

NOTË TEKNIKE

“MBI INVESTIMET DHE SIGURINË JURIDIKE TË PRONËS”

Tiranë

Maj 2019

Sekretariati i Këshillit të Investimeve shpreh mirënjohjen ndaj Dhomës Amerikane të Tregtisë (AmCham), Shoqatës së Investitorëve të Huaj në Shqipëri (FLAA), Confindustria Albania, Dhomës Franceze të Tregtisë si dhe Qendrës së Eksporteve Shqiptare për bashkëpunimin e veçantë në procesin e konsultimit të kësaj note teknike.

PËRMBAJTJA

I.	HYRJE	4
II.	METODOLOGJIA.....	4
III.	KONTEKSTI.....	5
IV.	KUADRI LIGJOR DHE RREGULLATOR.....	7
4.1	STRATEGJI DHE LIGJE.....	7
4.2	DINAMIKAT INSTITUCIONALE	11
V.	GJETJET.....	12
VI.	TË TJERA.....	22
VII.	REKOMANDIME.....	24
VIII.	BIBLIOGRAFIA.....	28

SHKURTIME

FIAA	Shoqata e Investitorëve të Huaj në Shqipëri
AmCham	Dhoma Amerikane e Tregtisë
AMTP	Akti i Marrjes së Tokës në Pronësi
ASHK	Agjencia Shtetërore e Kadastrës
ASIG	Autoriteti Shtetëror për Informacionin Gjeohapësinor
BB	Banka Botërore
GJEDNJ	Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut
IKDHGJ	Infrastruktura Kombëtare e të Dhënave Gjeohapësinore
KI	Këshilli i Investimeve
MSHMS	Ministri i Shtetit për Mbrojtjen e Sipërmarrjes
SKZHI	Strategjia Kombëtare e Zhvillimit Ekonomik
ZQRPP	Zyra Qëndrore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme
ZRPP	Zyrat e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme
DAMT	Drejtoritë e Administrimit dhe Mbrojtjes së Tokës

I. HYRJE

Respektimi i të drejtave të pronësisë dhe regjistrimi i plotë dhe përfundimtar i pronës mbetet sfida e qeverisjes kundrejt respektimit të të drejtave të qytetarëve si edhe përmirësimit të klimës së investimeve në vend. Një qasje koherente, jo e fragmentuar ndaj problemeve të pronësisë, konsiderohet thelbësore për ekonominë e një vendi dhe përbën parakusht për stimulimin e investimeve. Çdo progres në këtë fushë, rrit sigurinë ligjore për investitorët, nxit transparencën në mirëqeverisjen dhe luftën ndaj korrupsionit, si dhe reflektohet menjëherë në raportet ndërkombëtare mbi reformat në Shqipëri.

Kohët e fundit vihen re disa dinamika ligjore që synojnë të adresojnë zgjidhjen përfundimtare të problematikave të regjistrimit të pronës. Situata e pronësisë në vend është sfiduese pasi lidhet me një mori problemesh, që nga pasaktësitë dhe mungesa e regjistrimit fillestar, dështimet e njëpasnjëshme institucionale apo edhe nivelin e lartë të korrupsionit që shoqëron proceset që lidhen me pronën.

Megjithë përpjekjet e vazhdueshme për të futur në kahun e zgjidhjes problematikat mbi respektimin e të drejtave të pronësisë si edhe të regjistrimit të pronës, situata është akoma larg zgjidhjes. Kështu, në mjaft raste, mungesa e sigurisë juridike mbi pronën ka prekur zhvillimin e sektorit të bujqësisë për shkak të fragmentimit të tokës, ka penalizuar sektorin e turizmit për mungesë të investimeve në shkallë të gjerë, ku disa investitorë të huaj janë detyruar të lënë projektet në mes dhe në disa raste edhe të largohen nga Shqipëria. Njëkohësisht vihet re një deformim në tregun e pasurive të paluajtshme, asete të tëra të pa formalizuara dhe jashtë aksesit në kredi, mos taksimi i pasurisë së paluajtshme, çmime fiktive, toka bujqësore në një pjesë të konsiderueshme e paregjistruar dhe pothuajse jashtë sistemit të taksimit. Problematikat e pronësisë kanë nxitur mashtrime në tregun e pasurive të paluajtshme dhe ka ngjallur konflikte sociale duke prekur kështu individin, biznesin si edhe vetë shtetin.

Problematikat e pronësisë si një nga pengesat më kryesore për stimulimin e investimeve në vend dhe përmirësimin e mëtejshëm të klimës së biznesit, janë evidentuar në pothuaj të gjitha temat e analizuara nga Sekretariati dhe të diskutuara në KI, si informaliteti në ekonomi, *Incentivat e Investimeve, Aksesit në Financë, Ankimimi Administrativ, Sistemi e-Leje, Informaliteti në Turizëm* etj,

Aktualisht, në vijim të votimit të anëtarëve në KI, Sekretariati ka bashkëpunuar me shoqatat e biznesit, ekspertë të fushës, si edhe me institucionet përgjegjëse të cilat kanë kontribuar në mënyrë aktive në këtë Notë Teknike për të mundësuar evidentimin e problematikave më kryesore të pronësisë në këndvështrimin e biznesit dhe dhënien e sugjerimeve për prioritizimin e ndërhyrjeve në koherencë edhe me zhvillimin e sektorëve strategjikë të vendit.

Kjo Notë Teknike nuk merr përsipër të japë rekomandime shteruese për zgjidhjen përfundimtare të çështjeve të regjistrimit të pronësisë në vend, por vetëm të prioritizojë disa aksione konkrete të cilat duhet të ndërmerren sa më parë për t'a vendosur reformën e pronësisë në koherencë edhe me domosdoshmërinë për stimulimin e investimeve në vend.

II. METODOLOGJIA

Hapat e ndërmarra nga Sekretariati për të identifikuar sfidat e investitorëve në lidhje me të drejtat e pronësisë dhe procedurat e regjistrimit janë si më poshtë vijon:

- (i) Hulumtimi i strategjive, dokumentave, ligjeve dhe akteve nënligjore të miratuara ndër vite nga qeveritë për të adresuar zgjidhjen e çështjeve të pronësisë dhe analizimi i disa problematikave të tyre në këndvështrimin e biznesit;
- (ii) Hulumtimi i raporteve ndërkombëtare si *EU Progress Report 2018*, *Doing Business 2019*, *US Department of State Investment Climate Statement 2018*. etj
- (iii) Analiza e problematikave nga bizneset e veçanta dhe shoqatat e biznesit të depozituara në Sekretariatat përgjatë periudhës 2015-2019 dhe të regjistruara në mënyrë kronologjike në bazën e të dhënave të Sekretariatit.
- (iv) Konsultime direkte të Sekretariatit me 30 përfaqësues të shoqatave të biznesit (si p.sh. takim me 5 biznese anëtare të FIAA-s më 17 prill 2019), biznese, ekspertë të fushës dhe institucione që janë pjesë e problematikave dhe e zgjidhjeve, bazuar në pyetje dhe çështje të strukturuar paraprakisht nga Sekretariatit. Bizneset e kontaktuar ushtrojnë aktivitet kryesisht në fushën e energjisë, turizmit dhe bujqësisë.
- (v) Konsultime në nivel teknik në një mbledhje “*Fokus Group*” organizuar më 17.05.2019 me 20 pjesëmarrës nga dhoma dhe shoqata të biznesit dhe ekspertë të pavarur me qëllimin për të diskutuar/konfirmuar gjetjet paraprake të analizës së Sekretariatit dhe rekomandimet e mundshme.
- (vi) Konsultim publik i ASHK me biznese të AmCham organizuar më 21.05.2019 në lidhje me reformën institucionale të pronësisë.

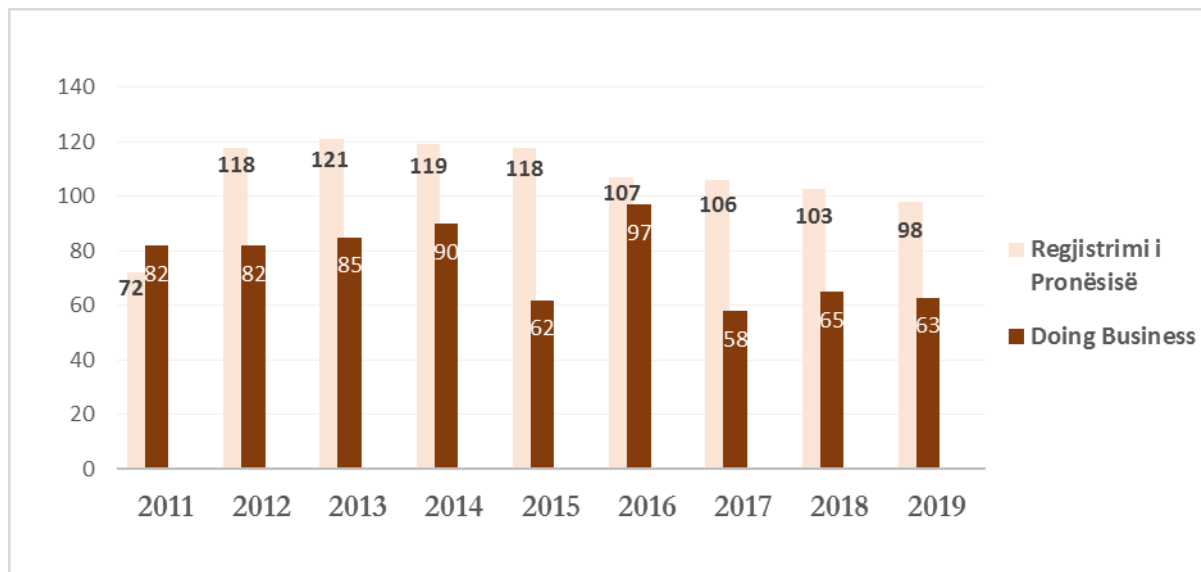
Sekretariatit i KI-së ka marrë komente me shkrim mbi problematikat dhe çështjet konkrete që hasin bizneset në lidhje me pronësinë në përgjithësi dhe regjistrimin e saj në veçanti nga AmCham, FIAA, Confindustria Albania, Shoqata e Eksportuesve, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë Francë-Shqipëri dhe Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë Tiranë.

III. KONTEKSTI

Regjistrimi i pronës është një nga elementët kryesorë të vlerësuar nga raporti i Doing Business në kuadër të vlerësimit të përgjithshëm të bërë nga Banka Botërore për një vend. Ky indikator shqyrton hapat, kohën dhe kostot e përfshira në regjistrimin e pronës, **duke supozuar një rast standard të një sipërmarrësi i cili dëshiron të blejë një tokë dhe një ndërtesë që është e regjistruar dhe nuk ka konflikt për titullin e pronësisë**. Përveç kësaj, indikatorit tregojnë gjithashtu cilësinë e sistemit të administrimit të tokës në 5 dimensione: (a) besueshmëria e infrastrukturës; (b) transparenca e informacionit; (c) mbulimi gjeografik; (d) zgjidhja e mosmarrëveshjes për tokën, dhe (e) aksesit i barabartë ndaj titujve të pronësisë.

- Sipas *Raportit DB 2019 të Bankës Botërore*, Shqipëria performoi dobët në kategorinë e regjistrimit të pronave, duke u renditur e 98-ta nga 190 ekonomi. Sipas këtij indeksi, nevojiten 19 ditë dhe 5 procedura për regjistrimin e pronës dhe kostot shoqëruese mund të arrijnë 9,2 përqind të vlerës totale të pronës.

Figura 1: Renditja e Shqipërisë në Doing Business (2011-2018)



Burimi: Raporte "Doing Business" të Bankës Botërore

Shënim i Sekretariatit: Renditja për indikatorin "Regjistrimi i pronës" ka qenë pothuajse gjithmonë më e ulët se renditja e përgjithshme e vendit në DB.

Vlen të përmendet se gjatë viteve të fundit, Shqipëria ka bërë disa përpjekje për të adresuar thjeshtimin e procedurave që lidhen me regjistrimin e pronës nga bizneset, duke mundësuar regjistrimin gjithashtu nëpërmjet zyrave noteriale si një shërbim me një ndalesë¹ nëpërmjet dhënies së aksesit në regjistrin elektronik të ZRPP dhe shërbimin "Fast Track"² për qytetarët dhe bizneset për ofrimin e 9 shërbimeve të regjistrimit brenda 24 orëve.

Megjithatë, këto përmirësime i referohen kryesisht menaxhimit administrativ të pronave të qarta dhe skenarit normal ku prona është regjistruar në sistemin elektronik të ZRPP-së dhe titulli i pronës është i qartë. Prandaj, ndikimi i tyre pozitiv ka qenë i kufizuar në aspektin e territorit dhe numrit të shërbimeve të ofruara.

Problemet me regjistrimin e pronave në Shqipëri kanë të bëjë me regjistrimin fillestar jo sistematik të tyre, mungesës së sigurisë dhe saktësisë së regjistrimeve të tilla, numrit të lartë të mosmarrëveshjeve mbi titujt e pronësisë dhe dështimit të sistemit të drejtësisë për t'i menaxhuar ato në kohën dhe në mënyrën e duhur, proceset kalimtare mbi të drejtat e pronësisë ndër vite, dhe dështimi për të përfunduar dixhitalizimin dhe hartëzimin e pronave. Të gjitha këto çështje të përmendura më lartë bëjnë që procedurat përfundimtare të regjistrimit në përgjithësi të jenë të vështira dhe të lodhshme, si edhe të çojnë në konsolidimin e perceptimit mbi pasigurinë e të drejtave të pronësisë.

¹ Shërbim i lancuar në vitin 2012 dhe i vënë në dispozicion me Ligjin Nr. 10491, datë 15.12.2011 "Për disa Ndryshime dhe Plotësime në Ligjin 7829 "Për Noterinë"

² Filluar në vitin 2018 si një projekt pilot përmes bashkëpunimit me ZRPP, ADISA dhe Postës Shqiptare.

- Çështjet e mësipërme janë të pranuarra gjerësisht nga raporte ndërkombëtare si Raporti i Departamentit Amerikan të Shtetit për Klimën e Investimeve për vitin 2018, sipas të cilit:
“Të drejtat e pronësisë mbeten një sfidë tjetër në Shqipëri, pasi titulli i qartë i pronësisë është vështirë të merret. Disa faktorë përfshijnë aktorë të paskrupullt që manipulojnë sistemin e korruptuar të gjykatave për të fituar titullin e pronësisë mbi tokën jo të tyre. Ndërtimet e paligjshme përbëjnë një pengesë të madhe për sigurimin e titujve të pronësisë. Procesi i legalizimit për të trajtuar ndërtimet e paligjshme në shkallë të gjerë filloi në vitin 2006 dhe është ende në zhvillim e sipër.”
- Raporti i Progresit i BE 2018 thekson se “... përsa i përket të drejtave të pronësisë, ende duhet të bëhen përparime drejt përmirësimit të kuadrit ligjor për regjistrimin, shpronësimin dhe kompensimin. Strategjia 2012-2020 për të drejtat e pronës ende nuk është përditësuar dhe koordinimi institucional duhet të përmirësohet. Mangësitë në zbatimin e parimeve të shtetit të së drejtës vazhduan të pengonin mjedisin e biznesit, edhe pse pati progres në reformën në fushën e drejtësisë. Kjo po shkakton humbje në të ardhurat nga taksat, mungesë të mbrojtjes së punës dhe konkurrencë të padrejtë midis firmave. Zbatimi joefikas i kontratave, të drejtat e pasigurta të pronësisë dhe prevalenca e korrupsionit janë shqetësimet kryesore të shprehura në mënyrë të përsëritur nga bizneset.”

Përveç kësaj, raporti thekson nevojën e Shqipërisë “Për të konsoliduar më tej forcimin e të drejtave të pronësisë, të përparojë në rishikimin e akteve të pronësisë, dhe të bëjë progresin e nevojshëm në dixhitalizimin dhe hartëzimin e pronës.”

- Dokumenti publik i cili në mënyrë të konsoliduar ka përmbledhur informacion mbi projektet me financim të huaj në mbështetje të objektivave strategjike që lidhen me pronësinë është *Strategjia Ndërsëktoriale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020”* (këtu e në vijim referuar si “Strategjia”). Projektet më kryesore që kanë trajtuar çështjet e pronësisë janë: LAMP (Land Administration and Management Project) i BB-së filluar në 2007; projekte të CARDS, FAO, OSBE, me anë të të cilave është synuar të adresohen midis të tjerave:
 - forcimi i sigurisë së pronës, përmirësimi i planifikimit urban, kontrolli, menaxhimi dhe zhvillimi i tokës me anë të dixhitalizimit të të dhënave të administruara në zyrën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme;
 - regjistrimin fillestar sistematik të pronës së paluajtshme, kthim-kompensimin dhe legalizimin;
 - përmirësimin e menaxhimit të pyjeve dhe kullotave komunale dhe saktësimin e sipërfaqes së fondit pyjor dhe kullor dhe regjistrimin e saj në kadastër në format të dixhitalizuar (GIS).

IV. KUADRI LIGJOR DHE RREGULLATOR

4.1 STRATEGJI DHE LIGJE

Për qëllim të kësaj analize janë konsideruar vetëm dokumentet bazë të publikuara të cilat evidentojnë problematikën në fushën e të drejtave të pronësisë dhe të regjistrimit të saj dhe hapat e parashikuara për adresimin e tyre.

Nga pikëpamja legislative problematikat e pronësisë janë trajtuar me ligje të vecanta, specifike dhe sektoriale të cilat nuk kanë qenë efikase. Ndryshimet e shpeshta të këtyre ligjeve dhe të legjislacionit sekondar të dalë në bazë dhe për zbatim të tyre kanë ndikuar në krijimin e praktikave jouniforme administrative dhe gjyqësore. *Për shembull, ekzistojnë rreth 15 ligje të veçanta sektoriale që trajtojnë të drejtat e pronësisë, ku secili prej tyre ka krijuar procedura të veçanta dhe organe shtetërore sektoriale duke fragmentuar problematikat dhe për rrjedhojë edhe zgjidhjen e tyre. Gjetja e mësipërme konfirmohet edhe nga raporte të mirënjohura për kelimën e investimeve sipas të cilave legjislacioni i pronës është zhvilluar në një mënyrë të fragmentuar dhe të pakoordinuar. Reforma në këtë sektor nuk ka arritur konsolidimin e të drejtave të pronësisë dhe eliminimin e paqartësive ligjore*³. Më poshtë në mënyrë të përmbledhur janë konsideruar:

1. Programi i Reformave Ekonomike 2018-2020 (ERP)

Çështjet që lidhen me të drejtat e pronës dhe regjistrimin e tokës *vazhdojnë të ndikojnë konkurrueshmërinë e ekonomisë shqiptare*. Kjo është një çështje ndërsektoriale që ndikon në infrastrukturën dhe zhvillimin industrial, bujqësinë, tregun e pronës dhe, e rëndësishmja, qasjen në financa. Vazhdimi i progresit për krijimin e një kadaestre gjithëpërfshirëse ka qenë i ngadalshëm. ERP mban një këndvështrim të ngushtë të çështjes, duke i dhënë përparësi vetëm tokës bujqësore. Ka pasur një lehtësim të regjistrimit të pasurive për të thjeshtësuar regjistrimin e pronës, ndërkohë që nuk është bërë progres në ngritjen e kadastrës elektronike.

2. Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2014-2020 (SKZHI)

Ndërkohë, në strategjinë kombëtare për zhvillim dhe integrim, theksohen specifikisht veprimet që do të ndiqen si:

1. Trajtimi i mospërputhjeve dhe boshllëqeve në kuadrin ligjor për të drejtat e pronësisë për të mundësuar regjistrimin e titullit, legalizimin, kthimin dhe kompensimin për të proceduar shpejt dhe me efikasitet.
2. Përfundimi i një regjistri fillestar sistematik kombëtar dhe krijimi i një regjistri të konsoliduar publik elektronik të pronave të paluajtshme.
3. Përfundimi i kthimit fizik të pronës (duke përfshirë transferimin e pronës shtetërore tek aplikuesi) kur kjo është e mundshme.
4. Krijimi i një skeme kompensimi që konsiderohet e drejtë dhe konsensuale nga të gjitha palët, që është e përbalueshme nga pikëpamja fiskale, që jep pagesa në kohë dhe për të cilën përfituesit e shpronësimit marrin një pjesë të drejtë të kostos.
5. Zgjidhja e statusit të pronave joformale që aktualisht mbeten jashtë procesit të legalizimit.

3. Strategjia Ndërsektoriale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020” dhe të Planit të saj të Veprimit⁴.

Strategjia ka pranuar se çështjet e pronësisë janë trajtuar në mënyrë të fragmentuar dhe ligjet përkatëse nuk kanë dhënë zgjidhje shteruese apo gjithëpërfshirëse. Në strategji janë evidentuar problematikat kryesore si edhe janë vendosur objektivat strategjike të mëposhtme:

³ Departament Amerikan i Shtetit - Bureau of Economic and Business Affairs Investment Climate Statements for 2018

⁴ Strategjia e miratuar me VKM Nr. 405 datë 27.06.2012.

1. Përfundimi 100% i regjistrimit fillestar sistematik kombëtar brenda vitit 2013, krijimi i regjistrit elektronik publik të pasurive të paluajtshme të konsoliduar dhe përmirësimi i funksioneve të ZRPP-së.
2. Përfundimi 100% i proceseve të përkohshme të nivelit kombëtar; i njohjes së pronësisë së subjekteve të shpronësuara brenda 2014, i lirimit të shtëpive të ish-pronarëve brenda vitit 2017, i legalizimit të ndërtimeve informale brenda vitit 2013, si dhe i verifikimit të titujve të pronësisë brenda vitit 2013.
3. Krijimi i një skeme efektive unike kompensimi brenda vitit 2013 dhe fillimin e zbatimit të saj bazuar në një fond fizik dhe financiar të konsoliduar për subjektet e shpronësuara edhe nëpërmjet reformimit të metodikës së vlerësimit të pronave të paluajtshme sipas vlerës së tregut dhe në procesin e inventarizimit të pronave shtetërore.
4. Forcimi i sistemit të të drejtave të pronësisë dhe mbrojtjes së tyre deri në fazën e ekzekutimit sipas standardeve të GJEDNJ-së në përputhje me Strategjinë Ndërsektoriale të Drejtësisë, me qëllim rritjen e sigurisë mbi pronën e fituar me ligj dhe të investimeve mbi të, si dhe të dinamizmit të tregut të tokës brenda vitit 2020.
5. Modernizimi dhe përmirësimi i informacionit, nëpërmjet digitalizimit 100% të sistemeve që kanë informacion për pasuritë e paluajtshme, përfshirë hartat, sipas standardeve të direktivës INSPIRE, në funksion të përfitimit nga kapacitetet e IKDHGJ-së, deri në vitin 2020.

Objektivat strategjike të mësipërme të detajuara me masa konkrete dhe afate kohore specifike, rezultojnë në pjesën më të madhe të papërmbyshura dhe tashmë të tejkaluara. Duke konsideruar iniciativat e reja ligjore të cilat kanë një vizion të ri mbi zgjidhjen e integruar të problematikave të pronësisë në vend dhe mbi bazën e afateve të reja kohore, strategjia ndërsektoriale mund të konsiderohet tashmë një dokument i vjetër dhe që nuk mund të merret si referencë për zbatim.

4. Ligji Nr.111/2018 “Për Kadastrën”⁵- Risitë e tij

Qëllimi i këtij ligji është për të garantuar një regjistrë të saktë dhe të besueshëm të pasurive të paluajtshme, elementë të cilët kanë qenë ndër vite problematikë në situatën reale në vend duke konsideruar proceset kalimtare (legalizim, urbanizim, regjistrimi i tokave bujqësore, etj.) të vazhdueshme, dinamike dhe pa një kohezion sistematik mbi marrëdhëniet e pronësisë mbi pasuritë e paluajtshme. Ndryshe nga vende të tjera të cilat i kanë trajtuar dhe përballur sfida të tilla më parë dhe më shpejt, në Shqipëri proceset kalimtare në lidhje me pronësinë determinojnë regjistrimin e konsoliduar të pasurive të paluajtshme dhe rrjedhimisht cilësinë dhe besueshmërinë e regjistrit⁶.

Me miratimin e Ligjit Nr. 111/2018 dhe plotësimin e kuadrit nënligjor në bazë dhe për zbatim të tij, hidhen edhe bazat për kadastrën digjitale online në funksion të përonave fizikë dhe juridikë, vendas dhe të huaj, për të mundësuar njohjen në kohë reale të gjendjes juridike mbi një pasuri të paluajtshme të caktuar. Konkretisht, në nenin 28 paragrafin 3 i Ligjit

⁵ Ligji Nr.111/2018 ka zëvendësuar Ligjin Nr. 33/2012 “Për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme” me anë të të cilit u transformua ZRPP si institucion me vetëfinancim, vendosi rregulla për përmirësimin dhe përditësimin e të dhënave të mbajtura në regjistrë, si edhe hodhi bazat për ofrimin e shërbimeve on line sipas parimit One-Stop Shop.

⁶ Për qëllime të kësaj Note Teknike janë parë rastet në Serbi dhe Maqedoninë e Veriut.

parashikohet se: “Personat juridikë/fizikë, vendas apo të huaj, që kanë të drejtën për të pasur akses në sistemin elektronik apo në portalin unik qeveritar shumëfunksional, mund të marrin ekstrakte/dokumente elektronike pronësie në mënyrë të drejtpërdrejtë, pasi kanë marrë pëlqimin e subjekteve, që figurojnë të regjistruar si pronarë të pasurisë së paluajtshme.”

Nuk është e qartë se përse ligji ka parashikuar marrjen e pëlqimit paraprak për të pasur akses në të dhënat kadastrale dixhitale edhe për pronat shtetërore, të cilat në analizë të fundit janë pronë e publikut dhe nuk përmbajnë të dhëna personale.

Ligji nr. 111/2018, ka parashikuar në nenin 5/b, që shërbimi publik i regjistrimit të pasurive të paluajtshme dhe procedurat e lidhura me të udhëhiqen, ndër të tjerave: “Parimi i sigurisë juridike: Respektimi i të drejtave të fituara më parë dhe i pritshmërive të ligjshme të subjekteve të së drejtës”. Ky parashikim edhe pse jo në mënyrë të hapur, referon tek siguria juridike që duhet t’u garantohej subjekteve të të drejtave të pronësisë edhe në rastet e dëmeve të shkaktuara nga ASHK si rezultat i veprimtarisë së paligjshme të punonjësve të saj⁷.

Në lidhje me këtë aspekt, sikurse edhe në ligjin pararendës Nr. 33/2012 “Për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme” (të ndryshuar) është parashikuar krijimi i Fondit të Dëmshpërblimit si garanci për mbulimin e dëmeve të shkaktuara nga veprimtaria kadastrale.

5. Projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë”

Në dallim nga Ligji nr.111/2018, “Për kadastrën”, projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” (“Projektligji”) ka karakter të përkohshëm deri në arritjen e qëllimit të tij. Projektligji përcakton rregullat, kriteret dhe kushtet për përfundimin e procesve administrative dhe regjistrimin përfundimtar të titujve të pronësisë për pasuritë e paluajtshme, duke synuar dhënien fund të një periudhe të gjatë tranzicioni për zgjidhjen e problematikave të pronësisë për pasuri të paluajtshme shtetërore ose private. Me miratimin e tij në ligj mendohet të zëvendësohen rreth 7 ligje aktuale, duke shmangur mbivendosjen e rregullave mbi të drejtat e pronësisë dhe të regjistrimit të tyre.

Midis të tjerash, ndër proceset kalimtare që kanë më tepër rëndësi janë ato që lidhen me: a) legjitimimin e titujve të pronësisë të dhënë sipas akteve ligjore dhe nënligjore për token bujqësore; b) përfundimin e procesit të inventarizimit të pronave të paluajtshme të pushtetit qëndror dhe atyre të transferuara pushtetit vendor; c) rregullimin e marrëdhënieve të pronësisë në territoret e cilësuar si zona me përparësi zhvillimin e turizmit⁸; d) legjitimimin dhe regjistrimin e ndërtimeve pa leje.

Nga një vlerësim paraprak konsolidimi i marrëdhënieve të pronësisë mbi pasuritë e paluajtshme dhe arritja e sigurisë juridike në këto marrëdhënie, përfshirë edhe përfundimin e procedurave kalimtare si më sipër, mendohet se do të kërkojë deri në 10 vjet⁸.

⁷ Ligji Nr.33/2012 “Për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme” (të ndryshuar) ka qenë më konkret sa i takon parashikimit të normave për shpërblimin e dëmeve që shkaktohen nga veprimtaria e zyrës së regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Pavarësisht, subjektet që pësojnë një dëm nga veprimtaria kadastrale mund të ezaurojnë parimin e sigurisë juridike që garanton Ligji 111/2019 në nenin 5/b të tij duke ju referuar dispozitave të përgjithshme të Kodit Civil dhe ligjit të posacëm Nr. 8510 datë 15.07.1999 i cili ka për objekt rregullimin e përgjegjësisë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore (p.sh. ASHK) e cila mund të lindë si pasojë e veprimtarisë administrative të paligjshme të tyre.

⁸ Relacioni i Projekt-ligjit “Për Përfundimin e Proceseve Kalimtare të Pronësisë në Republikën e Shqipërisë”

Të dy dokumentet ishin parashikuar të diskutoheshin, shqyrtoheshin dhe miratoheshin paralelisht. Aktualisht rezultoi i miratuar vetëm Ligji Nr.11/2018⁹ me disa përmirësime që ndoqën dekreten e Presidentit të Republikës për kthimin e tij në Kuvendin e Shqipërisë, ndërsa projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë” është në proces rivlerësimi për lehtësimin dhe unifikimin e procedurave që lidhen me regjistrimin e titujve të pronësisë¹⁰.

4.2 DINAMIKAT INSTITUCIONALE

Institucionet që vepronin mbi të drejtat e pronësisë deri në momentin e hyrjes në fuqi të Ligjit Nr.111/2018 ishin 8. Numri i lartë i Agjencive dhe kuadri i përgjithshëm rregullator ka krijuar mbivendosje të proceseve që lidhen me të drejtat e pronësisë¹¹. Në funksion të thjeshtimit të tij dhe veçanërisht procedurave që lidhen me regjistrimin e pasurive të paluajtshme së fundmi është krijuar Agjencia Shtetërore e Kadastrës (ASHK) e cila përbën bazën për reformën e nisur në fushën e pronësisë.

Krijimi i Agjencisë Shtetërore të Kadastrës (ASHK)

Ligji Nr.111/2018 “Për Kadastrën” krijoi ASHK si organi përgjegjës për procedurat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme, si dhe për realizimin e proceseve kalimtare të së drejtës së pronësisë¹².

ASHK si institucioni ligjzbatues për të gjitha procedurat e parashikuara në këtë ligj centralizon kompetencat dhe funksionet e 3 institucioneve që veprojnë në fushën e pronësisë, konkretisht: 1) Agjencisë së Inventarizimit dhe Transferimit të Pronave Publike (AITPP); 2) Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritetit të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI) dhe 3) Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme (ZRPP)¹³.

Nga pikëpamja e reformës së pronës krijimi i një institucioni të vetëm si ASHK ka për qëllim të përmirësojë, harmonizojë dhe unifikojë hallkat dhe procedurat që çojnë në regjistrimin e pronës, që nga rregullat për administrimin e kadastrës, përmirësimin e sistemit hartografik kadastral dhe

⁹ Miratuar më 07.02.2019

¹⁰ Raporti i Komisionit Për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

¹¹ Strategjia Ndërsektorale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020” dhe të Planit të saj të Veprimit fq.5.

¹² Ligji Nr.111/2018 dhe projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë” janë pjesë e paketës së ligjeve për reformën e pronës. Në dallim nga Ligji nr.111/2018, “Për kadastrën”, projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” ka karakter të përkohshëm deri në arritjen e qëllimit të tij. Projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” përcakton rregullat, kriteret dhe kushtet për përfundimin e procesve administrative dhe regjistrimin përfundimtar të titujve të pronësisë për pasuritë e paluajtshme, duke synuar dhënien fund të një periudhe të gjatë tranzicioni për zgjidhjen e problematikave të pronësisë për pasuri të paluajtshme shtetërore ose private. Të dyja dokumentat ishin parashikuar të diskutoheshin, shqyrtoheshin dhe miratoheshin paralelisht. Aktualisht rezultoi i miratuar vetëm Ligji Nr.11/2018 me disa përmirësime që ndoqën dekreten e Presidentit të Republikës për kthimin e tij në Kuvendin e Shqipërisë, ndërsa projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë” është në proces rivlerësimi për lehtësimin dhe unifikimin e procedurave që lidhen me regjistrimin e titujve të pronësisë (Raporti i Komisionit Për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut).

¹³ ASHK tashmë organizohet si një institucion në varësi të Kryeministrit dhe jo sikurse ZRPP që ishte në varësi të Ministrit të Drejtësisë.

deri ato që lidhen me mënyrën e korigjimit të pasaktësive dhe gabimeve materiale, funksione të cilat edhe në modele të tjera në rajon janë të centralizuara në institucionet homologe të ASHK¹⁴.

ASHK kryesisht ose me kërkesë të palëve të interesuara duhet të përmirësojë kufijtë e sipërfaqeve të pasurive të paluajtshme, hartat kadastrale dhe pozicionin e tyre gjeografik me qëllimin për të siguruar përputhshmëri ndërmjet situatës faktike në terren dhe regjistrimit fillestar në ZRPP¹⁵.

Efikasiteti i ASHK si institucion që unifikon procedurat në lidhje me regjistrimin e pronësisë mbetet për t'u parë në të ardhmen duke konsideruar që kuadri ligjor dhe nënligjor mbi bazën e të cilit organizohet dhe funksionon ASHK është shumë i ri, ende i paplotësuar plotësisht dhe projektligji "Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë" ende i pamiratur dhe objekt ri-diskutimi. Plotësimi i strukturës institucionale dhe kuadrit nëligjor sa më parë është i domosdoshëm.

V. GJETJET

Gjetjet e analizës të grupuara më poshtë, janë rezultat i analizës së komenteve të dërguara në Sekretariat nga shoqatat e biznesit, i diskutimeve dhe konsultimeve paraprake të bëra me grupet e interesit, shoqata biznesi dhe dhoma tregtie, biznese, ekspertë si edhe në bazë të raporteve të bëra publike sipas metodologjisë së prezantuar më sipër.

Gjetjet janë të natyrave të ndryshme si: mungesa e regjistrimit sistematik fillestar të pronave private dhe shtetërore, harta pronësore të papërshtatshme dhe mbivendosje të tyre, regjistri elektronik i pronësisë i papërfunduar dhe shërbime të kufizuara, moskoherencë ndër vite midis proceseve kalimtare të pronësisë, përfundimit të tyre dhe regjistrimit të pronave, pasiguri juridike për investitorët dhe sistemin bankar nga dokumenta pronësie të paqarta/pasakta, informalitet në tregun e pasurive të paluajtshme edhe për shkak të mosregjistrimit të njërive pronësore, toka bujqësore në një masë të madhe e paregjistruar dhe jashtë tregut formal të pasurive të paluajtshme etj.

Ato janë profilizuar dhe prioritetizuar sipas këndvështrimit të biznesit dhe kostove që ato mbartin për të ku emëruesi i përbashkët është mungesa e sigurisë juridike për transaksionet mbi pasuritë e paluajtshme. Në vijim gjetjet janë grupuar në 5 shtylla si më poshtë:

- 1. Megjithë përpjekjet ndër vite nëpërmjet ndryshimeve ligjore, institucionale, projekteve kombëtare dhe ndërkombëtare, ende në vitin 2019 mungon një regjistër i plotë, unik dhe i konsoliduar i pasurive të paluajtshme, llojeve të tyre si edhe të drejtave të pronësisë mbi to. Mungesa e tij ka nxitur pasiguri ligjore mbi të drejtat e pronësisë¹⁶, për të gjitha subjektet dhe në veçanti për investitorët.**

Mungesa e regjistrimit të plotë të pasurive të paluajtshme është një nga problemet themelore i njohur si i tillë nga të gjitha qeveritë dhe i paadresuar asnjëherë në mënyrë të plotë. Megjithë

¹⁴ Kadastra e Pasurive të Paluajtshme në Serbi apo Agjencia e Pasurive të Paluajtshme në Maqedoninë e Veriut e organizuar në bazë të ligjit Nr. 55 date 16.04.2013 "Për Kadastrën e Pasurive të Paluajtshme".

¹⁵ Nenet 35,36 dhe 37 të Ligjit Nr. Nr.111/2018 "Për Kadastrën"

¹⁶Në relacionin e Ligjit nr.111/2018 nënvizohet se efektet e synuara të ligjit janë garantimi i një regjistri të saktë dhe të besueshëm të pasurive të paluajtshme.

përpyjekjet tona¹⁷, për të mundësuar një debat mbi bazën e një informacioni të përditësuar, nuk arritëm të evidentonim për këtë analizë një dokument publik me të dhëna të plotë dhe të pakundërshtueshme në lidhje me ecurinë e procesit të regjistrimit të pronës në Shqipëri dhe inventarin real të tyre si p.sh. të dhëna mbi numrin e zonave kadastrale që kanë kaluar procesin e regjistrimit fillestar; numrin e pronave të regjistruara dhe atyre në proces apo të paregjistruara, numrin e saktë të pasurive tokë, bujqësore apo të pasurive pronë shtetërore. Më poshtë jepen disa të dhëna të përafërta të cilat janë vendosur në dispozicion të Sekretariatit nga partnerët¹⁸ dhe të konfirmuara nga ASHK gjatë fazës së konsultimit të kësaj Notë Teknike:

- 12% e Zonave Kadastrale nuk i janë nënshtruar regjistrimit fillestar - përkthyer në 10% të pronave kombëtare;
- 95% e zonave të regjistruara datojnë në vitet 1992-1995 – këto zona nuk i janë nënshtruar proceseve të përditësimit dhe përmirësimit për më shumë se 20 vjet;
- 75% e zonave të regjistruara kanë arkivuar tërësisht informacionin në mënyrë manuale, me regjistrime të një cilësie të dobët dhe të pasakta;
- 80% e pronave rurale nuk janë të pajisura me *Certifikatë Pronësie*.

Regjistrimi fillestar i plotë fillestar dhe sistematik i pasurive edhe pse një proces që duhej përmbyllur brenda 2013¹⁹ mbetet një proces i hapur. Nga konsultimet me biznesin dhe analiza e mëtejshme, rezulton se mungesa e një regjistri të plotë të pasurive të paluajtshme lidhet me faktorët e mëposhtëm:

a) *Legjislacioni i komplikuar mbi titujt e ndryshëm të pronësisë ka krijuar mbivendosje të procedurave.* Ai parashikon fitimin e titujve të pronësisë mbi një pasuri të paluajtshme, në mënyra, forma dhe nga institucione të ndryshme. Vetëm për të përmendur disa prej tyre:

- Kodi Civil i RSH miratuar me ligjin nr.7850, datë 29.7.1994²⁰;
- Ligji nr.133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”;
- Ligji nr. 7501 datë 19.7.1991 “Për Tokën”;
- Ligji nr. 9482 datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

Këto ligje kanë synuar të zgjidhin në mënyrë të pavaruar çështjet në lidhje me të drejtat e pronësisë duke mos i integruar zgjidhjet, por duke i *trajtuar ato si kalimtare*. Është e vështirë të gesh në kuadrin ligjor dhe nënligjor parashikime të qarta dhe shteruese mbi mënyrën e zgjidhjes së konflikteve midis titujve të pronësisë, se cila mënyrë ka përparësi mbi tjetrin. Në shumicën e rasteve çështje të tilla kanë përfunduar për zgjidhje në juridiksionin gjyqësor, i cili më shumë sesa pjesë e zgjidhjes ka qenë pjesë e problemeve. Iniciativat e fundit ligjore dhe konkretisht projekt-ligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare

¹⁷ Ndaj, Sekretariati i është referuar pjesërisht të dhënave të paraqitura në Strategjinë Ndërsektorale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020”, si edhe të dhëna të marra gjatë konsultimit me institucionet apo shoqatat, ndërsa të dhënat e tjera në rastin më të mirë janë të viteve 2011-2012.

¹⁸ Jo të publikuara zyrtarisht

¹⁹ Referoju Planit të Veprimtari - Strategjia Ndërsektorale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020”.

²⁰ Ndryshuar me ligjin nr.8536, datë 18.10.1999 dhe nr.8781, datë 3.5.2001

të pronësisë” dhe Ligji 111/2018 mendohet se do të adresojnë në një masë të kënaqshme një pjesë të këtyre problematikave.

- b) *Ndërtimi i strukturës institucionale të fragmentuar nga pikepamja rregullatore ka ndikuar në mos trajtimin sistematik të titujve të pronësisë dhe mos regjistrimin e duhur të tyre. Numri i madh Agjencive të cilat ndër vite janë marrë me problematikat ka prodhuar më tepër paqartësi sesa siguri juridike.*

Autoritetet e ndryshme shtetërore që kanë të drejtë të japin të drejta mbi pronën shtetërore nuk janë të koordinuara me njëra-tjetrën dhe në disa raste e njëjta tokë që u jepet investitorëve u sigurohet gjithashtu familjeve bujqësore nga autoritetet e tjera shtetërore. Kjo krijon dëmtime të mëdha për investitorët e huaj që duhet të ndjekin me vite procedurat administrative dhe gjyqësore për zbatimin dhe mbrojtjen e të drejtave të tyre të cilat duhet të ishin dhënë nga Qeveria. Kjo jo vetëm krijon kosto për investitorët, por gjithashtu nuk u lejon atyre të investojnë në këto prona dhe për këtë arsye të krijojnë rrezikun e braktisjes së investimeve dhe/ose paditjes së shtetit për dëmet²¹.

Burimi: Shqetësim i ngritur nga një biznes, anëtar i FIAA

- c) *Këto institucione kanë funksionuar vetëm brenda një kuadri të ngushtë kompetencash dhe metodologjive të ndara dhe ta pabarmonizuar, duke prodhuar shpeshherë vendime në kundërshtim me njëra-tjetrën. Sistemet koordinative dhe hartografike kanë qenë vazhdimisht të ndryshme në institucione të ndryshme dhe jokohërente me mundësitë teknologjike që ofrohen sot. ALUIZNI mbështetet në hartat e fotografimit ajror, ndërsa ZRPP në harta të vjetra të pasakta. Në të vërtetë ka një mospërputhje midis pozicionimit të pronave të paluajtshme në regjistrat e pasurive të paluajtshme (ZRPP) dhe konfigurimit të tyre real në terren.*

*Një problematikë e tillë konstatohet herë pas here edhe nga vetë investitorët të cilët janë të interesuar për investime. Në një rast të paraqitur në Sekretariat, një biznes nuk kishte siguri juridike për blerjen e një pasurie të paluajtshme në autostradën Tiranë-Durrës. Nga verifikimet e kryera nga vetë investitori rezultonte se **kishte mosperputhje të gjendjes faktike në terren me atë të gjendjes juridike që figuronte në hartat e ZVRPP, sa i takonte sipërfaqes së tokës**. Në certifikatën e pronësisë rezultonin të regjistruara 13.000 m² tokë, ndërsa nga matjet faktike rezultonin rreth 10.800 m². Diferenca prej 2.200 m² presupozohet të ishte shpronësuar nga shteti për ndërtimin e rrugës dytësore, ndërkohë **që vetë institucionet nuk kishin bërë azhurnimet e rastit**. Për më tepër që statusi i pronës ishte i paqartë në lidhje me spostimet dhe mbivendosjet.*

Burimi: Rast i depozituar në Sekretariat nga Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë Francë-Shqipëri

Krijimi i ASHK si bashkim i disa institucioneve dhe pajisja e tij me burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore mendohet se do të zgjidhë çështjet e koordinimit institucional të munguar deri më sot.

²¹ Shembull i parashtruar në Sekretariat gjatë takimit me anëtarët e FLAA.

- d) *Transaksionet pas regjistrimit fillestar pasqyrohen në regjistrin publik (kartelë pasurie dhe hartë treguese) në kopjen letër dhe vetëm në një pjesë të caktuar edhe në formë dixhitale. Proçesi i dixhitalizimit të kartelës dhe i hartave treguese të regjistrimit fillestar të pasurive ka nisur që në 2011-2012 për Durrësin dhe Tiranën dhe më pas i shtrirë edhe në rajone të tjera. Aktualisht operohet me sistem elektronik dhe sistem jo elektronik në varësi të ecurisë së procesit. Përditësimi i veprimeve mbi pasuritë bëhet ende në një pjesë në mënyrë manuale. Hartat në letër paraqiten me cilësi jo të mirë, kryesisht në zona kadastrale me volum të lartë transaksionesh. Nga kërkimet e Sekretariatit nuk rezultojnë që ky proces të ketë ecur. Të dhëna publike në lidhje me statusin e këtij procesi mungojnë. Përgatitja e regjistrimit të plotë të pasurive të paluajtshme dhe dixhitalizimit të tij, kushtëzohet nga dixhitalizimi i të gjitha sistemeve që e furnizojnë atë si dhe nga veprimet proaktive të institucioneve si ALUIZNI, ATP, noterë, përmbarues, gjykata etj.*

Ligji Nr.111/2018 në nenin 24 të tij ka bërë një hap cilësor drejt përgatitjes së kadastrës dixhitale kombëtare duke parashikuar se: *“Aktet e gjykatave, noterëve, përmbaruesve gjyqësorë dhe organeve të tjera shtetërore, që përmbajnë fitimin, njohjen, ndryshimin, pushimin e një të drejte pronësie, ose që deklarojnë të pavlefshme veprimet juridike ose aktet e tjera për kalimin e pronësisë të regjistruar më parë, duhet të regjistrohen. Organet e deklarojnë aktet e sipërpërmendura në kadastrën digjitale kombëtare, që në momentin e formalizimit të tyre, nëpërmjet aksesit të siguruar nga ASHK-ja. Krahas deklaramit në rrugë elektronike, organet e sipërpërmendura dërgojnë pranë drejtorisë vendore të ASHK-së kopje shkresore të këtyre akteve, brenda 10 ditëve nga data e formalizimit të tyre”.*

- e) *Mospërfundimi i regjistrimit fillestar kushtëzon dixhitalizimin e të dhënave të plota mbi pasuritë e paluajtshme dhe për rrjedhojë aksesimin e tij on-line nga subjektet e interesuara (pronarë, investitorë vendas dhe të huaj, institucione, banka etj.) Kjo problematikë është ngritur disa herë nga biznese dhe shoqata të biznesit.*

Nga eksperiencia e anëtarëve tanë, edhe në rastet kur ZRPP-ja pretendon se regjistrimi fillestar është kryer, ky ka qenë me probleme ose i paplotë. Pra, për efekt të regjistrimit fillestar është regjistruar prona në pronësi të ndërtuesit, por asnjë transferim pronësie i kryer qoftë nga ndërtuesi ose pronari i ri, megjithëse është i depozituar në ZRPP dhe pronari i ri ka marrë në kohë vërtetimin nga dokumentet hipotekore, këto transferime nuk janë pasqyruar në regjistrin e ZRPP-së. Sa kohë që aktet që janë tashmë të depozituara në ZRPP dhe dokumentet hipotekore, nuk janë pasqyruar në regjistrin e pasurive të paluajtshme, do të thotë që nuk ka një regjistrim të plotë dhe cdo pronar duhet të shpenzojë kohë dhe para pranë ZRPP-së për të finalizuar procedurën që duhet ta kishte kryer ZRPP-ja më parë.

Burimi: Rast i depozituar në Sekretariat nga AmCham

Nga një vështrim mbi gjetjet e DB 2019 në lidhje me regjistrimin e pronës rezultojnë se ecuria është e ngadalshme.²² Ndërkohë, dixhitalizimi i sistemit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme duhet të sigurojë një sistem të plotë për një aplikim të vetëm nga burime të ndryshme informacioni, por dhe për përpunimin e të dhënave, si gjatë regjistrimit fillestar ashtu edhe gjatë pasqyrimin të transaksioneve të mëvonshme (arkiva, kartela e pasurisë së paluajtshme dhe harta treguese e regjistrimit, si në letër edhe dixhitale). Përfundimi i procesit të

²² Në DB 2019 pyetjete të mëposhtme iu është dhënë përgjigja “jo”.

1. A janë të gjitha parcelat e tokës private në vend të regjistruara zyrtarisht në ZRPP?
2. A janë të gjitha parcelat private në qytetin më të madh të biznesit të regjistruar zyrtarisht në ZRPP?
3. A janë bartëzuar të gjitha parcelat e tokës private në vend?
4. A janë bartëzuar të gjitha parcelat e tokës private në qytetin më të madh?

përmirësimit të të dhënave dixhitale të pasurive të paluajtshme/krijimit të regjistrit elektronik konsiderohen si *masa të domosdoshme në kuadër të përmirësimit të indikatorëve të DB*²³ sa i takon *regjistrimit të pronësisë*.

Aktualisht regjistri i pasurive të paluajtshme për pjesën që është elektronik, nuk është efektiv dhe aksesueshëm nga të tretët (përvec noterëve), ndërkohë që gjatë takimeve të Sekretariatit në fazën e konsultimeve janë ngritur edhe shqetësime në lidhje me integritetin fizik të sistemit elektronik në raport me ndërhyrjet e paautorizuara që mund të bëhen në sistem. Ky shërbim mendohet se do të bëhet efektiv në bazë edhe të parashikimit të Nenit 28/b të Ligjit nr.111/2018²⁴.

2. Ndonëse bujqësia është konsideruar sektor strategjik dhe me potenciale të pashfrytëzuara, pronat bujqësore janë në një masë të madhe të paregjistruara. Mosregjistrimi ka penguar futjen e tokës bujqësore në qarkullimin civil, aksesin në financime dhe programe mbështetëse dhe konsolidimin e saj në funksion të investimeve të rëndësishme.

a) *Ligji nr. 7501, datë 19.7.1991 “Për tokën” dhe ligji nr. 8053, datë 21.12.1995 “Për kalimin në pronësi pa shpërblim të tokës bujqësore”²⁵ u zbatuan nëpërmjet një procesi jo të menduar mirë dhe në mungesë të institucioneve të ngritura duke u shoqëruar edhe me disa probleme që ekzistojnë edhe sot:*

- *veprime të kundërligjshme në dhënien e titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore (veçanërisht pas viteve 2000 dhe aktualisht), si në sipërfaqet e dhëna në pronësi, të cilat jo kurdoherë kanë figuruar në zërin kadastral si “tokë bujqësore”, ashtu edhe në subjektet e trajtuara me tokë, të cilat jo kurdoherë kanë qenë subjekte të njohura nga ligji.*
- *fragmentarizim të tokës bujqësore, duke rrezikuar dukshëm produktivitetin nëpërmjet keqpërdorimit, jo sipas funksionit të saj natyror²⁶.*
- *mbivendosje midis AMTP dhe vendimeve të kthimit dhe kompensimit të pronave veçanërisht për tokat në bregdet.*

²³ VKM nr. 591 datë 10.09.2014 dhe VKM Nr. 445 datë 15.06.2006 “Për Miratimin e Planit të Veprimit për Përmirësimin dhe Monitorimin e Indikatorëve të “Bësh Biznes”

²⁴ *Personat juridikë/fizikë, vendas apo të huaj, që kanë të drejtën për të pasur akses në sistemin elektronik apo në portalin unik qeveritar shumëfunksional, mund të marrin ekstrakte/dokumente elektronike pronësie në mënyrë të drejtpërdrejtë, pasi kanë marrë pëlqimin e subjekteve, që figurojnë të regjistruar si pronarë të pasurisë së paluajtshme.*

²⁵ *Me anë të këtyre ligjieve u realizuan dhënien në pronësi apo në përdorim të tokës bujqësore, pa kundërshtpërblim, me qëllim shfrytëzimin e saj vetëm për qëllime bujqësore, ruajtjen e rritjen e aftësisë prodhuese, si dhe kryerjen e sistemit dhe ndërtimin e veprave për ta mbrojtur atë. Përfutues ishin familjet bujqësore apo individët-anëtarë të kooperativës bujqësore apo me banim në fshatrat e kooperativës, si dhe familjet bujqësore të punonjësve të ish-ndërmarrjeve bujqësore.*

²⁶ *Strategjia Ndërkushtetuese “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020”.*

Aktualisht vlerësohet se rreth 450.000 familje bujqësore apo individë kanë marrë titujt e pronësisë – Aktet e Marrjes së Tokës në Pronësi (AMTP) për të cilat rezultojnë këto gjetje:

- a) në regjistrat e pasurive të paluajtshme janë regjistruar vetëm 250.000 prej tyre, ndërkohë që pjesa tjetër rezulton e paregjistruar;
- b) ka një numër të madh AMTP të cilat janë lëshuar me gabime materiale (vendbanim, nënshkrime të pasakta, mungesë vulash) të cilat nuk mund të regjistrohen dot efektivisht në regjistrat e pasurive të paluajtshme, disa herë për shkaqe të bazuar ligjore dhe disa herë të tjera për shkak të moskoordinimit midis Bashkive dhe ZRPP dhe mosunifikimit të praktikave të regjistrimit.

Sekretariati është njohur me raste konkrete të mosregjistrimit nga ana e ZRPP të AMTP-ve, për shkak të pasaktësive të cilat lidhen me kohën kur AMTP janë lëshuar dhe jo për faj të familjeve bujqësore mbajtëse të këtyre titujve të pronësisë. Konkretisht, në një rast i cili prek rreth 100 familje bujqësore, mosregjistrimi i AMTP në regjistrat e pasurive të paluajtshme është bërë me pretendimin se banorët nuk kanë qenë banor në fshat në 1 Gusht 1991. Ndërkohë edhe pse: a) është lehtësisht e provuar se këto familje janë edhe sot pjesë e njësisë administrative jashtë zonës urbane (fshat); b) disa anëtarë të këtyre familjeve marrin edhe sot pensione si anëtarë të ish-kooperativës bujqësore, sërish regjistrimi i AMTP ka ngelur pezull. Për më tepër pretendohet se standardi i zbatuar për të njëjtat raste në zona rurale të ndryshme, është i ndryshëm nga ZRPP të ndryshme.

Burimi: Konsultimet e Sekretariat me Bashki

- b) Një pjesë e konsiderueshme e fermerëve subjekte të Ligjit nr. 7501 dhe përdorues faktik (rreth 20.000 të tillë) për qëllime bujqësore nuk janë pajisur me AMTP. Për këtë qëllim, me Ligjin nr.171/2014²⁷ u krijua baza e nevojshme ligjore për marrjen e AMTP nëpërmjet procedurave të përkohshme që duhet të ndiqen pranë Bashkive dhe më pas regjistrimin e tyre në ZRPP. Ky proces i cili mendohet të mbyllet fillimisht në 30 qershor 2016, është shtyrë disa herë, edhe pse nuk mbart kosto procedurale. Afati më i fundit në dispozicion të këtyre subjekteve për t'u pajisur me AMTP është 31 Dhjetor 2019. Sipas të dhënave deri në 31 Dhjetor 2018, rezulton se janë shpërndarë rreth 7.000 AMTP ndërkohë që mbeten në proces rreth 11.000 të tjera, ndërkohë që të dhënat publike dhe të plota për këtë proces mungojnë. Ecuria e procesit varet nga efikasiteti i procedurave të Bashkive në konstatimin e përdoruesve faktikë si edhe në vetë interesin e fermerëve për të iniciuar procesin. Në disa raste procesi është pezulluar nga vetë Qeveria.

“VKM nr. 138, datë 23.02.2018 “Për pezullimin e përkohshëm të procedurave të kalimit në pronësi të përfutuesve të tokës bujqësore të ish-ndërmarrjeve bujqësore dhe të regjistrimit të akteve të marrjes së tokës në pronësi, në zonën me rëndësi për fondin e mbështetjes së investimeve strategjike”. VKM-ja pezullon përkohësisht çdo procedurë administrative që mund të kryhet nga ZRPP-ja për pasuritë që ndodhen në zonat e përfshira në hartën që i bashkëngjitet kësaj VKM-je. Kjo përbën një kufizim të tagrave të pronarit të pronës, kufizim që në bazë të Kushtetutës mund të bëhet vetëm me ligj dhe jo me VKM. Pezullimi vazhdon për sa kohë ZRPP-ja vlerëson se mund të jetë gati fondi për investimet strategjike, në mënyrë që të revokohet ky pezullim. Cilat janë synimet e qeverisë në lidhje me këtë proces?

Burimi: AmCham

²⁷ Ligji nr. 171/2014 “Për Përfundimin e Procedurave Ligjore të Kalimit të Tokës Bujqësore të Ish-Ndërmarrjeve Bujqësore në Pronësi të Përfutuesve”.

Nisur nga sa më sipër mund të konkludohet se zgjatja herë pas here e afatit ligjor dhe/ose mospërfundimi i këtyre proceseve kalimtare në lidhje me ligjësimin e titujve të pronësisë së dhënë sipas akteve ligjore dhe nënligjore për tokën bujqësore, vonon regjistrimin e plotë të tokave bujqësore dhe për rrjedhojë edhe përfshirjen e tyre në transaksione të cilat do t'i hapnin rrugë konsolidimit të tokës dhe krijimit të fermave bujqësore produktive.

3. Mungesa e një inventari të plotë të pronave shtetërore në nivelin e qeverisjes vendore dhe qëndrore dhe mosregjistrimi i tyre në regjistrin e pasurive të paluajtshme si problematikë e vetë Shtetit, ka cënuar sigurinë juridike për investitorët.

Pronat e paluajtshme të shtetit me natyrë publike ose jo, rregullohen dhe administrohen në përputhje me *Ligjin nr. 8743 datë 22.01.2001 "Për Pronat e Paluajtshme të Shtetit"*²⁸ dhe *Ligjin nr. 8744 datë 22.01.2001 "Për Transferimin e Pronave të Paluajtshme Publike të Shtetit në Njësitë e Qeverisjes Vendore"*²⁹. Këto ligje përcaktojnë në mënyrë konkrete procedurat dhe afatet e zbatueshme për përgatitjen e inventarit të të gjitha pronave publike, identifikimin e tyre dhe regjistrimin në emër të shtetit me statusin e pronarit/administratorit³⁰.

Pavarësisht nga sa më sipër, nga verifikimet e Sekretariatit, procesi i konsultimit dhe konfirmimet e vetë institucioneve të përfshira në këtë proces rezultojnë si vijon:

- a) *Procesi i transferimit dhe inventarizimit të pronave shtetërore nuk ka përfunduar ende, ndërkohë që mungon një bazë e plotë të dhënash dhe sistematike e tyre*³¹.

Janë konstatuar vonesa nga njësitë e qeverisjes vendore në paraqitjen e dokumentacionit të nevojshëm për vazhdimin e procedurave të transferimit, duke krijuar shqetësime të konsiderueshme kohë nga faza e parë deri në fund të procedurës së transferimit të pronave. Ndarja kufitare midis njësive të qeverisjes vendore, sidomos në zonat kur ndarja administrative e tyre është në zona pyjore ka penguar procesin e inventarizimit dhe më pas atë të regjistrimit të tyre. Kjo problematikë u bë më e mprehtë pas reformës territoriale e cila bëri një rikonfigurim të njësive të qeverisjes vendore dhe të njësive administrative në varësi të tyre.

- b) *Edhe pas daljes së VKM-ve për transferimin e pasurive të paluajtshme në pronësi apo dhënie në përdorim të njësive të pushtetit vendor, nga këto të fundit, në mjaft raste nuk paraqitet kërkesë për regjistrimin e tyre në regjistrat që administrohen nga zyrat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme.*

Kjo është një problematikë e konfirmuar për pothuaj të gjitha njësitë e qeverisjes vendore. Për shembull, Bashkia Berat nga rreth 900 asete të saj ka të regjistruara në regjistrat e pasurive të paluajtshme rreth 60 prej tyre.

²⁸ Ndryshuar 1 herë me Ligjin Nr. 9558, Datë 08.06.2006.

²⁹ Ndryshuar 2 herë me Ligjin, Nr.9561, Datë 12.06.2006 dhe Ligjin Nr. 9797 Datë 23.07.2007.

³⁰ Në ligjin nr. 8743 ishte parashikuar afati 12 muaj nga hyrja në fuqi e ligjit brenda të cilit Këshilli i Miniustrave të miratonte listën e inventarit të pronave të paluajtshme, ndërkohë që në ligjin 8744 ishte parashikuar që transferimi i pronave të paluajtshme do të përfundonte brenda 24 muajve pas hyrjes së tij në fuqi. Ky kuadër është plotësuar në vijimësi edhe me një sërë aktesh të tjera nën ligjore të cilat kanë detajuar afate dhe rregulla të posacme për kategori të pronave të paluajtshme të Shtetit.

³¹ Referuar Strategjisë 2012, janë marrë 363 vendime të Këshillit të Ministrave për miratimin e listës së inventarëve të njësive të qeverisjes vendore, 220 vendime të Këshillit të Ministrave për miratimin e listës paraprake për kalime në pronësi apo në përdorim njësive të qeverisjes vendore, si dhe 120 vendime të Këshillit të Ministrave për miratimin e listës përfundimtare të pronave që kalojnë në përdorim apo në pronësi.

Sekretariati në mungesë të të dhënave dhe statistikave publike e kishte të pamundur për të sjellë një panoramë të plotë për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore. Në disa raste, Bashkitë nuk përgatisin dhe/ose përcjellin informacionin gjeografik, së bashku me aktin e fitimit të titullit të pronësisë për regjistrim pranë zyra të regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Arsyet e kësaj mosveprime lidhen me:

- pamundësinë e tyre për të përgatitur dokumentacionin përkatës për shkak të mungesës së ekspertëve topografë të licencuar në territorin ku ato kanë juridiksionin e tyre;
 - buxhetet e kufizuara në dispozicion për të kryer aplikimin dhe pagimin e tarifave përkatëse pranë zyra të regjistrimit të pasurive të paluajtshme;
 - mungesën e interesit për zhvillimin e këtyre asetëve në planin ekonomik, të cilat në një pjesë të madhe janë të degraduara dhe për të cilat mungon një interes ekonomik nga ana e aktorëve privatë.
- c) *Evidentohen raste kur njësitë e qeverisjes vendore nuk marrin dijeni mbi VKM-të përkatëse, ndërkohë që procesi i transferimit të pronave nuk shoqërohet me një koordinim institucional i cili të mundësojë në kohë reale proceset e regjistrimit dhe çregjistrimit të këtyre pasurive në inventaret e institucioneve shtetërore dhe atyre të njësisë të qeverisjes vendore.*

Në praktikë janë evidentuar raste si p.sh. në zhvillimin e projekteve strategjike-kontrata konçesionare, kur njësitë e qeverisjes vendore kanë kërkuar të drejta qiraje mbi pasuri të cilat u ishin transferuar më parë me VKM, por që për shkak të mosveprimeve të tyre nuk ishin regjistruar në zyrat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Ndërkohë subjekti paguante qira rregullisht tek subjekti kontraktor-Ministri. Për të shmangur vonesat, bllokimin e punimeve dhe kostot e tjera që i shoqëronin ato, subjekti ka paguar, 2 herë qira për tokën e shfrytëzuar një herë për Ministrinë dhe një herë për njësinë vendore.

Burimi: Konsultim nga Sekretariati me biznese

- d) *Fondi pyjor kullosor ende i painventarizuar në mënyrë të plotë³² ka krijuar problematika në praktikë veçanërisht për zbatimin e investimeve të HEC-ve të vegjël.*

Në vitin 2008, në kuadrin e politikave decentralizuese, mbi 50 % i fondit pyjor dhe kullosor u transferua në pronësi të komunave³³. Procesi është shoqëruar me mbivendosje kufijsh dhe copëzime të shumta të pronësisë, të shkëputura nga njëra-tjetra, gjë që e bën të vështirë njohjen dhe menaxhimin e këtij fondi. Nga njësitë e qeverisjes vendore dhe komuniteti, janë të paqarta funksionet e pronës së transferuar. Ndër problematikat kryesore kanë qenë kufijtë ndarës mes njësisë të qeverisjes vendore, mbivendosje të titujve të pronësisë, ndryshime në destinacionin e përdorimit të territorit krahasuar me inventarin fillestar të ish-Drejtorisë së Përgjithshme të Pyjeve dhe Kullotave të vitit 2004. Ende nuk është bërë regjistrimi i pasurive sipas zërit kadastral “pyll” dhe “kullotë” në ZRPP dhe paraqitet si pengesë paraqitja e hartave pranë ZVRPP-ve në shkallën e kërkuar, përgjithësisht 1:2500, pasi nga planet e mbarështimit dhe inventarizimit ato janë në shkallën 1:10000 ose 1:25000.

³² Problematikë e ngritur nga investitorët e HEC-ve të vegjël dhe që është konfirmuar nga takimet të tjera të Sekretariatit si edhe nga Strategjia.

³³ Një pjesë in kaluan Ministrisë së Mjedisit.

Nga analiza e mësipërme mund të konkludohet se proceset e mangëta të inventarizimit dhe/ose transferimit të pronës shtetërore (vlerësohen rreth 163.100 prona për t'u transferuar) dhe nivelin e lartë të mosregjistrimit të tyre (vlerësohen rreth 233.000 prona shtetërore për t'u regjistruar), mbetet ende e paqartë dhe e pasigurtë për investitorët statusi i këtyre pasurive, cili subjekt është pronar apo administrator, apo cili organ ka ligjërish tagrat për t'u sjellë si pronar për këtë kategori të pronave. Mosregjistrimi në regjistrat publikë të këtyre pasurive, është shfrytëzuar edhe për lëshimin e AMTP-ve në kundërshtim të ligjit.

Projekt-ligji “Për Përfundimin e Proceseve Kalimtare të Pronësisë” në nenet 29 dhe vijues të tij ka adresuar problematikat e mësipërme drejt një zgjidhje përfundimtare e cila kushtëzohet nga roli proaktiv i njësive të qeverisjes vendore, kapacitetet e tyre buxhetore të alokuara për këtë qëllim, si edhe vullneti për të përmbushur detyrimin e tyre ligjor që brenda 18 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit të bëjnë përditësimin e plotë të pronave të inventarizuara dhe të transferuara në favor të tyre.

Në nenin 38 të tij janë dhënë garanci për institucionet shtetërore dhe njësitë e qeverisjes vendore për të mundësuar regjistrimin fillestar të pronave shtetërore në ASHK me tarifa shërbimi të reduktuara. Ndërkohë që për pronat e regjistruara përpara hyrjes në fuqi të ligjit, por për të cilat kryhet përditësimi prej institucioneve dhe njësive të qeverisjes vendore nuk do të paguhet tarifë.

4. Problematikat e regjistrimit të duhur të pronësisë si pasiguri juridike për investitorët³⁴.

- a) *Prona shtetërore që u jepet investitorëve në përdorim, me koncesion ose si kontribut shtetëror në formën e shoqërive të përbashkëta, shpeshherë nuk është e regjistruar në ZRPP dhe prandaj praktikisht nuk mund të krijohet dhe regjistrohet asnjë e drejtë përdorimi ose ndonjë e drejtë tjetër reale nga investitorët në një pronë të tillë të paregjistruar.*

Kjo krijon probleme tek investitorët në marrjen e lejeve për ndërtim ose në regjistrimin e pronave të zhvilluara në tokën e paregjistruar të shtetit dhe përbën gjithashtu pengesë për aksesin në financim. Pasojat, po rrezikojnë investimet dhe po kthehen në burim të dëmeve për investitorët dhe vetë shtetin. (Nga konsultimi i Sekretariatit me biznese dhe ekspertë të FLAA).

Në disa raste investitorët që kanë lidhur kontratat e qirasë 1 Euro për pronat shtetërore, në bazë të VKM Nr 54 datë 05.02.2014 “Për përcaktimin e kriterëve, të procedurës e të mënyrës së dhënies me qira, enfitozo apo kontrata të tjera të pasurisë shtetërore”, e kanë patur të pamundur të bëjnë regjistrimin e aktit-noterial kontratë qiraje në ZRPP.

Nga ana e këtyre të fundit është pretenduar se organi qiradhënës nuk ka saktësuar numrat e pasurisë, nuk ka bërë ndarjen e objektit në hartën treguese dhe nuk ka shoqëruar aktin noterial me kopjen e kartelës dhe hartën përkatëse treguese. Situata mbetet pezull përsa kohë që nuk ka një koordinim institucional midis vetë institucioneve shtetërore. Një zgjidhje e qëndrueshme e propozuar do të ishte fillimisht regjistrimi i aseteve në pronësi të shtetit sipas kërkesave të zyrave të regjistrimit dhe më pas lidhja e kontratave të qirasë. Megjithatë në një këndvështrim tjetër, ky do të ishte një proces i gjatë i cili do të kufizonte dhënien me qira të këtyre aseteve për qëllime ekonomike të sektorit privat, me aktivitetet e të cilëve gjenerohet punësim, taksa për në buxhetin e shtetit, si edhe përmirësim i vetë aseteve.

³⁴ Gjetjet e parashtruara në këtë pjesë janë evidentuar gjatë takimeve në fazën e konsultimit me biznese, të huaja dhe vendase, shoqatën FLAA dhe anëtarë të saj, ekspertë, jurist, përfaqësues të kompanive private.

- b) *Institucionet e shtetit jo gjithmonë mbajnë përgjegjësi për dokumentat që lëshojnë apo marrëveshjet që nënshkruajnë me investitorët në fusha të ndryshme duke vendosur pa të drejtë investitorët përballë palëve të treta.*

Evidentohen raste që edhe kur shteti ka garantuar investitorin për mosekzistencën e barrëve mbi pasuri të paluajtshme të dhëna me qira për qëllimi zhvillimi në fushën e energjisë apo të bujqësisë me anë të kontratave koncesionare, investitori është gjendur përballë pretenduesve si pronarë të tokës të pajisur me AMTP më pas (ekziston dyshimi i arsyeshëm që AMTP të jenë lëshuar në mënyrë të kundërligjshme), gjatë zhvillimit të projektit. Pavarësisht se kontrata koncesionare i ka të qarta në letër detyrimet e ndërsjella të palëve duke garantuar se prona e dhënë me qira për investitorin është pronë shtet, sërish investitorët janë të detyruar të ndjekin sagën institucionale administrative dhe gjyqësore (edhe pse janë vetëm qiramarrës) dhe nuk kanë përgjegjësi në lidhje me pasurinë e paluajtshme të marrë në përdorim.

Burimi: Përfundim i grupeve të interesit gjatë fazës së konsultimit të Sekretariatit

Në një rast tjetër kompania private (investitori) ka blerë rregullisht nga Shteti që në vitin 2007 tokën mbi të cilin do të ndërtohej një objekt dhe do të kryheshin investime. Shteti shqiptar ka dhënë garancitë e mëposhtme: toka është e lirë nga pengjet, hipotekat, pengesat dhe/ose të drejtat e palëve të treta të çdo lloji; Prona është e lirë nga çdo detyrim i çdo lloji dhe nuk është e dhënë me qira, nuk përdoret ose nuk është e zënë për ndonjë arsye nga palët e treta. Shteti ka garantuar gjithashtu që të mbajë përgjegjësinë e vetme dhe ekskluzive në lidhje me çdo pretendim që mund të paraqitet nga çdo person dhe/ose entitet mbi titullin, posedimin dhe përdorimin e zonës edhe pas shitjes, për çfarëdolloj arsyeje. Pavarësisht nga këto garanci, një palë e tretë ka shfaqur pretendime në lidhje me këtë transaksion, që prej vitit 2007 duke e kanalizuar çështjen edhe në rrugë gjyqësore. Çështjet gjyqësore vazhdojnë prej vitesh ndërkohë që investitori po konsideron të padisë shtetin për të gjitha dëmet që ka pësuar.

Burimi: Rast i depozituar në Sekretariat nga Konfindustria Albania

Situata të tilla ekspozojnë shtetin kundrejt investitorëve, çenojnë sigurinë juridike të palëve dhe kredibilitetin e institucioneve, por gjithashtu ekspozojnë edhe buxhetin e shtetit që duhet të përballojë dëmin e shkaktuar nga mosrespektimi i kushteve kontraktore dhe eventualisht nga zgjidhja e njëanshme e kontratës në favor të subjektit koncesionar.

- c) *Zbatimi i sanksioneve ndaj shoqërive koncesionare për vonesa në regjistrimin e kontratave koncesionare në zyrat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme dhe moskoordinim i institucioneve shtetërore.*

Konkretisht kontrata është lidhur midis Ministrisë së Industrisë dhe Energjetikës dhe ish Ministrisë së Ekonomisë nga njëra anë dhe kompanisë private nga ana tjetër (Koncesionari). Objekti i kontratës është dhënia me koncesion të tipit ROT (rehabilitim, operim, transferim) e një sërë HEC-sh të vegjël vendorë, përgjithësisht me fuqi të ulët, me qëllim rehabilitimin, fuqizimin, operimin dhe në përfundim të periudhës së koncesionit, kthimin e tyre shtetit shqiptar. Koncesionari është sanksionuar me gjobë për mosregjistrim në kohë të Kontratës së Koncesionit nga ana e ZVRPP.

Ndonëse është provuar që procedurat kanë filluar në kohë dhe ZQRPP e ka konfirmuar si të drejtë shqetësimin e koncesionarit, ZVRPP ka vendosur aplikimin e gjobës, duke kërkuar edhe plotësimin e dokumentacionit tekniko-ligjor i cili në të vërtetë nuk disponohet nga Koncesionari, por nga MIE. Vetëm me ndërhyrjen e kësaj të fundit duket se është vendosur për vazhdimin e mëtejshëm të procedurave për regjistrimin e kësaj pasurie e cila nuk është në pronësi të koncesionarit, por të vetë shtetit.

Përpos sa më sipër, llogaritë bankare të shoqërisë konçesionare rezultojnë të bllokuara si pasojë e një urdhëri bllokimi të Bashkisë përkatëse për shkak të detyrimeve të cilat lidhen me pronën, aktualisht e paregjistruar. Konçesionari gjendet në vështirësi pasi nuk mundet të operojë në përmbushje me Kontratën së Konçesionit të formës ROT (rehabilitim – operim – transferim), duke u cënuar kështu në ushtrimin e së drejtës konçesionare për kryerjen e punimeve të mirëmbajtjes në këto vepra energjetike të cilat në fund janë në pronësi të Shtetit Shqiptar.

Burimi: Rast i depozituar në Sekretariat nga Confindustria Albania

d) *Kostoja e proceseve kalimtare në regjistrimin e pronës për shkak të specifikave të vendit si kërcënim për investime të qëndrueshme*³⁵.

- Kthimi dhe Kompensimi i Pronave ish pronarëve si proces filloi në vitin 1993 dhe pasi kishte filluar shpërndarja e AMTP-ve në bazë të ligjit nr. 7501. Kjo ka shkaktuar raste të shumta të konflikteve të pronësisë mbi tokat bujqësore të shpërndara në bazë të ligjit nr.7501 dhe ligjit nr. 133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”. Duke qenë se për të njëjtën pronë për të cilën i është lëshuar AMTP një familjeje bujqësore, i është dhënë më pas vendimi për kthimin e pronës, ish-pronarit, duke mos u parashikuar rregulla të qarta mbi titullin e pronësisë që ka përparësi.
- Legalizimi i ndërtimeve informale i menduar si një proces kalimtar dhe i përkohshëm i nisur prej vitit 2006³⁶ vazhdon ende. Vlerësohet se deri më tani janë legalizuar rreth 152.000 objekte, ndërkohë që mbetet të legalizohen dhe 75.000 të tjera, ndërkohë që procesi i regjistrimit në regjistrat e pasurivë të paluajtshme do të marrë akoma kohë. Certifikata e legalizimit si titull pronësie ka përparësi mbi AMTP dhe vendimet për kthimin e pronës. Legalizimet e vazhdueshme e bëjnë një investitor të ndjehet i pasigurt për aq kohë sa vazhdojnë këto procedura.

Proceset e mësipërme, deri në përmbylljen e tyre mbeten elemente pasigurie për investitorët vendas dhe të huaj, veçanërisht për projekte të cilat kërkojnë fonde toke/pyje të konsiderueshme (investime në energji/bujqësi etj.)

VI. TË TJERA

a. Mbrojtja shtetërore e posaçme dhe investimet

Në vitin 2010 me disa ndryshime në ligjin nr. 7764 datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”³⁷ u parashikuan kushtet dhe procedurat për dhënien e mbrojtjes së posaçme shtetërore. Kjo mbrojtje u parashikua fillimisht për investimet e huaja në përgjithësi sipas një procedure të vecantë dhe më pas edhe për investitorët strategjikë³⁸ pa ndonjë kusht paraprak, në rastet

³⁵ Sekretariati nuk është ndalur në analizimin në detaje të proceseve kalimtare, duke mos qenë objekt i kësaj NT.

³⁶ Ligji Nr. 9482 datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” i ndryshuar 8 herë.

³⁷ Ndryshimet u bënë me ligjin nr. 10316 datë 16.09.2010

³⁸ Këta të fundit përcaktohen si të tillë në bazë të dispozitave të ligjit nr.55/2015 “Për Investimet Strategjike”.

kur për shkak të konflikteve gjyqësore me palë të treta private (përfshirë këtu edhe konfliktet për pronësinë mbi pasuritë e paluajtshme ku është bërë investimi), pengohet gjyqësisht realizimi i investimit të huaj ose ushtrimi i veprimtarisë ekonomike që buron apo lidhet me të.

Mbrojtja e posaçme shtetërore përfshin mbrojtjen juridike civile, që qeveria u jep investimeve të huaja, në rastet kur, për shkak të konflikteve gjyqësore me palë të treta private, pengohet gjyqësisht realizimi i investimit të huaj ose ushtrimi i veprimtarisë ekonomike, që buron apo lidhet me të. Mbrojtja parashikon zëvendësimin me të drejta të plota të investitorit të huaj nga ana e shtetit shqiptar në konfliktin juridiko-civil me palë të treta private. Me anë të institutit të mbrojtjes së posaçme shteti bëhet garant 100% i investimeve të huaja. Aktualisht mbrojtja e posaçme shtetërore si institut mbetet i vlefshëm deri më 31 Dhjetor 2019, ndërkohë që praktikisht konfliktet juridike civile mbi pasuritë e paluajtshme midis investitorëve dhe palëve të treta mund të lindin apo t'a shtrijnë efektin e tyre edhe pas kësaj date. Sekretariati nuk ka gjetur evidenca mbi numrin e investitorëve që kanë përfitur nga kjo mundësi mbrojtje.

Nga konsultimet që Sekretariati ka patur me AIDA, raportohet se në rastin e investimeve strategjike, çështja e pronësisë është zgjidhur privatisht ndërmjet investitorëve dhe pronarëve të pasurive të paluajtshme në fazat përpara depozitimit të plan-bizneseve dhe kërkesave për marrjen e statusit të investitorit strategjik.

Megjithatë, në disa raste investitorët e kanë patur të vështirë të gjejnë palën private pronare të tokës me qëllim negociimin, duke qenë se shumë prona veçanërisht në bregdet nuk i janë nënshtruar fare regjistrimit fillestar.

Nga kërkesat për verifikim që AIDA ka paraqitur tek institucionet e linjës (rreth 9 te tilla) përfshirë DAMT, ATP dhe ZRPP etj., në lidhje me pronësinë e pasurive të paluajtshme ku ishin parashikuar investimet, nga konfirmimet e këtyre të fundit pronësia ka rezultuar pa probleme dhe informacioni nga ana e këtyre institucioneve ka qenë i saktë dhe pa problematika.

b. Mungesa e regjistrimit të plotë të pronësisë, si pengesë për zbatimin e reformave me rëndësi në fushën fiskale

Kuadri ligjor për Kadastrën Fiskale³⁹, si regjistri qendror i bazës së të dhënave të pasurisë së paluajtshme që shërben për qëllime të administrimit të taksës mbi pasurinë e paluajtshme, u miratua në vitin 2017, si shprehje e vullnetit politik dhe si domosdoshmëri në përmbushje të rekomandimeve të FMN. Në pamundësi për të patur të dhënat të plota nga regjistri i pasurive të paluajtshme, procesi aktual kërkon një ndërveprim nga njësitë e vetëqeverisjes vendore si përgjegjëse për të përditësuar të dhënat e Kadastrës Fiskale dhe për të zbatuar në praktikë disa nga detyrimet që lindin për këto njësi. Edhe pse fillimisht ishte parashikuar zbatimi i tij prej datës 1 Prill 2018, akoma nuk ka një stad të qartë të procesit dhe si do të vazhdojë procesi në kuadër të koordinimit institucional dhe të rolit të ASHK, njësitë të vetëqeverisjes vendore dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Taksës së Pasurisë.

³⁹ Ligji Nr. 106/2017 Për Disa Ndryshime Dhe Shtesa Në Ligjin Nr. 9632, Datë 30.10.2006, "Për Sistemin e Taksave Vendore", të ndryshuar

VII. REKOMANDIME

1. *Një vizion bashkëkohor për një standard të ri regjistrimit “të pronës” që merr në konsideratë edhe prioritizimin e ndërhyrjeve për investime nga ana e sektorit privat.*

Të përditësohet vizioni i qeverisjes në një dokument të konsoliduar duke konsideruar se “*cila ndërhyrje e rekomanduar është prioriteti më i lartë nga pikëpamja e sektorit privat dhe cili prioritet është i mundshëm të konsiderohet nga pikëpamja e Qeverisë*”, më konkretisht:

- a. Cili është vizioni i vendimmarrjes në vitin 2019, në lidhje me opsionet për zgjidhjen e problematikave të regjistrimit të pronës në raport me stimulimin e investimeve në sektorët prioritarë (bujqësi, turizëm, burime natyrore)? Do të jetë strategji ndërsektoriale apo strategji me vete? Cila qasje do të jetë kundrejt “kostos” apo incentivimit për zgjidhjen e elementeve të konflikteve sociale që lidhen ngushtësisht me mbivendosjen e titujve të pronësisë? Të konsiderohet zgjidhja e problematikave të pronës *në koherencë me zonat prioritet zhvillimi* për stimulim e investimeve (Bujqësi, Turizëm), por duke respektuar të drejtat e pronësisë.
- b. Hartimi i një Plani Veprimi që specifikon aktivitetet/afatet/faturën financiare/përgjegjësitë/treguesit e monitoruar dhe ndërhyrjet në të gjitha nivelet për konsolidimin e regjistrimit të pronave dhe dixhitalizimin e tij.
- c. Duke pasur parasysh se korrupsioni mbetet një nga faktorët kryesorë që pengon klimën e biznesit në vend dhe në kushtet e mungesës së një sistemi drejtësie të besueshëm, sugjerohet që reforma e pronësisë të konsiderojë masa konkrete që kufizojnë praktikën korruptive të administratës në raport me biznesin dhe anasjelltas.

2. *Monitorimi i progresit të reformës së pronësisë.*

Ligji Nr.111/2018 “Për Kadastrën” dhe Projektligji “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë” parashikojnë shumë procedura, masa, aktivitete dhe afate. (Për shembull, proceset kalimtare mendohet se do të zgjasin 10 vite, përditësimi i plotë i pronave të inventarizuara dhe transferuara institucioneve/njësi vendore brenda 18 muajve), për përmbushjen e të cilave ka një interes të madh publik. Në funksion të transparencës së këtyre proceseve do të sugjerohet:

- a. *Krijimin e instrumentave monitorues të reformës dhe të respektimit të afateve*, si p.sh. ngritja e një *Komiteti Monitorues*, edhe me përfaqësues nga biznesi (p.sh. sektori bankar), BSH, shoqatat e biznesit, dhe shoqëri civile për mundësuar jo vetëm transparencën e fondeve, por edhe dhënien e sugjerimeve në lidhje me përballimin e sfidave të një reforme kaq kritike për ekonominë e vendit ku shtyrja e afateve dhe e zgjidhjeve përfundimtare vetëm e degradon situatën.
- b. *Publikimin e raporteve monitoruese apo minutave të mbledhjeve të komitetit, në funksion të transparencës ndaj publikut mbi statusin e proceseve kalimtare*, për të monitoruar afatet e vendosura.

- c. *Krijimi i një platforme interaktive në administrimin e ASHK për të administruar të gjitha masat dhe hapat e reformës, komentet e publikut dhe të grupeve të interesit, aktet ligjore dhe nënligjore të zbatueshme në fushën e pronësisë.*

Besueshmëria ndaj suksesit të reformës do të varet gjithashtu edhe nga monitorimi i performancës së saj dhe jo vetëm nga ligjet dhe rregulloret e përcaktuara në letër. Hapat e mësipërm janë njësoj thelbësorë për suksesin përfundimtar të përpjekjeve të reformës dhe do të ndihmojnë në identifikimin e dobësive dhe mungesës së progresit, duke sugjeruar përshtatjet e nevojshme kundrejt plotësimit të objektivave dhe strategjisë së reformës.

3. *Konsultimi publik me palët dhe grupet e interesit për projektligjin “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë”*

Shoqatat e biznesit dhe ekspertët e kontaktuar nga Sekretariati gjatë fazës së konsultimit të Gjetjeve dhe Rekomandimeve të Notës Teknike pretenduan se nuk janë konsultuar apo kontaktuar për të dhënë opinionet e tyre në lidhje me projektligjin. Duke qenë se ky i fundit është ende në proces rivlerësimi, rekomandohet që momenti deri në ri-shqyrtimin e tij në Kuvendin e Shqipërisë të shfrytëzohet për konsultimin e tij me grupet e gjera të interesit, dhomat e tregtisë dhe shoqatat e biznesit.

4. *Hartimi i një liste prioritare të regjistrimit të pronës shtetërore (pjesë e Planit të Veprimit)*

Si një hap i parë i seriozitetit dhe angazhimit politik ndaj reformës, sugjerohet:

- a. Regjistrimi (fillestar) i plotë i pronës për institucionet shtetërore për të dërguar drejt zgjidhjes përfundimtare fillimisht probleme të regjistrimit të vetë institucioneve ku shteti është pronar dhe ku administrata punon dhe ofron shërbime publike.
 - b. Regjistrimi i kontratave të dhëna deri me sot me qera dhe i kontratave koncesionare të pronës shtet (bujqësi, energji, turizëm, etj.) nga pushteti qëndror në ASHK.
 - c. Saktësimi i një liste prioritare të pronave që janë të “pastra” nga çdo lloj barre për të mundësuar stimulimin për investime. Lidhja e kontratave koncesionare ose të qirasë për pronat shtetërore të bëhet nga institucionet shtetërore vetëm pas regjistrimit të tyre në ASHK.
 - d. Transparencë publike mbi statusin e kontratave të dhëna koncesion ose me qera në Bujqësi, Energji, Turizëm, duke publikuar një raport ku të pasqyrohet përveç statusit të pronës shtetërore edhe informacion i detajuar mbi nivelin e investimeve kundrejt planit fillestar të biznesit, si edhe problematikat kryesore të investitorëve dhe shtetit.
 - e. Formalizimi i objekteve të paregjistruara jo-shtetërore nëpërmjet përdorimit të stimujve “të përkohshëm”, veçanërisht në turizëm apo agro-turizëm si sektorë prioritare = për shembull, një afat “6 mujor falas” që do të ndihmonte edhe buxhetin e shtetit.
5. *Institucionalizimi i procesit të përditësimit midis PPV dhe informacionit të regjistruar në regjistrat e pasurive të paluajtshme (zonat prioritare për investime, përfshirë dhe zonat ku shteti është pronar). Ndërkohë, për një informim në kohë dhe të vazhdueshëm të çdo dinamike ligjore në*

drejtim të pronësisë dhe rolit të bashkive - të stimulohet ndërgjegjësimi i bashkive për regjistrimin e PPV dhe të çdo ndryshimi në lidhje me të.

6. *Projekt-ligji "Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë"* (Nenet 30 e vijues) nuk parashikon sanksione për njësitë e vetëqeverisjes/institucionet shtetërore në lidhje me përditësimin e pronave të inventarizuara/transferuara i cili duhet të përfundojë brenda 18 muajve nga hyrja në fuqi, dhe më pas për regjistrimin e tyre. Sugjerohet që ligji të parashikojë një element sanksioni kundrejt tyre, që rrit garancitë për zbatimin e detyrimeve ligjore në lidhje me këtë proces me rëndësi kombëtare.
7. Bashkitë, veçanërisht bashkitë e mëdha, nuk mund të vonojnë regjistrimin e pronave të tyre me argumentin e mungesës së fondeve⁴⁰ apo pavarësisë në kuadrin e reformës së decentralizmit. Ndaj, fillimisht bashkitë që mbulojnë zonat **me prioritet investimet** duhet:
 - Të krijojnë një Grup Pune në lidhje me ecurinë e proceset e transferimit, inventarizimit dhe regjistrimin e plotë të pronave të tyre. Grupi i punës të raportojë në mbledhjet e **Këshillit Bashkiak** (si organi autorizues për dhënien me qira, disponimin apo tjetërsimin e tyre).
 - Raportimi i Grupit të Punës të jetë i dokumentuar dhe publik.
 - Këshilli Bashkiak të planifikojë një zë të vecantë në buxhet lidhur me inventarizimin dhe regjistrimin e pasurive shtetërore nëse konsiderohet proces strategjik.
8. *Në kuadrin e mungesës së statistikave të plota publike për numrin apo profilin e çështjeve gjyqësore me palë investitorët dhe institucionet e shtetit në lidhje me çështje të pronësisë, pranë gjykatave kombëtare apo ndërkombëtare, dhe në funksion të një analize më të thelluar, do të sugjerohet iniciimin e këtij procesi, nëpërmjet një grupi pune, drejtuar p.sh. nga MSHMS në të njëjtën kohë me konsolidimin e regjistrimit fillestar të pronës.*
9. Kadastra Dixhitale për pronat shtet të jetë online dhe pa kufizim aksesit për publikun e gjerë. Si një kërkesë e vazhdueshme e biznesit dhe e qytetarëve dhe në funksion të transparencës, kjo masë do të ishte e mirëpritur dhe në funksion të llogaridhënies kundrejt taksapaguesve.
10. Unifikimi i praktikave operacionale dhe të këshillimit që jepen nga drejtoritë rajonale të kadastrës për përdoruesit e shërbimeve të kadastrës, veçanërisht për institucionet financiare. Publikimi i urdhërave unifikues të AShK në kohë reale në faqen zyrtare të ASHK së bashku me inventarin e ligjeve dhe akteve nënligjore sektoriale të zbatueshme për të mundësuar funksionimin e shërbimeve të kadastrës si një i vetëm.
11. Progresi i kadastrës fiskale, kushtëzohet nga mungesa e regjistrimit të plotë pronave, mosverifikimi në terren nga ana e bashkive, mungesën e kapaciteteve të bashkive të vogla dhe vullnetit politik për bashkitë e mëdha, mungesa e bashkëveprimit ndërmjet institucioneve. Angazhimi politik është shprehur tashmë pasi Qeveria ka alokuar fonde buxhetore (p.sh. një drejtori në MFE si pjesë e organikës të institucionit, plotësuar me staf dhe fonde në dispozicion edhe nga donatorët), platforma është ngritur por *hapat*

⁴⁰ *Koment: Theksojmë, se të ardhurat e bashkive janë rritur si pasojë e rritjes së taksës lokale e cila raportohet ndër tre faktorët kryesore që influencojnë klimën e biznesit (anketa e KI 2018).*

konkrete dhe koha e zbatimit të saj duhet të jenë më realiste, të rishikohen pasi varen nga ecuria e proceseve paraprake që aktualisht janë në pritje për miratim.

12. Reforma në fushën e pronësisë duhet të mbështetet me masa konkrete në lidhje me:

- a) programe të vazhdueshme të edukimit të nëpunësit publik në të gjitha nivelet e ofrimit të shërbimeve kundrejt bizneseve posaçërisht mbi të drejtat dhe përgjegjësitë e tyre;
- b) mbështetja e reformës me anë të burimeve njerëzore dhe alokimit të fondeve të domosdoshme për mbylljen e procedurave në lidhje me regjistrimin e pronave;
- c) ASHK të krijojë sisteme specifike të vlerësimit të performancës së stafit në raport me performancën vjetore të institucionit dhe të procedurave të zbatuara.

VIII. BIBLIOGRAFIA

1. *Commercial Laws of Albania- An Assessment by the EBRD-January 2013*
2. *Governance in the Protection of Immovable Property Rights in Albania – A continuing Challenge- World Bank Issue Brief. 2012*
3. *Land Administration and Management Project-LAMP- WB Dec.15th, 2014*
4. *FIAA White Book 2018*
5. *AmCham Year Book 2018/2019*
6. *Doing Business World Bank Report 2019*
7. *Departamenti Amerikan i Shtetit - [Bureau of Economic and Business Affairs](#) Investment Climate Statements for 2018*
8. *UNCTAD, IIA Issues Note, nr. 2, June 2016 – “Investor- State Dispute Settlement Review of Developments” 2015*
9. *Project Fiche – IPA National programmes / Component I “Support to the implementation of the Strategy for Property Rights 2013-2020”*
10. *Financat Publike Vendore 2018-Status Raport*
11. *Programi i Reformave Ekonomike 2018-2020*
12. *Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2014-2020*
13. *Strategjia Ndërsektoriale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020”*
14. *Ligji Nr. 10491, datë 15.12.2011 “Për disa Ndryshime dhe Plotësime në Ligjin 7829 “Për Notarinë”*
15. *Ligji Nr.111/2018 “Për Kadastrën” dhe relacionet*
16. *Projekt-ligji “Për Përfundimin e Proceseve Kalimtare të Pronësisë” dhe relacionet*
17. *Ligji Nr.33/2012 “Për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme” (të ndryshuar)*
18. *Ligji nr. 171/2014 “Për Përfundimin e Procedurave Ligjore të Kalimit të Tokës Bujqësore të Ish-Ndërmarrjeve Bujqësore Në Pronësi të Përfituesve”.*
19. *Ligji nr.55/2015 “Për Investimet Strategjike”.*
20. *Ligji nr. 7764 datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”*
21. *Ligji nr. 9482 datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”*
22. *Ligji nr. 106/2017 “Për Disa Ndryshime dhe Shtesa Në Ligjin Nr. 9632, Datë 30.10.2006, “Për Sistemin e Taksave Vendore”.*
23. *Ligji nr. 7501 datë 19.7.1991 “Për Tokën”;*
24. *VKM nr. 591 datë 10.09.2014 dhe VKM Nr. 445 datë 15.06.2006 “Për Miratimin e Planit të Veprimtë për Përmirësimin dhe Monitorimin e Indikatorëve të “Bësh Biznes”;*
25. *“VKM nr. 138, datë 23.02.2018 “Për pezullimin e përkohshëm të procedurave të kalimit në pronësi të përfituesve të tokës bujqësore të ish-ndërmarrjeve bujqësore dhe të regjistrimit të akteve të marrjes së tokës në pronësi, në zonën me rëndësi për fondin e mbështetjes së investimeve strategjike”.*