

Draft, vetëm për diskutim
7 Prill, 1995

**TREGJET PER PASURITE E PATUNDSHME NE SHQIPERI:
CFARE NDODHI PAS PRIVATIZIMIT ?**

David Stanfield *
dhe
Ahmet Jazoj **

* Konsulent për Planin e Veprimit të Sistemit të Regjistrimit të Pasurisë së Patundshme nga Qendra e Zotërimit të Tokës, Universiteti i Wisconsin, Madison, Wisconsin

** Menaxher i përgjithshëm i Njesisë së Menaxhimit të Projektit për Planin e Veprimit të Sistemit të Regjistrimit të Pasurisë së Patundshme, Tiranë, Shqipëri

Shënim: Opinionet dhe pikëpamjet e autorëve që shprehen në këtë raport nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht institucionet me të cilat ato lidhen.

TREGJET PER PASURINE E PATUNDSHME NE SHQIPERI:
CFARE NDODHI PAS PRIVATIZIMIT ?

David Stanfield
dhe
Ahmet Jazoj

Shqipëria ka një popullsi prej 3.2 milion banorë, nga të cilët 65% banojnë në fshat. Vendi ka një sipërfaqe totale toke prej 28.7 km²,

Tokë bujqësore	7.0	mijë km ²
Pyjet	10.5	mijë km ²
Kullotat	4.2	mijë km ²
Tokë jobujqësore	7.0	mijë km ²
*urbane		
*ujore		
*rrugë dhe kanale		
*rënore		
*shkëmbore etj.		

Sipas Kushtetutës së vitit 1976, Shteti kishte në zotërim të gjitha tokat dhe pasuritë e tjera të patundshme (pasuritë e patundshme). Duke filluar që nga viti 1991, vendi filloi një strategji të shndërrimit të ekonomisë së centralizuar në një ekonomi të orientuar tregu. Një ndër hapat e para të ndërmarra në këtë strategji ishte privatizimi i pasurisë së patundshme, kalimi i pronave shtetërore në zotërim të individëve dhe organizmave privatë, dhe në disa raste dhëniet me qira afatgjatë nga shteti si dhe dhëniet në përdorim individëve dhe organizmave privatë.

Objektivi i këtij artikulli është të përshkruajë shumëllojshmërinë dhe shtrirjen e programeve të privatizimit në Shqipëri, si dhe të kalohet në fazën tjetër, të krijohen institucionet e tregut të tokës për të mobilizuar sektorin privat të sapokrijuar në mënyrë që të sigurohet zhvillimi i shpejtë dhe i qëndrueshëm i vendit. Megjithëse kjo është një eksperiencë krejtësisht unike, konceptet dhe procedurat si dhe novacionet që janë krijuar në Shqipëri mund të jenë me interes për vendet e tjera që janë përfshirë në procesin e kalimit në ekonomitë e orientuara të tregut.

1. PROCESI I PRIVATIZIMIT

Procesi i privatizimit filloi zyrtarisht me ndarjen e tokës bujqësore, por u zgjerua shumë shpejt duke përfshirë përpjekje të tjera, të cilat përshkruhen më poshtë:

1.1 Privatizimi i Tokës Bujqësore

Privatizimi filloi me aprovimin nga Parlamenti të Ligjit mbi Tokën Nr.7501, data 19.07.1991, kryesisht për tokën bujqësore dhe tani po çohet më tej nëpërmjet programeve të ndryshme. Faza e parë filloi me ndarjen e tokës bujqësore të ish Kooperativave Bujqësore sipas kriterëve të mëposhtme:

- Ndarja e tokës u bë duke marrë parasysh tokën bujqësore në dispozicion dhe numrin e personave që jetojnë në fshatrat e ish-kooperativave.

- Synimi i ligjit është që e gjithë toka të ndahet në mënyrë proporcionale në çdo familje sipas numrit të anëtarëve të familjes nga data 1 Gusht, 1991.

- Tokat bujqësore, të ujitura dhe të paujitura dhe me pjerrësi e cilësi të ndryshme u ndanë në mënyrë të barazvlershme me qëllim që kjo ndarje të ishte sa më e drejtë.

- Kishte kriterë të veçanta për ndarjen e pemëve frutore, rrushit dhe ullinjve.

- Tokat bujqësore brenda kufijve të fshatit të pazëna nga ndërtesa, u dhanë në përdorim dhe jo në pronësi.

- Toka bujqësore iu nda personave fizikë dhe juridikë pa koston si uzufukt ose si pasuri.

Sipas Ligjit 7501, shitja dhe blerja e tokës është e ndaluar, por shitja dhe blerja e ndërtesave nga shtetas shqiptarë si dhe dhënia me qira e tokave të huajve, lejohet. Sipas Vendimit Nr.452, data 17.10.1992 "Ristrukturimi i ndërmarrjeve bujqësore(Fermave Shtetërore), qeveria vazhdoi të privatizojë tokën e ish ndërmarrjeve bujqësore (Fermave Shtetërore) sipas kriterëve të mëposhtme:

- Ndërmarrjet bujqësore ose njësitë e tyre që u krijuan kryesisht nga tokat e ish-kooperativave, iu dhanë familjeve fshatare "në pronësi" sipas Ligjit 7501.

- Toka e përfituar nga investimet e Shtetit për kullimin, pastrimin e pyjeve, ose nga shpronësimi i pronave të mëdha, iu dha "në përdorim" familjeve të këtyre ndërmarrjeve, por toka mbeti pronë e shtetit dhe kishte

një limit maksimal për tokën që iu shpërnda personave individualë.

Ndryshe nga vendet e tjera, në legjislacionin shqiptar për privatizimin e tokës bujqësore, toka nuk iu kthye ish-pronarëve të pronave para kolektivizimit, por ajo iu shpërnda familjeve që jetonin nëpër fshatra. Një gjë e tillë ndodhi sepse sipërfaqja e tokës bujqësore për person në Shqipëri ishte shumë e vogël (2.2 dynym për person). Pjesa më e madhe e popullsisë jetonte në fshatra (mbi 65%) dhe dokumentacioni si dhe kufijtë e vjetër për njohjen e saj praktikisht nuk ekzistonin. Në fakt, mbi 65% e tokës bujqësore është ndarë pak a shumë në përputhje me ligjin, ndërsa rreth 35% është marrë nga ish-pronarët, ose nga trashëgimtarët e ish-pronarëve të cilët i zotëronin këto toka para kolektivizimit.

Rezultatet e privatizimit të tokës bujqësore deri tani janë:

Në Ish-Kooperativat, 365,000 familje kanë 426,000 hektarë, të ndara në 1.5 milion parcela, për rreth 2/3 e parcelave janë dhënë tapitë. Në Ish-Fermat Shtetërore, 101,000 familje kanë mbi 120,000 hektarë të ndara në 4 milion parcela, pjesa më e madhe e të cilave janë dhënë në përdorim. Pronat janë privatizuar në një shkallë masive. Privatizimi gjithashtu ka shkaktuar pa dyshim fragmentimin (copëzimin) e tokës bujqësore.

Rreth 106,000 hektarë të ish-tokave bujqësore nuk janë ndarë në pronësi ose në përdorim, kryesisht për shkak të prodhimit të ulët të tokës, por gjithashtu edhe për shkak të vështirësisë së privatizimit të pronave të tilla si vreshtat dhe pemët frutore.

1.2 Përgatitja e Hartave dhe Regjistrimi i Tokës Bujqësore Para Vitit 1991

Para se të fillonte Reforma e vitit 1991, Shqipëria kishte një sistem kadastror fizik që drejtohej nga Ministria e Bujqësisë, Departamenti i Tokës, me 26 zyra kadastrale në 26 rrethe. Këto zyra mbanin dokumentacionin përkatës kadastral që ka të bëjë me madhësinë e fushës dhe vendosjen, përdorimin mbizotërues të tokës, si dhe informacione të veçanta topografike në lidhje me pothuajse të gjithë tokën bujqësore në vend. Informacioni i hartave ishte i përshtatshëm për planifikimin e ekonomisë së centralizuar, dhe ato ruheshin e mirëmbaheshin nga kooperativat, ndërmarrjet bujqësore ose sektorët në përputhje me nevojat e këtyre organizatave. Pas fragmentimit të ish-kooperativave dhe ish-fermave shtetërore, informacioni i hartave të Zyrave Kadastrale të Rrethit është vjetëruar dhe ka një dobi të kufizuar.

Para aprovimit të Ligjit 7501:

- * **Shërbimi Topografik i Bujqësisë** kishte bërë hartat për rreth 10 mijë km² në shkallën 1:5000 për qëllime kadastrale. Këtu përfshiheshin rreth 6 mijë km² të tokës bujqësore.
- * **Shërbimi Topografik i Ministrisë së Ndërtimit** kishte bërë hartat për rreth 140 km² në shkallën 1:5000 në zonat urbane për qëllimet e projektit, por këto harta nuk janë azhonuar.
- * Gjithashtu, **institucione të ndryshme** (p.sh. zyrat e Urbanistikës) kishin bërë hartat e qendrave të banuara të fshatrave me qëllim që të përgatitnin Hartat e Rregullimit të Ndërtimeve për secilin fshat. Këto harta nuk u bënë brenda sistemit koordinativ kombëtar, dhe ato nuk janë azhonuar. Kjo e kufizon rreptësisht dobinë e tyre.

Metodat klasike të përgatitjes së hartave janë përdorur në Shqipëri deri më sot, veçanërisht për hartat e parcelave. Fotografia ajrore nuk është përdorur për të bërë harta me shkallë të madhe. Para Clirimit në vitin 1944, ishte bërë diçka në zonat urbane për të përgatitur harta në shkallën 1:2500.

Ndryshe nga vendet e tjera, Shqipëria nuk ka një Kadastër Urbane. Vetëm Shërbimi Topografik i Ministrisë së Bujqësisë ka funksionuar për përgatitjen e hartave për ndërtimet urbane dhe për nevojat administrative të kësaj Ministrie. Tani për tani nuk ka asnjë Ligj për Përgatitjen e Hartave.

Zyrat e Hipotekave në çdo Rreth vepronin si zyra regjistrimi për pronat urbane, por pjesa më e madhe e tyre u mbyllën gjatë 15 vjetëve të fundit të Sistemit Socialist. Një numër komisionesh dhe agjensish kanë punuar për privatizimin e pronës që nga viti 1991, dhe dokumentet e tyre për njohjen e pronës çohen në zyrat e sapokrijuara të regjistrimit (hipotekat), por vetëm atëherë kur pronarët e rinj vendosin t'i regjistrojnë ato. Zyrat e vjetra të të Kadastrës Bujqësore dhe jo Zyrat e Hipotekave marrin kopjet e tapive për tokën bujqësore, por këto Zyra Kadastrale nuk janë krijuar për të regjistruar transaksionet, edhe kur këto transaksione janë të ligjshme.

1.3 Ndryshime Ligjore pas vitit 1991 për Plotësimin e Kërkesave të Ish-Pronarëve

Ligji mbi Tokën e Qershorit të vitit 1991, i bëri pothuajse të gjithë fshatarët pronarë të tokës, por një gjë e tillë krijoi kontradikta sociale midis marrësve të tokës dhe ish-pronarëve si dhe trashëgimtarëve të tyre. Kështu që, shteti u përpoq që t'i zbuste këto kontradikta dhe të fuqizonte ekonominë e tregut nëpërmjet ligjeve të tjera, të tilla si:

a) Ligji Nr. 7698, data 15.04.1993: " Mbi Dëmshpërblimin dhe Kompensimin e Ish-Pronarëve."

Ky ligj u jep të drejtat e pronës ish-pronarëve ose trashëgimtarëve të tyre mbi pronat shtetërore, të shpronësuara dhe të konfiskuara pas Clirimit më 29 Nëntor, 1944. Ligji gjithashtu përcaktonte metodat për dëmshpërblimin dhe kompensimin. Ai nuk përfshinte pasuri të patundshme në formën e tokës bujqësore të trajtuar në ligjin 7501.

Më konkretisht, ky ligj njeh të drejtat e pronësisë për ato prona të cilat në momentin e aprovimit të ligjit, ekzistonin në formën e trualleve të shtëpive të pazëna ose në formën e ndërtesave të paluajtshme. Në të gjitha rastet, vlerësimi i dëmshpërblimit ose i kompensimit në para ose në natyrë do të bëhet për 10,000 m².

b) Ligji Nr. 7699, data 21.04.1993: "Mbi Kompensimin e Vlerës së Tokës Bujqësore të Ish-Pronarëve."

Ky ligj njeh të drejtat e pronës për qëllimet e dhënies së kompensimeve për vlerën e tokës bujqësore, gjithë pronarëve të këtyre tokave gjatë kohës së Ligjit Nr. 108, data 29.08.1945: "Reforma e Tokës". Vlera e kompensimit do të llogaritet për sipërfaqet e tokës deri në 15 hektarë. Duke ndjekur programin e privatizimit janë aprovuar një sërë ligjesh dhe aktesh për privatizimin e ndërmarrjeve, tokave fushore dhe pyjeve që u janë dhënë me qira individëve dhe shoqërive private.

c) Ligji Nr.7512 data 10.08.1991: "Mbi Sanksionimin dhe Mbrojtjen e Pronës Private, Ndërmarrjet e Lira, Aktivitetet e pavarura private, dhe Privatizimin" vë në dukje:

"Gjithë sektorët e ekonomisë janë të lirë të privatizohen dhe të ushtrojnë veprimtari private, përfshirë ndërmarrjet, institucionet dhe njësitë e tjera shtetërore, duke kaluar në pronë private në të gjitha fushat e veprimtarisë së prodhimit industrial, artizanal, të bujqësisë, të ndërtimit etj".

1.4 Programe të Tjera të Privatizimit Që Nga Viti 1991

Megjithëse privatizimi i tokës bujqësore ka qenë programi më i vështirë i privatizimit, iniciativa të tjera të ndryshme janë ndërmarrë që nga viti 1991:

a) Shitja e rreth 4,000 dyqaneve në vitin 1991-92 pronarëve individualë, të ndërmarra nga bashkitë për të stimuluar ri-hapjen e aktiviteteve tregtare në kohën kur nevojat ekonomike dhe sociale janë më të mëdha se kurrë;

b) shitja e rreth 200,000 apartamente banimi në banesat e ndërtuara nga shteti për banorë në moshë të rritur, në një program që filloi në vitin 1992 (Ligji 7652, 23 Dhjetor, 1992, "Privatizimi i Ndërtesave Shtetërore");

Objektivat e këtij ligji janë:

- Të privatizohen plotësisht banesat e ndërtuara nga shteti dhe të krijohet një treg i lirë për shtëpitë e banimit dhe për ndërtesat e tjera.

- Të përmissohet përdorimi dhe administrimi i ndërtesave. Caktimi i çmimeve për ata që dëshironin t'i merrnin këto prona u bë në bazë të kriterëve të mëposhtme:

- Madhësia e ndërtesës
- Vlera e ndërtesës në kohën kur ajo u ndërtua
- Vendosja e ndërtesës
- Madhësia e familjes dhe përbërja

c) Rikthimi i pronave nga shteti pronarëve ose trashëgimtarëve të tyre para se të përvetësohen nga shteti, (Ligji 7698, 15 Prill, 1993);

d) privatizimi i rreth 14,000 ndërmarrjeve (nëpërmjet një sërë Vendimesh të Këshillit të Ministrave, veçanërisht Nr.248 të 27 Majit, 1993 për përshpejtimin e privatizimit të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, dhe Nr.510 të 26 Tetorit, 1993 mbi privatizimin e ndërmarrjeve bujqësore);

e) dhënia me qira e tokave në zonat e zhvillimit të turizmit;

f) dhënia e studiove si pronë artistëve pronarë;

g) dhënia çdo vit e koncesioneve për prerjet e pyjeve shoqërive private për t'u dhënë atyre mundësinë për të hyrë në pyjet që janë pronë publike (ka filluar në vitin 1994);

h) kalimi i të drejtave të përdorimit individëve dhe grupeve për t'u dhënë mundësinë për të hyrë në kullotat që janë pronë publike (akoma nuk është ndërmarrë, por është në fazën finale të planifikimit).

Rezultatet e deritanishme të aktiviteteve të privatizimit në lidhje me pasurinë e patundshme janë të rëndësishme. Megjithatë, gjatë këtij procesi ka pasur probleme dhe vështirësi të tilla si:

- * konfliktet ndërmjet ish-pronarëve dhe pronarëve të rinj të tokës,
- * konfliktet ndërmjet banuesve të tanishëm dhe ish-pronarëve të tokës ku janë ndërtuar banesat,
- * konfliktet ndërmjet ish-pronarëve të ndërtesave dhe banuesve aktualë të ish-pronave shtetërore,
- * ndërtesat e paligjshme në periferi të qyteteve, brenda dhe jashtë kufijve të qytetit,
- * ndërtesat e paligjshme në tokat që sapo janë privatizuar,
- * ekzistojnë kontradikta edhe brenda ligjeve dhe akteve të privatizimit.
- * tokat që nuk kanë qenë të privatizuara shpesh trajtohen si të "pazotëruara", duke çuar në degradimin e bazës së burimeve natyrore.
- * gabime dhe mungesë qartësie në shumë veprime të kryerjes së privatizimeve, të cilat mund të shkaktojnë pasiguri në të ardhmen për çështjen se kush zotëron dhe çfarë zotëron.

1.5 ARRITJET E PROGRAMEVE TE PRIVATIZIMIT

Në mënyrë përmbledhëse, procesi i privatizimit ka përfunduar si më poshtë:

- 3.0 milion prona janë krijuar kohët e fundit (rreth 2 milion parcela të tokave bujqësore me fragmentim të lartë dhe rreth 1 milion prona urbane.)
- Konflikte të shumta ekzistojnë ndërmjet pronarëve të pronave dhe ish-pronarëve.
- Institucionet ekzistuese kadastrale dhe të regjistrimit nuk janë në gjendje, as të mbajnë regjistrime të ligjshme

se kush zotëron dhe çfarë zotëron, dhe as të korrigjojnë gabimet ose pasaktësitë që janë bërë gjatë procesit të regjistrimit.

- Pronarët privatë të tokave besojnë se ata mund t'i përdorin pronat e tyre dhe ata e dëshirojnë një gjë të tillë. Ky besim i tyre lidhet me zhvillimin urban kaotik i cili do të kërkojë investime të rëndësishme për të siguruar shëndetin publik dhe zhvillimin e dëshiruar në të ardhmen.

- Toka që mbeti në pronësi publike trajtohet trajtohet si "e pazotëruar", duke çuar në degradimin e bazës së burimeve natyrore.

Eshtë tepër e vështirë të përfitosh nga një ekonomi e orientuar tregu, po qe se nuk krijohet një sistem modern i regjistrimit të pasurisë së patundshme, i cili do të sigurojë një mbrojtje ligjore të pronarëve të tokave dhe pasurive të tjera të patundshme, dhe ky proces i krijimit të këtij sistemi mund të kontribuojë në zgjidhjen e konflikteve të hapura dhe të fshehta ndërmjet njerëzve dhe pronësisë mbi pronën. Në të njëjtën kohë, përgjegjësitë e pronarëve privatë dhe respekti për pronësinë publike duhet të ripërcaktohen dhe të mbështeten institucionalisht.

2. SI TE VENDOSEN TREGJET E PRONAVE?

Për të kapërcyer këto vështirësi të cilat e bëjnë të detyrueshme vendosjen e tregjeve të qëndrueshme dhe dinamike të pasurive (tokave) të patundshme, specialistët shqiptarë në bashkëpunim me kolegët e tyre nga Universiteti i Wisconsin në SH.B.A. dhe Ordnance Survey në U.K. në vitin 1993, filluan të bënin bënin projektin për Planin e Veprimit për Projektin e Sistemit të Regjistrimit të Pasurisë së Patundshme dhe Programet e Tjera të Tregut të Tokave. Ky Plan u aprovua nga Këshilli i Ministrave nëpërmjet Vendimit Nr. 505, të datës 26.10.1993.

Që nga Shkurti i vitit 1993, Qeveria Shqiptare ka krijuar gjithashtu një Grup Pune Koordinativ me përfaqësues nga pesë Ministrinë që kanë lidhje me sistemin e regjistrimit të pronave për të vënë në zbatim Planin e Veprimit (Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit, e Drejtësisë, e Ndërtimit, e Financës dhe e Mbrojtjes).

Objektivat e përgjithshme të Planit të Veprimit janë:

1. Të krijohet një Sistem Regjistrimi i Pasurisë së Patundshme (SRPP) unik, të gjithanshëm, efektiv, i cili

do të regjistrojë, paraqisë, azhonojë dhe do të mbrojë ligjërisht të drejtat private dhe publike mbi pasurinë e patundshme. Krijimi i këtij sistemi do të përmisojë aftësinë e institucioneve tona për të organizuar, paraqitur dhe për të përdorur informacionin gjeografik për të mbështetur zhvillimin e vendit.

2. Të zhvillohen opsionet e politikës me qëllim që të konsolidohen tregjet e pasurive të patundshme, si dhe të inkurajohen këto tregje për të pasur një përdorim më produktiv dhe më të qëndrueshëm, nga pikëpamja e ambjentit, të burimeve të tokës në vend.

Me qëllim që të vihet në praktikë Plani i Veprimit për SRPP, Qeveria Shqiptare, si pjesë të Vendimit të lartpërmendur Nr.505, aprovoi krijimin e Njesisë së Menaxhimit të Projektit (NMP/SRPP) - një njësi e pavarur ekonomike që ka si detyrë që të kontrakttojë për aktivitetet e kërkuara nga Plani i Veprimit. Veprimet e ndërmarra gjatë vitit të parë kanë të bëjnë me: (1) krijimin e vetë NMP/SRPP, duke përfshirë kualifikimin në procedurat administrative dhe menaxhimin financiar si dhe raportimin ashtu siç kërkohet nga agjensitë ndërkombëtare; (2) Përcaktimin e bazës ligjore për sistemin e ri të regjistrimit; (3) identifikimi dhe fillimi i punës në zonat pilot për krijimin e Zyrave të Regjistrimit duke përfunduar Hartat Indeks dhe Kartelat; (4) Përcaktimi i vendeve, stafit, dhe procedurave që do të përdoren për Zyrat e Regjistrimit; dhe (5) fillimi i aktiviteteve për zhvillimin e politikës së tregut të tokave.

3. HAPAT E PARA: ARRITJET E PLANIT TE VEPRIMIT GJATE VITIT 1994

Njësia e Menaxhimit të Projektit (NMP), e cila po vë në zbatim Planin e Veprimit për Sistemin e Regjistrimit të Pasurisë së Patundshme me mbështetjen e Qeverisë Shqiptare si dhe nga organizatat ndërkombëtare donatore (USAID, Programi EU/PHARE, dhe Banka Botërore), ka punuar për zbatimin e objektivave të përgjithshme të mëposhtme.

Plani i Veprimit përbëhet nga tri faza:

Faza I: Drafti i Projektit të Planit të Veprimit dhe plani i procedurave administrative e teknike u përfunduan dhe u aprovuan nga Këshilli i Ministrave.

Faza II: Ndërmarrja e aktiviteteve pilot për përgatitjen e hartave dhe regjistrimin, duke përfshirë

kuadrin ligjor; gjithashtu, fillimi
filloi më 17 Janar, 1994.

i 2

Faza III: Gjatë kësaj periudhe prej 42 muajsh, SRPP do të krijohet në të gjitha Rrethet dhe novacionet institucionale të tregut do të prezantohen.

Gjatë vitit 1994, NMP/SRPP ka punuar për zbatimin e objektivave të parashikuara në fazën e dytë të Planit të Veprimit. Megjithëse theksi është vënë në mënyrë të veçantë mbi zhvillimin e aktiviteve pilot në tre rrethe Lushnjë, Kavajë, Tiranë, NMP/SRPP ka filluar gjithashtu të merret me regjistrimin, përgatitjen e hartave dhe problemet e hartave në 22 rrethe të vendit (që do të përfundojnë në Fazën e tretë) me qëllim që të fillojë menjëherë krijimi i Sistemit të Ri të Regjistrimit të Pasurisë së Patundshme.

Arritjet janë si më poshtë:

3.1 Krijimi dhe Vendosja e NMP/SRPP

- Selia e NMP/SRPP është punësuar me kontratë, përfshirë këtu Menaxherin e Përgjithshëm si dhe specialistë për Përgatitjen e Hartave, Regjistrimin, Cështjet Ligjore, Logjistikën, Financën dhe Administrimin.

- Vendi ku ndodhen zyrat ekzisutese u rimodelua, riparua, u vendosën të gjitha pajisjet e nevojshme me qëllim që të bëhej i përdorshëm.

- Zyrat u pajisën me 8 kompjutera, printera, dhe një makinë fotokopjimi për hartat.

3.2 Kapaciteti i Menaxhimit dhe Adiministrimit

- Eshtë përgatitur statusi për strukturën dhe operimin e NMP/SRPP;

Eshtë përgatitur një sistem i kompjuterizuar i informacionit për kontrollin financiar për të kategorizuar çdo shpenzim të NMP dhe për të raportuar për çdo muaj tek agjencitë financuese në lidhje me shpenzimet për kategorinë e buxhetit dhe balancin mujor për çdo kategori. Ky sistem i brendshëm i menaxhimit të financës është krijuar për të funksionuar në përputhje me rregullat e agjencive donatore dhe Ligjet Shqiptare;

- Eshtë përgatitur rregullorja e Brendshme e NMP/SRPP, që përfshin sistemin për planifikimin e aktiviteteve dhe për

pergatitjen e raporteve 3-mujore të aktivitetit për secilin Departament të NMP;

- Revizioni. Në Gusht të 1994, nga U.S. Government Defense Audit Agency u bë një analizë në lidhje me sistemin financiar të NMP, kontrollin e brendshëm, strukturën organizative dhe të menaxhimit. Rezultati i këtij Revizioni ishte që "struktura organizative dhe e menaxhimit e NMP/SRPP ndihmon kontrollin administrativ dhe financiar, në mënyrë të kënaqshme ndan detyrat që përfshijnë nivelet e ndryshme të autorizuara për shpenzime... politikat e NMP/SRPP, procedurat dhe kontrollet e brendshme për përgatitjen e pagesave të pagave janë të mjaftueshme". Gjatë revizionit dy mangësi dolën të cilat ishin nevoja për kualifikimin e Kryetarëve të Departamenteve se si të përjashtojnë kostot jo të lejueshme, dhe nevoja për më shumë kontroll zyrtar mbi kohën e Stafit në punë. Këto dy sugjerime janë përmbushur.

- Janë përgatitur dhe nënshkruar nën-kontratat e NMP/SRPP me Universitetin e Wisconsin-it (për fondet e USAID), Terra Institute (fondet e Bankës Botërore), dhe NMP/PHARE në Ministrinë e Bujqësisë dhe Ushqimit.

3.3 Krijimi i kuadrit ligjor për Regjistrimin e Pasurive të Paluejtshme

- Ligji Nr. 7843 i datës 13.07.1994, "Për Regjistrimin e Pasurisë së Paluejtshme" u aprovua nga Kuvendi Popullor dhe u nënshkrua nga Presidenti i Republikës së Shqipërisë, me Dekret Nr. 907.

- Janë përgatitur skicat përfundimtare të Kartelës së pasurisë (Regjistrat) të Regjistrimit të Pasurisë, çertifikatat përkatëse, si dhe udhëzuesi metodologjik për plotësimin e Kartelës.

- Janë grumbulluar materialet, dhe janë përgatitur draftet për dhënien me qira të tokës dhe legjislacioni për blerjen dhe shitjen e tokës.

3.4 Krijimi i Hartave të Treguesve dhe Kartelave të Pasurisë

- Duhej të përfundonte puna e fushës për azhurnimin dhe rilevimin për përgatitjen e hartave të treguesve të pasurisë për 81,466 hektarë tokë bujqësore, ose 51% e planit të 1994-s, në 24 rrethe. Nga këto, për rrethet pilot, puna e fushës është realizuar për 24,670 ha, ose 40% e planit. Kavaja është duke mbetur mbrapa, por Berati, Gramshi, Korça, Shkodra kanë punuar mirë.

- Janë përgatitur hartat bazë në shkallën 1:2500 për afërsisht 200 fshatra, dhe Instituti i Studimit të Tokave e Instituti Ushtarak i Topografisë mbi të tjera.

- Janë bërë kontratat e punës me 120 rievues të tokës në 15 rrethe, dhe me Institutin e Studimit të Tokave e Institutin Ushtarak të Topografisë.

- Eshtë bërë fotografia ajrore për një zonë fushore prej 4000 km² në të cilën ndodhen tre rrethet pilot, dhe NMP/SRPP është duke punuar për të përdorur këtë për përgatitjen e hartave të treguesve.

- Në përputhje me rregullat e Komunitetit Evropian janë nënshkruar një numër kontratash me kompani të huaja për pajisje të cilat do të përmirësojnë punën e rievimit dhe hartografimit.

- U realizua eksperimenti pilot për vlerësimin e procedurave të reja që kanë të bëjnë me GPS nga një skuadër e kryesuar nga Grenville Barnes.

- Eshtë përpiluar dhe testuar formati për Kartelën ose faqen e regjistrimit për çdo pasuri, për të siguruar zbatueshmërinë e saj në programe të ndryshme të privatizimit.

- Janë krijuar Kartelat për të gjitha pasuritë në fshatin pilot të Lumthit.

- Janë përpiluar dhe testuar procedurat për listimin e pasurive dhe pronarëve.

3.5 Krijimi i Zyrave model të Regjistrimit në tre rrethet pilot (Lushnjë, Kavajë, Tiranë)

- Janë rimodeluar dhe pjesërisht pajisur zyrat e regjistrimit në (rrethet) Lushnjë dhe Tiranë. Gjithashtu, është riparuar sektori topografik në Institutin e Studimit të Tokave, si dhe mjediset ku mbahen pajisjet fotogrametrike. NMP/SRPP pothuajse ka përfunduar riparimet në zyrën e regjistrimit në Kavajë. Furnizimi i këtyre zyrave dhe marrja në dorë e pajisjeve të duhura do të përfundojë së shpejti.

- Janë krijuar dhe mbushur Hartat e Indekseve të Pasurisë për fshatin Lumth në Lushnjë dhe kartelat e tyre përkatëse. Faza e ekspozimit filloi me 8 Dhjetor dhe do të vazhdojë për 90 ditë, ashtu siç e kërkon Ligji, me

qëllim që të rregullohet ndonjë gabim në hartat ose kartelat e pasurisë.

- Janë përgatitur procedurat për operimin e zyrave të regjistrimit, si dhe procedurat për regjistrimin e parë.

- Eshtë përgatitur një shembull për data base të sistemit të kompjuterizuar të regjistrimit të informacionit.

- Eshtë kryer identifikimi dhe analiza e dokumentacionit i cili pohon të drejtën e pronësisë private të pasurisë me qëllim që të integrohen dokumente të tilla në sistemin e ri në mbështetje të Ligjit "Për Regjistrimin e Pasurisë së Paluejtshme".

Siç shikohet nga kjo skemë, disa komisione dhe organizata kanë punuar mbi privatizimin e të drejtave në pasurinë e paluejtshme, dhe shumica e dokumenteve të bëra për të pohuar pronësinë private për pasuritë jo-bujqësore kanë përfunduar në zyrat e Hipotekave të rretheve. Zyrat kadastrale janë vendet ku mbahen dokumentet mbi të drejtën e zotërimit dhe Tapitë për tokën bujqësore.

Në zonat urbane, NMP/SRPP ka përfunduar përshkrimin e zonave kadastrale në qytetin e Tiranës dhe NMP/SRPP është duke punuar për ilustrimin e një zone, duke filluar me hartat ekzistuese dhe duke përcaktuar anëtarët unik të pasurisë për secilën pasuri në qytetet pilot të Lushnjës dhe Kavajës.

3.6 Opsionet mbi politikën e tokave për forcimin tregut të tokës dhe ruajtjen e përdorimit të saj

Në lidhje me problemet e zhvillimit të politikës së tregjeve të tokës, NMP/SRPP ka filluar studime në bashkëpunim me specialistë nga Shqipëria, University of Wisconsin, dhe Terra Institute (në Wisconsin). Studimet kryesore janë:

- * Përfundimi i ndarjes së tokës dhe përcaktimi i të drejtave mbi tokën;
- * Të drejtat e anëtarëve të familjes mbi tokën;
- * Fragmentimi i tokës, dhe opsionet e konsolidimit;
- * Menaxhimi dhe mbrojtja e mjedisit, veçanërisht e tokave të pyjeve dhe kullotave, dhe të tokës bujqësore të pashpërndarë në pronësi apo përdorim;
- * Drejtimi i rritjes urbane në zonat peri-urbane, veçanërisht në rrethin e Tiranës dhe rrethet e tjera që janë subjekt për migrime të shpejta;
- * Konceptimi dhe zhvillimi i Sistemeve të Informacionit Gjeografik.

Të gjitha studimet do të kontribuojnë në zgjidhjen e problemeve që ndikojnë mbi krijimin e Sistemit të ri të Regjistrimit të Pasurive të Paluejtshme, si dhe mbi përgatitjen e opsioneve të politikës për udhëzimin e progresit të tregjeve të tokës. Nga theksimet e veçanta në perioda afat-shkurtëra janë nevojat për bazën ligjore dhe administrative për: (1) mbrojtjen e tokës; (2) dispozita mbi të drejtat e pronësisë tek zotëruesit afat-gjatë të njësive të vendbanimeve në fshatra, qyteza e qytete; (3) shitblerja e tokës bujqësore; (4) tjetërsimi i tapisë së tokës bujqësore në përdorim, në kontratë të dhënies me qira ose në pronësi; (5) dispozita mbi tokat e pyjeve dhe kullotave, tani për tani në pronësi të shtetit, si kompensim për ish-pronarët e tokës bujqësore; (6) trupi gjyqësor i pasurive të paluejtshme për t'u dhënë fund konflikteve që kërkojnë zgjidhje dhe vështirësive të ardhshme; dhe (7) standartet për rilevimet e pasurisë dhe për profesionin e rilevuesve.

3.7 Treinimi i njerëzve për përgatitjen dhe ekzekutimin e masave teknologjike dhe institucionale për përmbushjen e Planit të Veprimit.

- Anëtarët e Këshillit Ekzekutiv të NMP/SRPP zhvilluan një tur studimi për t'u bërë familjar me sistemet e vërteta të regjistrimit të pasurisë dhe kadastrale në U.K., Francë, Belgjikë, Gjermani dhe Bullgari.
- Stafi i NMP/SRPP vizitoi BEV në Austri për të studiuar operimin e Kadastrës dhe zyrave ligjore Austriake (meqë sistemi i tyre është i ngjashëm me sistemin Shqiptar).
- U përgatitën tre artikuj të cilat përshkruajnë dhe justifikojnë Planin e Veprimit, për prezantimin në Konferencën e GIS/LIS të Qershorit të vitit 1994 në Hungari.
- U zhvilluan kurse të shkurtra nga stafi në lidhje me Fotogrametrinë Ajrore, Digjitalizimin dhe GPS.

3.8 Aktivitetet Financiare

Për përmbushjen e Planit të Veprimit për SRPP në 1994, Njësia e Menaxhimit të Projektit bazohet në fondet nga PHARE PROGRAMME për Rilevimin dhe Hartografimin prej 1 milion ECU në përputhje me marrëveshjen e vitit 1992. Përdorimi i fondeve prej 2 milion ECU të vitit 1993 do të fillojë së shpejti. Gjithashtu, USAID ka financuar veprimet e NMP/SRPP që kanë të bëjnë me sistemin e regjistrimit në vitin 1994 me afërsisht \$450,000 US, plus fonde për pajisje dhe furnizime si dhe bashkëveprim teknik në përputhje me marrëveshjen qeveritare.

Përfaqësuesit e NMP, USAID dhe NMP/PHARE kanë kontrolluar dhe rishikuar në mënyrë të vazhdueshme planin e menaxhimit të buxhetit të vitit 1994. Kjo asistencë ka qenë shumë e rëndësishme, pasi si fillim NMP/SRPP nuk kishte eksperiencën e mjaftueshme në këto aspekte.

4. PROBLEME DHE VESHTIRESI

4.1 Problemet e Legjislacionit dhe Regjistrimit

Ligje dhe Akte të ndryshme kanë kontradikta ndërmjet vetes tyre. Ato vështirësojnë procesin e Regjistrimit në mënyrë thelbësore. Për shembull:

- ** koncepti i truallit nuk është i njëjtë në Ligjet 7501 dhe 7698. Ligji 7501 privatizoi tokën bujqësore, por në tapi për këto toka një ndarje për trual përfshihet. Ligji 7698 parashikon për rikthimin e truallit tek ish-pronari, ose kompensimin e saj në një nivel të lartë. Si rrjedhim, ka konflikte ndërmjet "pronarëve" të trualleve të përcaktuar sipas veprimeve të Ligjit 7501, dhe "pronarëve" të përcaktuar nga Komisionet e Kthimit dhe Kompensimit që veprojnë sipas Ligjit 7698.
- ** Tokat Bujqësore brenda vijës së kufirit të fshatrave duhet të jepen "në përdorim" sipas Ligjit 7501, por në fakt ato janë presupozuar si në pronësi tek fermerët. Tokat bujqësore brenda kufinjve të zonës së banuar të fshatit janë duke u kthyer nga Komisionet e Kthimit. Kështu, përsëri, sipas dokumentit të privatizimit ka shpesh dy pronarë të ligjshëm e të ndryshëm për të njëjtën pasuri.
- ** Kodin Civil të cilin Parlamenti e aprovoi pak javë pasi kishte aprovuar më parë Aktin e SRPP ka disa kontradikta me ligjin e regjistrimit. Kodi Civil e vendos administratën e SRPP nën Ministrinë e Drejtësisë, ndërsa Akti i SRPP e ka SRPP të administruar nga një Kryeregjistrues i cili ka statusin e kabinetit.

- Shpërndarja e tokës nga komisionet sipas dispozitave të Ligjit 7501 është shoqëruar me gabime dhe jo-qëndrueshmëri të cilat kërkojnë që skuadrat e fushës së SRPP të angazhohen në sqarimin e të drejtave mbi tokën, më shumë se pikërisht regjistrimi i këtyre të drejtave. Kjo do të thotë që puna e fushës është duke ecur më ngadalë seç ishte parashikuar në

fillim, por kjo do të thotë gjithashtu që informacioni në regjistrat do të jetë një reflektim më i saktë i asaj se çfarë në të vërtetë ekziston, seç do të ishte përndryshe në rastin kur nuk do bëhej një rishikim i kujdesshëm i punës së fushës.

- Qeveria nuk ka emëruar Kryeregjistruesin dhe as Zëvendësit e tij; në këtë mënyrë, struktura administrative e SRPP është duke vepruar nga emërimet të përkohshme.

- Ka mungesë për zyra të mjaftueshme për koordinatorët e rretheve, si dhe për Zyrat e Regjistrimit; Qeveria qendrore ka lëshuar porosi tek zyrtarët e qeverive lokale për të siguruar këtë hapësirë, por reagim i vogël është bërë nga këta zyrtarë.

- Një numër i organizmave dhe komisioneve të privatizimit kanë qenë të përfshirë në procesin privatizimit. Kjo e vështirëson mbledhjen e dokumenteve.

- Që nga viti 1993, operimi në zyrat e Hipotekës ka mundësuar regjistrimin e dokumenteve të privatizimit dhe tjetërsimeve të pasurive urbane dhe disa shtëpive të fshatrave. Informacioni në këto zyra duhet të transferohet tek SRPP. Kjo ka qenë e vështirë për shkak të pajisjeve të dobta dhe stafit të kufizuar të Zyrave të Hipotekës.

4.2 Problemet e rilevimit dhe hartografimit

- Mungesa e një kadastre urbane krijon probleme për fillimin e Regjistrimit të Pasurisë për arsye se hartografimi i kufinjve të pasurisë urbane duhet të bëhet plotësisht nga skuadrat e fushës, më shumë se nga azhornimi i të dhënave ekzistuese (siç është rasti për pasuritë rurale).

- Gjatë privatizimit të tokës bujqësore të fshatit, hartat e parcelave të privatizuara nuk u bënë mirë, ose aspak mirë. Kjo do të thotë që skuadrat e fushës shpesh kanë mungesë të këtij informacioni. Zyrat Kadastrale duhet ta kishin kryer këtë punë, por ishin të paafta për ta bërë atë. Si pasojë, skuadrat e fushës të kontraktuara nga NMP/SRPP kanë një volum të madh pune paraprake që duhet bërë dhe cila kërkon kohë dhe shpenzime plotësuese.

- Niveli teknik i disa specialistëve dhe koordinatorëve nuk plotëson kërkesat të bëra nga Projekti dhe nga Regulloret përkatëse.

- Rrethet nuk kanë siguruar pajisje të zyrave për skuadrat e fushës, gjëra të cilat kanë vonuar përgatitjen e hartave të treguesve të regjistrimit.

- NMP/SRPP dhe Instituti Ushtarak i Topografisë (ITU) nuk kanë nënshkruar akoma një marrëveshje për bërjen e fotografive ajrore të vlefshme për përdorim në SRPP. Kjo është e përshtatshme pjesërisht për shkak të arritjes me vonesë të pajisjeve fotogrametrike të kontraktuara. Kjo është akoma më e komplikuar nga problemet e Ministrisë së Mbrojtjes rreth përdorimit të fotogrametrisë.

- Hartat ekzistuese të zonave urbane nuk kanë qenë gjithmonë disponibël për NMP. Hartat qendrore të fshatrave të banuara mungojnë gjithashtu. Gjendja teknike e hartave ekzistuese të shpërnguljeve të fshatit është e dobët.

-Burimet e kufizuara të Ministrisë së Bujqësisë dhe Ushqimit, të përcaktuara nga Këshilli i Ministrave si Ministri mbykqyrëse për NMP, dhe mungesa e një agjencie civile të Rilevimit dhe e një agjencie Shtetërore të Hartografimit vështirësojnë punën dhe zhvillimin e një strategjie efektive. NMP/SRPP nuk ia ka arritur të përfundojë me shpejtësi përgatitjen e hartave të treguesve për arsye se hartat topografike ekzistuese janë në duart e organeve të tre ministrive.

Eshtë qëllimi i strategjisë së Planit të Veprimit dhe NMP për të krijuar një agjenci civile të hartografimit për sigurimin urgjent të informacionit të duhur të hartografimit tek mbarë publiku. Megjithatë, ky aspekt ka nevojë të rishikohet, dhe një nën-projekt i veçantë të krijohet.

Eshtë thelbësore që NMP të prezantojë disa aktivitete plotësuese brenda Planit të Veprimit:

- * Rilevimi, hartografimi dhe përdorimi i teknologjive të reja,
- * Digjitalizimi i hartave,
- * Krijimi i një GIS efektiv dhe të kordinuar me institucionet e tjera,
- * Grumbullimi dhe menaxhimi i informacionit në Sistemin e Regjistrimit,
- * Krijimi i një Sistemi të Informacionit Gjeografik për qëllime civile dhe stimulimi i privatizimit të rilevimit të tokës,
- * Bashkëpunimi me institucionet mësimdhënëse dhe të aplikimit, veçanërisht me Universitetin Politeknik, ITU, IST.

5. KONKLUSIONE

Si pasojë e përpjekjeve ambicioze për privatizimin e pasurisë së paluejtshme, Qeveria Shqiptare me asistencën e USAID,

programit PHARE të Unionit Evropian, dhe Bankës Botërore, krijoi Planin e Veprimit për Sistemin e Regjistrimit të Pasurive të Paluejtshme. Këshilli i Ministrave e aprovoi këtë Plan Veprimi në Tetor të vitit 1993, dhe ai u fillua në Janar të vitit 1994, me formimin e Njesisë së Projektit të Menaxhimit.

Hapat e parë për përmbushjen e këtij Plani Veprimi janë marrë në 1994. Prioriteti është krijimi i Sistemit të Regjistrimit të Pasurive të Paluejtshme për dokumentimin dhe mbrojtjen e të drejtave private dhe publike mbi pasurinë e paluejtshme. Në procesin e krijimit të këtij sistemi, skuadrat e fushës janë duke rishikuar dhe ndrequr gabimet në programet e privatizimit, dhe në të njëjtën kohë janë duke siguruar inpute lokale brenda këtij procesi, kështu që pjesës dërmuese të konflikteve mbi pronësinë mund t'u jepet fund përpara se regjistrimi të lejohet.

Aktivitete fillestare janë ndërmarë gjithashtu për të zhvilluar bazën institucionale për tregje të forta dhe nga ana sociale të përgjegjshme për pasurinë në të ardhmen, ndërsa përgatitet legjislacioni për mbrojtjen e mjedisit natyror dhe zhvillimin efektiv të tokës në dhe përreth zonave urbane.

Ka pasur një vonesë gjashtë-mujore në fillimin e përmbushjes së Planit të Veprimit, i cili duhej të fillonte në Janar të 1994. Vonesa është për shkak të problemeve organizative dhe në vonesat e negociatave mbi marrëveshjet e fondeve, si dhe të vështirësive që dolën gjatë përgatitjes së hartave bazë, vonesave në arritjen e pajisjeve të nevojshme, nivelit të pamjaftueshëm të NMP për t'iu përgjigjur kërkesave të agjencive donatore, dhe vështirësive të tjera logjistike.

Megjithatë, duke konsideruar volumin e madh të punës e cila është realizuar në fushë, Projekti ka pasur një fillim të mirë. Për më tepër, konceptet e procedurat si edhe krijimi institucional i tregut të tokës, të cilat janë krijuar në Shqipëri mund të jetë me interes për shtetet e tjera të cilat janë angazhuar në tranzicionin e ekonomive të orientuara të tregut.