mekanizmave. Këto mekanizma nuk janë ende në praktikë dhe nuk është e qartë se sa gjerësisht do të përfshihen në to aktivitetet e përdorimit dhe të rregullimit të përdorimit të tokës, menaxhimi i tokës dhe mbrojtja e dherave, dhe sesi do të bashkëpunojë Ministria me agjencitë e tjera, duke pasur kontroll direkt mbi tokën e kategorive të ndryshme.

Strukturat Administrative

Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit është një njësi e vogël me mpak se 110 anëtarë.² Ajo është e organizuar në gjashtë drejtori, të cilat përfshijnë: Drejtorinë e Kontrollit të Ndotjes; Drejtorinë e Menaxhimit të Biodiversitetit dhe Resurseve Natyrore, Drejtorinë e Vlerësimit të Mjedisit dhe Informacionit, dhe Drejtorinë e Implementimit të Politikës dhe Projekteve Mjedisore. Kjo Ministri ka një Inspektorat Mjedisori për implementim dhe një Njësi për Menaxhimin e Projekteve që administrojnë projektet me partneritet ndërkombëtar.

Në nivel administrativ Qarku, ka 123 Njësi Rajonale Mjedisore. Këto njësi kanë përparësinë kryesore për të monitoruar kushtet e ambientit në rajonet që kanë nën juridiksion si dhe për të implementuar ligjet dhe standardet mjedisore, dhe për të marrë pjesë në aktivitete të planifikimit lokal dhe rajonal. Çdo komunë dhe bashki është e autorizuar për të pasur një agjenci lokale ambiente. Megjithatë Ministria nuk ka staf teknik dhe as mundësi për të transferuar resurset për aktivitete lokale.

¹ Ligji nr. 7664 i 1993 amenduar nga ligji nr. 8364 i 1 korrik 1998 dhe ligji nr. 8934 i 5 Shtator 2002, *Për mbrojtjen e mjedisit*.

² Ministria u krijua në 2002 me ligjin nr. 8934. Ajo zëvendësoi Agjencinë Kombëtare të Mjedisit, krijuar me ligj nr. 8364 i 1998; i cili pasonte Komitetin e Ruajtjes dhe Mbrojtjes së Mjedisit, të krijuar së pari sipas ligjit nr. 7664 të 1993.

Brenda Këshillit të Ministrave ka një Këshill të veçantë Kombëtar për Mjedisin i cili ka si përgjegjësi politikat e përgjithshme mjedisore duke qenë se ka lidhje me misionin e të gjithë Ministrive dhe agjencive. Këshilli punon me Ministrinë e Mbrojtjes së Ambientit për të vendosur politika të gjera dhe në veçanti ata përgatisin së bashku Strategjinë Mjedisore Kombëtare. Nën udhëheqjen e Kryeministrit një komitet inter-sektorial implementon Planin Kombëtar për Politikat Mjedisore. Insitucione të tjera të pavarura përfshijnë Qendrën Mjedisore për Administrim dhe Teknika, që është instituti më i madh për sa i përket Mjedisit.

Plani Kombëtar i Politikave Mjedisore

Dokumenti i parë mjedisor është Plani Kombëtar i Politikave Mjedisore, një plan dhjetë vjeçar i përgatitur nga Ministria dhe nga Këshilli Për Mbrojtjen e Mjedisit dhe i miratuar nga Këshilli i Ministrave. PKPM-ja e parë u hartua nga Komiteti për Ruajtjen dhe Mbrojtjen e Ambientit të Shqipërisë në 1993 dhe është rishikuar në 2001. PKPM-ja është i shoqëruar nga një sërë planesh politikash specifike që përfshijnë Planin për Menaxhimin e Ndotjeve, Planin Kombëtar për Politikat Shëndetësore dhe Mjedisore, Planin për Biodiversitetin, DHE Planin për Menaxhimin e Zonave Bregdetare.³

Proceset dhe procedurat

Ligji për *Mbrojtjen e Mjedisit* përcakton tetë kategori planifikimi, mekanizmash administrativë dhe rregullues, të cilët kanë për synim të kontrollojnë aktivitetet e qeverisë dhe aktivitetet private që kanë impakt mbi mjedisin. Ato reflektojnë konceptet dhe praktikat e mbrojtjes mjedisore, që janë prezentë në ligjet e vendeve të tjera Evropiane dhe janë të përfshira në një sërë Konventash Evropiane dhe të OKB-së. Ato imponojnë përgjegjësi për të tre nivelet e qeverisjes –qendror, rajonal, dhe bashkiak—me Ministrinë e Mbrojtjes së Mjedisit e cila vepron si një koordinues së bashku me Administratat Rajonale të Mjedisit që janë në vartësi të saj. Kategoritë janë si më poshtë:

- (1) Strategjia kombëtare dhe plan i veprimit në mbrojtjen e ambientit dhe pan-veprime mjedisore lokale;
- (2) Përfshirja e konsiderimeve të Mjedisit në të gjitha strategjitë sektoriale për zhvillimin ekonomik dhe social;⁴
- (3) Matjen e Impaktit Mjedisor, i cili duhet të përgatitet për të gjitha projektet që prekin mjedisin;
- (4) Matja Strategjike e Impaktit mbi Mjedisin, i cili duhet përgatitur për të gjithë politikat qeveritare, planet dhe programet;⁵
- (5) Matje të Mjedisit, të lëshuara nga Ministri i Mjedisit në mbyllje të rishikimit të plan-aksioneve për mjedisin;⁶
- (6) Leje mjedisore të lëshuara për aktivitete, të cilët kanë qenë më parë subjekt i Matjes së Impaktit të Ambientit dhe pritet që të prekin mjedisin;⁷
- (7) Pranim;⁸

³ Nje pershkrimi plote i NEAP, dokumentave qe lidhem me te dhe programeve te ndryshme mjedisore nderkombetare dhe konventave, ne te cilat Shqiperiaits merr pjese, mund te gjenden tek Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (2000) *Albania Country Report*, www.REC.org.

⁴ Ligji nr. 8364, neni 9.

⁵ Ligji nr. 8364, neni 28.

⁶ Ligji nr. 8364, neni 34.

⁷ Ligji nr. 8364, neni 34-41.

⁸ Ligji nr. 8364, neni 45.

- (8) Fuqia për të adoptuar standarde mjedisore normative-teknike për të rregulluar aktivitetet që prekin mjedisin.⁹

Këto mekanizma nuk po përdoren rutinë. Megjithatë qeveria ka dhënë fjalën për të forcuar monitorimin dhe kontrollin si dhe për të thelluar aftësinë e saj ndërtuese të institucioneve.¹⁰ Në kontekstin e një numri projektesh të mbështetur nga partnerët ndërkombëtarë të zhvillimit., metoda të planifikimit të mjedisit, matës të impaktit dhe rregullore po demonstrohen. Legjislacion i ri është përgatitur dhe aprovuar për disa aspekte specifike të përdorimit dhe rregullimit të resurseve, duke përdorur mekanizmat për mbrojtjen e mjedisit. Më domethënësja e këtyre është rregullimi i burimeve ujore.

Kontrolli i resurseve ujore rregullohet nëpërmjet tre ligjeve, të cilat bëjnë të mundur pasjen e sistemeve të ndarë për administrimin e përdorimit dhe për mbrojtjen e urave sipërfaqësore dhe nëntokësore në përgjithësi, për vaditje bujqësore dhe për ujin e pijshëm dhe mbledhjen e urave të zeza. Nga perspektiva e impaktit të planifikimit dhe kontrollit të përdorimit të tokës në kualitetin e urave, sistemi kryesor rregullues vendoset nga ligji *Për Resurset Ujore* i 1996. Ky ligj cakton dy kategori fuqish për Këshillin Kombëtar të Urave dhe Ministrinë e Shëndetësisë si dhe Ministrinë e Mbrojtjes së Mjedisit:

- Fuqi për të dizenuar territore të cilat kanë nevojë për disa sanksionime për të mbrojtur resurset ujore;
- Fuqi për imponimin e kërkesave për dizenjim, pajisje dhe standarde funksionale për projekte ndërtimi dhe disa tipa industrie si miniera dhe përdorime të tjera.

Pesë kategori terriore mund të përzgjidhen nga Këshilli Kombëtar i Urave, bazuar mbi propozime dhe studime të Këshillave të Baseneve Ujorë zonalë. Këto janë:

- (1) Zonat që rrethojnë resurset ujore burimore;
- (2) Zonat e “mbrojtjes emergjente”, ku ka kushte që mund të jenë të dëmshme për shëndetin ose burime ndotjeje serioze;
- (3) Pjesë të basenit ujëmbledhës, ose zona kufizuese me vija uji ose lumenj që kërkojnë mbrojtje speciale për shkak të karakteristikave natyrore ose interesit ekologjik;
- (4) Kënetat;
- (5) Brigje liqenesh, lumenjsh dhe vijash uji.¹¹

Kategoria e parë e zonave që rrethojnë burimet e furnizimit me ujë nëndahet për më tepër në:

- (a) Zona që kufizojnë menjëherë burimet ujore, që janë nën kontroll të njësisë së burimit ujor;
- (b) Zonat përreth në të cilat ndërtimi i ndërtesave ndalohet dhe funksione të tjera bujqësore dhe urbane janë të pakta ose të ndaluara; dhe
- (c) Zona të largëta ku aktivitetet bujqësore dhe urbane mund të zhvillohen me leje.

Në përkufizimin e të gjitha këtyre zonave, Këshilli Kombëtar i Urave mund të krijojë ligje ose rregullore që shtrëngojnë aktivitetet dhe zhvillimin në zonat e mësipërme, ose që përkufizojnë

⁹ Ligji nr. 8364. neni 50.

¹⁰ Këshilli i Ministrave i Shqipërisë (2003), Raporti i Ecurisë për zbatimin e SKZHES dhe Plan i prioritetëve, paragrafet 182-187 www.keshilli.gov.al.

¹¹ Ligji nr. 8093 i 21 mars 1996, *Per burimet ujore*, nenet 40 - 49.

masa speciale mbrojtëse (dizenjimi, konstruksioni, dhe instalimi i mjeteve, si dhe regjime monitorimi dhe veprim funksional) për aktivitetet e lejuara.

Në çok rast kur një territor ujon i mbrojtur identifikohet, të gjithë studimet dhe punët urbane në vazhdim, që përfshijnë territorin në fjalë duhet të njohin ekzistencën dhe të përfshijnë të njëjtat kufizime dhe masa mbrojtëse.¹² Megjithatë nuk ka asnjë klauzolë paralele në ligjin për Planifikimin Urban.

Matja e impaktit mbi mjedisin

Procedura e matjes së mjedisit është e aplikueshme në një sërë varietesh konstruksionesh dhe mbipërdorim resursesh, dhe këto lloj matjesh janë rezervuar për iniciativa të politikash në shkallë të gjerë.¹³ Ky proces është akoma në zhvillim.

Kryesore për procesin e MIM është ideja se agjencitë qeveritare në të gjitha nivelet, duhet të konsiderojnë impaktin mbi mjedisin e veprimit të propozuar, përpara aprovimit final. Këto veprime, që kanë mundësi të kenë impakt dëmtes mbi ambientin duhet të studiohen në mënyrë që të përcaktohet në rast se ka më pak veprime dëmtuese alternative ose në rast se kushte dhe limite të ndryshme mund të përfshihen për minimizimin e impakteve negative. Në përgjithësi ligji kërkon sa më poshtë:

- Gjithë agjencitë kombëtare, rajonale dhe bashkiake do të rregullojnë procedurat e tyre vendimmarrëse për të siguruar konsiderimin e duhur ligjor për çdo aksion duke përfshirë ndryshimet potenciale në kushtet mjedisore. Veprimet përfshijnë përgatitjen e planeve dhe strategjive për përdorimin e resurseve dhe tokës; hartimin dhe financimin e projekteve për të përmirësuar infrastrukturën, konstruktim të faciliteteve dhe alternimin e relievit natyror; lëshimin e lejeve dhe licencave për aksione të ndryshme për tu ndërmarrë nga parti të pavarura.
- Për projektet e një karakteri ose mase të atillë që krijon impakte sinjifikante, kërkohet një procedurë rishikimi formale. Gjatë së cilës informacioni mjedisor duhet të mblidhet dhe analizohet nga ekspertët teknikë, si dhe të aprovohet nga Agjencitë e Mbrojtjes së mjedisit., dhe u prezantohet vendimmarrësve me rekomandime ose kushte obligatore.

Aktivite me partneritet ndërkombëtar

Mbështetja ndërkombëtare është fokusuar në dy kategori të iniciativave të qeverisë. Projekte të ndryshëm janë drejtuar drejt krijimit dhe forcimit të kapacitetit administrative të Ministrisë së Mbrojtjes së Mjedisit.¹⁴ Projekte të tjera janë përpjekur të krijojnë marrëveshje të tjera ndërinstytucionale si dhe të prezantojnë metodologji të reja në kontekstin e problemeve mjedisore si ndotja, “spotet e nxehta” në zonën e Porto Romanos ne Durrës¹⁵, në zonën

¹² Ligji nr. 8093, neni 43.

¹³ Ligji nr. 8990 i 23 qershor 2003, *Vleresimi i impaktit mbi mjedisin*.

¹⁴ Shih projektet e EU PHARE mbi Institutional Support for Environmental Protection and National Water Strategy project, no. AL9306 i perfunduar ne 1997. Shih gjithashtu programin e DFID, forcimi i inspektoratit te zbatimit ne Ministrine e Mbrojtjes se Mjedisits, ne 2002 dhe 2005.

¹⁵ World Bank Institutional Strengthening of the Environment, 2005.

industriale të Vlorës¹⁶, dhe në përmirësimin e lagunave të Nartës¹⁷ dhe Karavastasë.¹⁸ Në disa kënetat dhe projekte për kontrollimin e urave kjo mbështetje ka lehtësuar krijimin e organizatave të reja qytetare dhe biznesi që mund të marrin pjesë në proceset, e planifikimit, monitorimit, dhe përdorimin e zonave me resurse natyrore. Në këtë mënyrë, zhvillohet një transformim gradual i strukturës të rregullimit. Modeli tradicional i rregullimit direkt nga agjencitë administrative dhe institutet kërkimesh janë zëvendësuar nga një model pjesëmarrjeje më i gjerë në të cilën qeverisja lokale dhe “aktorët e interesuar” ekonomik kanë të gjithë një rol.¹⁹

Vlerësimi

Vlerësimi i strukturës ka gjetur disa mangësi, duke përfshirë dhe paaftësinë për të lejuar dhe kontrolluar funksionet.²⁰ Njihet se ka një mbivendosje funksionesh të Agjencive të Mjedisit me zyrë Lokale të Administrimit të Tokave dhe Seksionet e Mbrojtjes dhe Drejtorive Rajonale të Pyjeve. Një lidhje bashkëpunuese po hartohet në procesin e hartimit të ligjit të ri për *Ruajtjen e Dherave*, në një projekt me asistencë nga GTZ.²¹ Si një çështje praktike Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit nuk ka staf të mjaftueshëm dhe nuk ka kompeticion sinjifikant ndërmjet grupeve Ministeriale. Zakonisht, projektet e mbështetura nga partnerët ndërkombëtarë të zhvillimit kanë adresuar problemet duke dhënë asistencë teknike dhe trajnim për stafet dhe duke krijuar struktura bashkëpunuese të planifikimit dhe menaxhimit të projektit që bashkojnë se bashku njësi pertinente të të dy ministrive me qeveritë lokale dhe rajonale, OJQ-të dhe grupet e përdorimit.²²

Rregulloret dhe procedurat për Mbrojtjen e ambientit duket se kanë pak impakt eficient sepse janë mbi-imponuara mbi strukturë ligjore dhe administrative ekzistuese, pa një komponent të përshtatshëm koordinimi.²³ Gjithnjë e më shumë duhet bërë kujdes me mënyrat në të cilat agjencitë e ndryshme dhe qytetarët e interesuar mund të punojnë së bashku.

¹⁶ UN Environment Program, Environmental Hot Spot Clean Up project, 2005.

¹⁷ UN Development Program with Mediterranean Wetlands, Conservation of Coastal Wetlands project, 2003.

¹⁸ European Union PHARE Wetland Management project, i perfunduar ne 1997.

¹⁹ Ky proces pjesëmarrës është përshkruar nga Programi i UNDP (2005) Albania Country Evaluation, <http://intra.undp.org.al>.

²⁰ UN Economic Commission for Europe (2002) Memorandum of the Committee on Environmental Policy, Report CEP 2002/7, www.unecce.org.

²¹ Patrick MacAuslan (2003), Albania Land Use Policy, EuropeAid report no. 112672 fq. 48, citon UNECE (2002) raport Mbi mjedisin ne Shqipëri.

²² Shih United Nations Development Program (2005) Country Evaluation, Assessment of Development Results, 2002-2004; gjithashtu Draft Country Program Document, 2006-2010; <http://intra.undp.org.al>.

²³ Harold Lemel (2005), *Compilation of Reports, Findings and Proposals on Land Tenure and Organizational Issues*, Projekti i Zhvillimit te Burimeve Natyrore i Bankes Boterore, fq. 42.



ZYRA E BANKËS BOTËRORE NË TIRANË
Rr. "Dëshmorët e 4 Shkurtit" , Nr.34
Tiranë - Shqipëri
Tel.:+355 42 80650/1
Fax.:+355 42 405 90
www.worldbank.org.al