



KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË ASETVE DHE MJEDISIT

Nr. 22/4 Prot.

Tiranë më 15.06.2021

Miratohet

K R Y E T A R

Arben SHEHU

RAPORT AUDITIMI PERFORMANCE

Efektiviteti i masave të marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të paluajtshme



Përmbajtja

1. Rëndësia e Auditimit	4
1.1 Konteksti i problemit social	4
1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës	5
1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë	5
1.4 Subjektet nën auditim	5
1.4.1. Politikat e institucionit/agjencisë	6
1.4.2. Pesha në buxhet dhe PBB	7
1.4.4. Risqet e aktivitetit të subjektit	8
1.4.5. Rëndësia e produkteve të subjektit	9
2. Qasja dhe detajet e auditimit	9
2.1. Objektivi dhe problemi i performancës	10
2.1.1. Objektivi i auditimit	10
2.1.2. Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës	10
2.2. Përkufizimet dhe terminologjia	10
2.3 Kriteret	11
2.3.1 Kriteret e politikës	11
2.3.2 Kriteret teknike	11
2.3.3 Kriteret e monitorimit dhe raportimit	12
3. Shtjellimi i pyetjeve të piramidës dhe përmbledhja:	12
3.1 Përmbledhja	12
3.2 Shtjellimi i pyetjeve të piramidës	14
3.2.1 A është i plotë kuadri ligjor dhe rregullator dhe a garanton sigurinë juridike të pronave? .	15
3.2.2 A ka reduktuar kuadri i ri ligjor barrierat burokratike, duke sjellë rritjen e shërbimit ndaj qytetarëve?	22
3.2.3 A janë marrë masat e duhura lidhur me çështjen e mbivendosjes së pronave?	29
3.2.4 A janë ndërmarrë veprime për përfshirjen në regjistrimin fillestar të zonave kadastrale të pa menaxhuara?	31
3.2.5 A ka rezultuar efektiv bashkëpunimi mes DVASHK-ve dhe Bashkive në regjistrimin dhe mbrojtjen e pasurive publike?	34
3.2.6 A janë planifikuar me ekonomicitet investimet e nevojshme dhe a janë arritur rezultatet e përcaktuara sipas objektivave përkatëse?	35
4. Grupi i punës dhe përgjegjësitë hierarkike	Error! Bookmark not defined.

LISTA E SHKURTIMEVE

RSH	- Republika e Shqipërisë
KLSH	- Kontrolli i Lartë i Shtetit
KSH	- Kuvendi i Shqipërisë
INTOSAI	- Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit
SAI	- Institucioni Suprem i Auditimit
BE	- Bashkimi Evropian
KM	- Këshilli i Ministrave
VKM	- Vendim i Këshillit të Ministrave
ASHK	- Agjencia Shtetërore e Kadastrës
DVASHK	- Drejtoria Vendore e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës
GDP	- Gross Domestic Product (Prodhimi i Brendshëm Bruto)
SKB	- Sistemi i Kontrollit të Brendshëm
IT	- Information Technology
AMTP	- Akti i Marrjes së Tokës në Pronësi
KPP	- Kartelat e Pasurive të Paluajtshme
ZK	- Zona kadastrale
ADISA	- Agjencia e Ofrimit të Shërbimeve Publike të Integruara

1. Rëndësia e Auditimit

Auditimi i performancës është një shqyrtim i pavarur, objektiv dhe i besueshëm i faktit nëse sipërmarrjet, sistemet, operacionet, programet, aktivitetet dhe organizatat qeveritare veprojnë në përputhje me parimet e ekonomicitetit, eficiencës dhe efektivitetit dhe nëse ekziston mundësia për përmirësim të mëtejshëm. Misioni i KLSH – së në Strategjinë e Zhvillimit 2018 – 2022¹ kërkon që si *institucion i pavarur kushtetues, i ndërtuar që t'i shërbejë qytetarit shqiptar, të jetë “agjent” i Kuvendit dhe palëve të interesit duke i informuar në mënyrë të vazhdueshme, të paanshme dhe të plotë, mbi përgjegjshmërinë që qeveria dhe entet publike tregojnë në përdorimin e kontributit të taksapaguesve shqiptarë e duke kontribuar në përmirësimin e qeverisjes nëpërmjet luftës kundër korrupsionit.*

Ndonëse sistemi i regjistrimit të pasurive të paluajtshme është audituar vazhdimisht nga KLSH-ja përmes auditimeve të përputhshmërisë, të cilat kanë nxjerrë problematika të mprehta mbi regjistrimin dhe menaxhimin e pasurive publike e private, me këtë auditim Departamenti i Aseteve dhe Mjedisit synon të ofrojë një informacion të ri në nivel makro, përmes qasjes kah sistemit të auditimit të performancës, sikurse parashikohet në standardet ndërkombëtare të auditimit. Tema mbart një rëndësi të veçantë sociale dhe tekniko juridike dhe vlerësohet nga ana e materialitetit dhe e riskut, si një temë me impakt të lartë në shoqërinë shqiptare. Për shkak të problematikave të deformimeve, mbivendosjeve, apo gabimeve të trashëguara vit pas viti në sistemin e pronave në vend, rëndësia e këtij auditimi qëndron në paraqitjen e situatës aktuale dhe efektivitetin e veprimeve të ndërmarra për përmirësimin e situatës dhe përfshirjen në sistem të të gjithë zonave kadastrale në vend.

1.1 Konteksti i problemit social

Shqipëria ndër vite ka qenë në pozita të dobëta ekonomike për shkak të problemeve të krijuara nga keqmenaxhimi i pronave. Është e vërtetë që ka një set dokumentesh strategjikë, që përmendin në mënyrë të fragmentuar çështjet e pronësisë, por pa dhënë zgjidhje shteruese dhe gjithëpërfshirëse për to. Prej shumë vitesh Shqipëria ka funksionuar me mbi 8 institucione që veprojnë mbi të drejtat e pronësisë, në varësi të ministrive të ndryshme përgjegjëse, veprimtaria e të cilave rregullohet nga pjesë të ndryshme të legjislacionit. Ato kanë trajtuar në mënyrë të fragmentarizuar çështje të fitimit të pronësisë dhe të regjistrimit të titujve të pronësisë. Numri i lartë i agjencive shtetërore dhe legjislacioni rregullator i shumë kanë krijuar mbivendosje të proceseve që lidhen me të drejtat e pronësisë. Këto faktorë kanë ndikuar edhe në zbatimin e vendimeve përfundimtare, si dhe kanë krijuar paqartësi për mjetet efektive të ankimit në rastet e moszbatimit të vendimeve përfundimtare. Hipotekat në Shqipëri kanë bartur gjithnjë një informalitet, një paligjshmëri të fshehur e të trashëguar nëpër kartelat e pasurive të paluajtshme që i kanë mohuar Shqipërisë konsolidimin e një tregu të pronës e për rrjedhojë zhvillimin ekonomik. Këto probleme strukturore dhe ligjore që kanë shoqëruar veprimtarinë e hipotekave, duket se i përkasin më shumë sferës teknike, veçanërisht në përmirësimin e hartave kadastrale, forcimin e burimeve njerëzore, dixhitalizimin e hipotekave sesa asaj të sferës ligjore, për të cilat duhet thënë se ka një mbingarkesë me ligje, VKM, udhëzime, të cilat deri më sot nuk ka dhënë ato efekte të dëshirueshme në përmirësimin e situatës. Në këtë këndvështrim, çdo reformë apo sipërmarrje e kryer me qëllim përmirësimin e punës hipotekore, përfshirë kuadrin e ri rregullator si Ligji 111/2018 “Për Kadastrën” apo Ligji 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” përbën sfidë madhore për administratën e ASHK-së dhe për politikën përkatëse në drejtim të pasurive të paluajtshme.

¹ Miratuar me Vendim të Kryetarit të KLSH nr. 229, datë 31.12.2017 “Për Miratimin e Strategjisë së Zhvillimit të KLSH- së për Periudhën 2018 – 2022”.

1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës

Sipas përkufizimit të Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI) auditimi i performancës është një “shqyrtim i pavarur i eficiencës dhe efektivitetit të sipërmarrjeve qeveritare, programeve dhe organizmave të saj, me fokus të veçantë ekonomikitetin dhe me synim përmirësimin”. Auditimi i performancës mbështetet mbi vendimet e marra ose objektivat e përcaktuara nga Ekzekutivi dhe mund të kryhet në të gjithë spektrin e sektorit publik. Ai dallon nga auditimet standarde financiare apo të ligjshmërisë pasi karakterizohet nga fleksibiliteti në përzgjedhjen e subjekteve, objekteve, metodave dhe dhënien e opinioneve dhe rekomandimeve. Auditimi i performancës është një metodë moderne nëpërmjet të cilës taksapaguesit, financierët, vendimmarrësit, ekzekutuesit, media dhe shoqëria në përgjithësi ushtrojnë kontroll mbi mënyrën e kryerjes së punës dhe arritjen e objektivave nga ana e enteve shtetërore. Ky lloj auditimi nuk ka si synim të kritikojë entet e mësipërme, por të arrijë korrektime të duhura, përmirësimin e 3E-ve dhe rritjen e mirëqenies sociale përmes aktiviteteve publike.² Referuar strategjisë së KLSH 2018 - 2022, puna audituese në departamentin e performancës, krahas çështjeve mikro-ekonomike do të fokusohet edhe në ato makro-ekonomike. Auditimi i Performancës në KLSH, në 5 vjeçar-in e ardhshëm synon të rritet duke u bërë promotor i zhvillimit institucional dhe duke u konsoliduar në një auditim analitik, këshillues, bashkëpunues e vlerë shtues.

1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë

Deri më sot nuk është kryer asnjë auditim performance sa i takon sektorit të pronave në vend, megjithatë ndër auditimet e përputhshmërisë që realizohen rregullisht çdo vit përgjithësisht janë konstatuar mangësitë si vijon:

- Ndryshimi i statusit të parcelave të legalizuar nga “arë”, “pyll” “ranishte” etj. në truall;
- Regjistrimi në bashkëpronësi të paligjshme të pasurive bujqësore;
- Mos evidentimi dhe mos respektimi i procedurave të regjistrimit të pronave me mbivendosje;
- Tjetërsimi i pronave publike, falsifikimi i dokumentacionit të pronësisë me qëllim përfitimin padrejtësisht të titujve të pronësisë në zonat turistike dhe bregdetare;
- Keq-menaxhim i zonave kadastrale dhe mos pasqyrim i saktë i gjendjes së pasurive; bujqësore në Kartelat e Pasurive të Paluajtshme;
- Zonat Kadastrale të pa menaxhuara dhe të pa përfshira në Sistemin e Regjistrimit Fillestar.

1.4 Subjektet nën auditim

Auditimi i performancës me temë “*Efektiviteti i masave të marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të paluajtshme*” do të shtrihet në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës si dhe në drejtoritë dhe zyrat vendore të ASHK. Veprimtaria e tyre do të shqyrtohet edhe në kontekstin e ri të krijuar nga Ligji Nr. 111/2018 “Për Kadastrën” dhe Ligji 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”.

Për të vlerësuar performancën, auditimi do të fokusohet, në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës si organ qendror, edhe në Drejtoritë Vendore të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, konkretisht në DVASHK-të: Lezhë; Fier; Vlorë.

² Ekonomicitet, Eficiencë, Efektivitet; ndërkohë që nga zhvillimet e fundit promovohet aplikimi i 6E-ve, së bashku me Energy, Environment, Ethics (Energji, Mjedis, Etikë).

DVASHK dhe ZVASHK ka këto detyra sipas nenit 10 të Ligjit 111/2018 “Për Kadastrën” i ndryshuar:

1. Drejtoritë vendore të Agjencisë administrojnë kadastrën e zonës/zonave të regjistrimit në kompetencë të tyre, si dhe janë përgjegjëse për zbatimin e procedurave të parashikuara në legjislacionin për çështjet e pronësisë.
2. Zyrat vendore janë struktura në varësi të drejtorive vendore dhe ngrihen pranë njësive administrative territoriale. Këto zyra kryejnë shërbimet e drejtpërdrejta ndaj publikut dhe ndaj subjekteve të interesuara. 3. Drejtoria vendore administron:
 - a) kadastrën (regjistrin e pasurive të paluajtshme);
 - b) hartat kadastrale për zonën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme;
 - c) vendimet gjyqësore, aktet administrative, kontratat, aktet dhe dokumentet e tjera, të hartuara sipas ligjit, që kanë ndikim mbi regjimin juridik të pasurisë së paluajtshme apo të të drejtave reale mbi to, të cilat, sipas ligjit, duhet të regjistrohen në regjistrat e pasurive të paluajtshme;
 - ç) plane rievimi, indekse të regjistrimeve në regjistrat e pasurive të paluajtshme, si dhe regjistra të tjerë, të krijuar apo të administruar gjatë veprimtarisë së zyrave vendore të pasurive të paluajtshme;
 - d) informacion filmik dhe elektronik;
 - dh) dokumentacionin për procedurat administrative, të parashikuara në legjislacionin për çështjet e pronësisë.
4. Drejtoria vendore drejtohet nga drejtori vendor, që emërohet dhe shkarkohet nga Drejtori i Përgjithshëm

Detyrat e ZVRPP sipas Ligjit 33/2012

- Zyra vendore e regjistrimit të pasurive të paluajtshme administron:
 - a) regjistrat e pasurive të paluajtshme;
 - b) hartat kadastrale për zonën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme;
 - c) vendimet gjyqësore, aktet administrative, kontratat, aktet dhe dokumentet e tjera, të hartuara sipas ligjit, që kanë ndikim mbi regjimin juridik të pasurisë së paluajtshme apo të të drejtave reale mbi to, të cilat, sipas ligjit, duhet të regjistrohen në regjistrat e pasurive të paluajtshme
 - ç) plane rievimi, indekse të regjistrimeve në regjistrat e pasurive të paluajtshme, si dhe regjistra të tjerë, të krijuar apo administruar gjatë veprimtarisë së zyrave vendore të pasurive të paluajtshme;
 - d) informacionin filmik dhe elektronik.

1.4.1. Politikat e institucionit/agjencisë

Në aspektin e politikë bërjes, një nga reformat e fundit është miratimi i Ligjit 111/2018 “Për Kadastrën” dhe ligji 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”.

Qëllimi i ligjit 11/2018 , në mënyrë të përmbledhur është si më poshtë:

1. Përcaktimi i rregullave për krijimin, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, si institucioni shtetëror përgjegjës për administrimin e regjistrit të pasurive të paluajtshme, si dhe për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë (Ligjësimi i ndërtimeve pa leje, proceset e lidhura me tokën bujqësore, dhe inventarizimin e pronave shtetërore) të trajtuara me ligj të posaçëm.
2. Përmirësimi i kuadrit ligjor për regjistrimin e pasurive të paluajtshme, duke parashikuar norma të reja ligjore për mënyrën e administrimit të regjistrat publik të këtyre pasurive, pasqyrimin e të drejtave dhe detyrimeve që rëndojnë mbi pasuritë e paluajtshme, si dhe përmirësim-përditësimin të të dhënave të regjistrat për të korrigjuar pasaktësitë gabimet

materiale të mbartura në të gjatë tre dekadave të fundit. Në veçanti, ligji ka sjellë një strukturim të ri duke bashkuar ZQRPP me ALUIZNI në një institucion të vetëm.

Qëllimi i ligjit 20/2020, në mënyrë të përmbledhur është si më poshtë:

1. Krijimi i bazës ligjore të thjeshtuar dhe të harmonizuar për përfundimin e proceseve administrative të trajtimit të pronës së paluajtshme të shtetit dhe të pronës private, duke përcaktuar rregullat, si më poshtë vijon:
2. Për ligjësimin e titujve të pronësisë së dhënë, sipas akteve ligjore dhe nënligjore për tokën bujqësore; • Për ligjësimin dhe regjistrimin në regjistrin publik të pasurive të paluajtshme për ndërtime pa leje, objektet dhe trojet funksionale, kur mungojnë aktet e fitimit të pronësisë, si dhe për oborret në përdorim; • Për rregullimin e marrëdhënieve të pronësisë në territoret e cilësuara si “zona të stimuluar me përparësi zhvillimin e turizmit”; • Për inventarizimin e përditësimin e pronave të paluajtshme të qeverisjes qendrore dhe vendore, si dhe transferimin e tyre; • Për kalimin e së drejtës së pronësisë mbi trojet e pa privatizuara të ndërtesave të privatizuara, të ndërtesave të shitura nga ndërmarrjet shtetërore dhe të ngritura në bazë të lejeve të ndërtimit, pas datës 10.8.1991, si dhe trojet e objekteve apo ndërtesave, ish-pronë e ish-kooperativave bujqësore; • Për trajtimin ligjor të problemeve të krijuara si pasojë e gabimeve materiale, të parregullsive në zbatimin ligjit; • Për harmonizimin e proceseve kalimtare me procesin e trajtimit të pronës, sipas ligjit nr.133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave

1.4.2. Pesha në buxhet dhe PBB

Në bazë të Ligjit 111/2018 “Për Kadastrën”, neni 6, “Statusi dhe financimi i Agjencisë Shtetërore të Kadastrës”, ASHK është person juridik publik në varësi të Kryeministrit, që krijohet me këtë ligj dhe funksionon si institucion me vetëfinancim. Burimet e financimit janë:

- a) të ardhurat e krijuara nga vetë Agjencia;
- b) buxheti i shtetit;
- c) donacionet, financimet e huaja dhe kreditë.

Buxheti i Agjencisë Shtetërore të Kadastrës miratohet me vendim të Këshillit të Ministrave, me propozimin e Ministrit përgjegjës për financat. Të ardhurat, që do të rezultojnë të papërdorura në fund të vitit financiar, trashëgohen në buxhetin e vitit ushtrimor pasardhës.

Për vitin 2019 (momenti i bashkimit të ish-ZQRPP dhe ish-ALUIZNI):

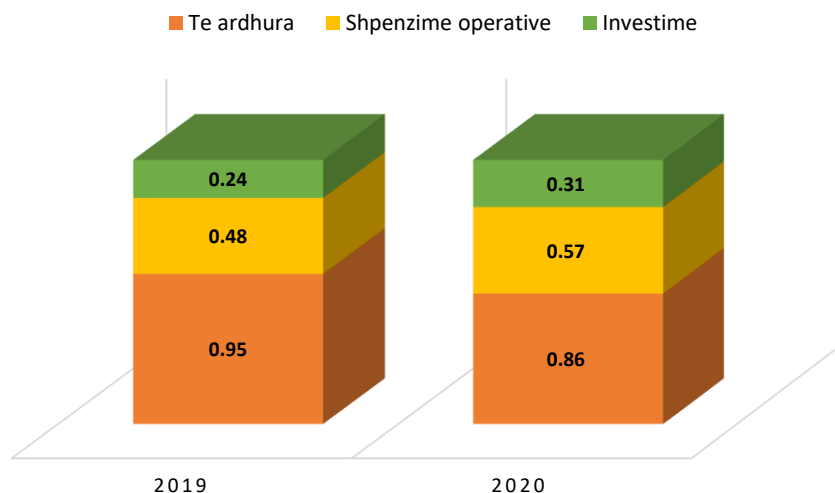
	Plan	Fakt	Realizimi
Të ardhura nga shërbimet	1,683,249	1,593,458	95%
Paga	710,792	683,978	96%
Sigurime	122,160	108,359	89%
Shpenzime operative	476,017	228,200	48%
Investime	1,096,517	266,677	24%

Për vitin 2020:

	Plan	Fakt	Realizimi
Të ardhura nga shërbimet	4,053,756	3,466,409	86%
Paga	1,497,269	1,270,785	85%
Sigurime	248,862	210,590	85%
Shpenzime operative	580,000	329,929	57%
Investime	1,018,051	313,670	31%

Nga tabelat e mësipërme konstatohet se ASHK ka një rritje në nivelin e të ardhurave ndaj shërbimeve të ofruara nga viti në vit, megjithatë për shkak të situatës së tërmetit gjatë vitit 2019, moment gjatë të cilit shumë prej zyrave vendore nuk kanë funksionuar si pasojë e dëmtimeve, si dhe për shkak të situatës së pandemisë COVID-19 gjatë vitit 2020, performanca në realizimin e të

ardhurave dhe shpenzimeve nuk ka qenë në nivelet maksimale. Situata financiare paraqitet grafikisht më poshtë:



1.4.4. Risqet e aktivitetit të subjektit

Risqet e aktivitetit të subjektit janë ato me të cilat përballen ASHK dhe DVASHK për realizimin e detyrimeve, në evidentimin e problematikës së shfaqur si dhe në marrjen e masave për zgjidhjen e tyre. Risqet e veprimitarisë së subjekteve dhe të fushës së auditimit janë analizuar dhe paraqitur sipas analizës SWOT.

Fuqitë (S)	Dobësitë (W)
Reformat e reja në fushën e regjistrimit të pasurive	Keq menaxhim i zonave kadastrale dhe mos pasqyrim i saktë i gjendjes së pasurive në Kartelat e Pasurive të Paluajtshme
Bashkimi i ZVRPP me ALUIZNI-n dhe unifikimi i procedurave	Mungesa e një trupe profesionale hartografësh në Shqipëri
Interesi në rritje i aktorëve publikë dhe privatë për një menaxhim më të mirë të pasurive të paligjshme	Mungesa e trajnimeve mbi stafin e DVASH-ve në përgjithësi
Asistenca e Bashkimit Evropian dhe Bankës Botërore në projektet për përmirësimin e sistemit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme	Pengesa burokratike në shërbimet ndaj qytetarëve
	Ndryshimet e shpeshta të stafit të DVASHK-ve (Ish-ZVRP), përfshirë pozicionin e regjistruarit
	Mungesa e një bashkëpunimi efektiv mes bashkive dhe DVASHK-ve në evidentimin dhe regjistrimin e pasurive publike
Shanset (O)	Kërcënimet (T)
Dixhitalizimi i sistemit të regjistrimit dhe rritja e cilësisë së shërbimeve ndaj qytetarëve	Ekzistenca e mbivendosjeve të pronave

Krijimi i një harte risku, të zonave kadastrale më problematike në Shqipëri Auditimi mund të shërbejë edhe si presion pozitiv për t'i dhënë shtysë adresimit të problemeve.	Mungesa e një statistike të saktë mbi numrin e AMTP-ve
Nxjerrjen e një bilanci të përgjithshëm të gjendjes së pronave në Shqipëri;	Ndryshimet e shpeshte ligjore që cenojnë sigurinë juridike
	Gabimet në hartat kadastrale
	Zonat Kadastrale të pa menaxhuara dhe të pa përfshira në Sistemin e Regjistrimit Fillestar.

1.4.5. Rëndësia e produkteve të subjektit

Në kontekstin e produkteve të subjekteve do të konsiderohen të gjitha shërbimet që AShK ka detyrimin të ofrojë sa i takon çështjeve të pronave. Sot, në Zyrat e Pasurive të Paluajtshme numërohen rreth 51 shërbime, përkundërt tarifave të caktuara, të cilat fillojnë me regjistrimin e kontratave të shitjes, dhurimit etj., deri tek saktësimi i kufijve. Ndër më të kërkuarat janë:

- *Regjistrimi i akteve noteriale që lidhen ndërmjet zhvilluesit të pronës dhe pronarëve të truallit apo me subjektet e treta.*
- *Regjistrimi i akteve me të cilat krijohet një shoqëri apo një subjekt tjetër i së drejtës, që ka në pronësi pasuri të paluajtshme apo gëzon të drejta të tjera reale.*
- *Regjistrimi i kontratave të shitjes.*
- *Regjistrimi i kontratës së dhurimit*
- *Regjistrimi i deklaratës për heqje dorë nga pronësia*
- *Regjistrim i aktit të trashëgimisë*
- *Regjistrim fillestar i pasurisë së paluajtshme pa rilevim dhe azhornim nga ASHK*
- *Regjistrim fillestar i pasurisë së paluajtshme me rilevim dhe azhornim nga ASHK*
- *Regjistrim fillestar i veçantë i pasurive të paluajtshme në zonat rurale.*
- *Regjistrimi i kontratës së hipotekës për garantimin e kredisë së dhënë nga banka apo institucion tjetër kredi-dhënës, për kredi me vlerë 1 000.000 - 10 000 000 leke*
- *Kopje të vërtetuara të dokumenteve tekniko-ligjore, në të cilat bazohet regjistri i pasurive të paluajtshme / faqe, etj.*

Nëpërmjet ofrimit të tyre në kohë dhe cilësi, garantohet ushtrimi i një aktiviteti eficient dhe efektiv ndaj qytetarëve. Megjithatë, sipas një studimi të Bankës Botërore³, Shqipëria zë vendin e 98 nga 190 vende për shërbimin e regjistrimit të pronësisë, për shkak të kostos së lartë (9.2 e vlerës së pronës) dhe tej zgjatjeve (19 ditë) për regjistrimin e shitjes së pronës. Lidhur me regjistrimin e lejes së ndërtimit, Shqipëria renditet e 151/190 për kohën e gjatë të nxjerrjes së informacionit mbi pronësinë dhe më pas për regjistrimin e lejes ndërtimore.

2. Qasja dhe detajet e auditimit

Auditimi i performancës me temë *“Efektivitetin e masave të marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të paluajtshme”* do të orientohet kah sistemit dhe rezultateve. Për këtë qëllim, gjatë auditimit do të përdoret qasja sasimore nëpërmjet së cilës theksi do të vihet në grumbullimin e të dhënave numerike për të arritur në konkluzione statistikore mbi progresin e bërë. Auditimi i kësaj çështjeje do të kryhet edhe nëpërmjet qasjes cilësore duke marrë

³ <http://documents.worldbank.org/curated/en//Albania-Urban-Land-Management914521468768336907t-Project>

në analizë përdorimin me efikasitet të burimeve në dispozicion apo dhënien e zgjidhjeve efektive ndaj problematikave.

2.1. Objektivi dhe problemi i performancës

2.1.1. Objektivi i auditimit

Ky auditim do të adresojë kryesisht efektivitetin e masave të marra dhe do të vlerësojë impaktin e tyre në përmirësimin e sistemit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Objektivi i tij është të gjenerojë një informacion mbi situatën aktuale sa i takon regjistrimit të pronave, si dhe të ofrojë rekomandime me qëllim përmirësimin e sistemit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, bazuar në praktikat më të mira evropiane.

2.1.2. Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës

Ndonëse ka një vendim të Këshillit të Ministrave për dixhitalizimin e regjistrimit të pronave me VKM Nr. 688, datë 29.07.2015 “Për përcaktimin e rregullave të përgjithshme për ruajtjen dhe administrimin e informacionit hartografik, të përfutur nga fotografimi ajror, dixhital i territorit të Republikës së Shqipërisë”, procesi i dixhitalizimit të regjistrimit të pronave të përcaktuar në të nuk ka përfunduar sipas afatit të parashikuar, dhjetor 2018. Po kështu edhe sa i takon regjistrimit fillestar dhe përditësimit të tyre, ene nuk janë përfunduar këto procese. Për këtë arsye, fokusi kryesor i auditimit do të jetë në progresin e bërë dhe gjendjen aktuale të procesit të regjistrimit të pronave duke përfshirë problematikat si vijon:

- Gabimet e shumta hartografike të cilat kanë sjellë mbivendosje;
- Mospërputhja mes hartave dixhitale dhe atyre të administruara nga ZVRPP-të;
- Kapacitete të ulëta profesionale e në burime njerëzore;
- Ndryshimet e shpeshta të stafit;
- Mungesa e procedurave të unifikuara;
- Ndryshimi i statusit të parcelave të legalizuar nga “arrë”, “pyll” “ranishte” etj. në truall;
- Mos evidentimi dhe mos respektimi i procedurave të regjistrimit të pronave me mbivendosje, etj.

2.2. Përkufizimet dhe terminologjia

1. “Aktet kadastrale” janë dokumentet zyrtare unike që Agjencia Shtetërore e Kadastrës lëshon për çdo pronar të pasurive të paluajtshme ose titullar të të drejtave reale mbi to. Këto akte përfshijnë: certifikatat, vërtetimet, ekstrakte të kartelës kadastrale, hartës kadastrale dhe akte të tjera të parashikuara në këtë ligj.

2. “Agjenci” ose “ASHK” është Agjencia Shtetërore e Kadastrës, që krijohet dhe funksionon sipas këtij ligji.

3. “Gabime” janë të gjitha pasaktësitë që vijnë si rezultat hedhjes së gabuar të të dhënave në regjistrat apo hartat kadastrale. Gabimi konstatohet nga krahasimi i dokumenteve origjinale me dokumentin e prodhuar nga agjencia ose pas verifikimit fizik të pasurisë.

4. “Hartë kadastrale” është harta shkresore dhe digjitale, në të cilën pasqyrohen kufijtë, përmasat, pozicioni gjeografik, në përputhje me rregullat dhe standardet zyrtare për pasuritë e paluajtshme, si dhe tregues të tjerë.

5. “Kadastër”, “regjistër kadastral” ose “regjistër i pasurive të paluajtshme” është regjistri publik, manual dhe digjital, i përbërë nga bashkësia e kartelave dhe hartave kadastrale, ku shënohen të dhëna mbi pronësinë, të drejtat reale, pozicionin gjeografik, përmasat dhe vlerën monetare për pasuritë e paluajtshme.

6. “Kartela” janë fletët e regjistrimit manual dhe skedat digjitale, që mbahen për çdo pasuri të paluajtshme.

7. **“Pasuri e paluajtshme” ose “pasuri”** është çdo send i paluajtshëm, sipas kuptimit të Kodit Civil, si toka, burimet e rrjedhjet e ujërave, drurët, ndërtesat, ndërtimet e tjera notuese të lidhura me tokën dhe çdo gjë që është e trupëzuar në mënyrë të qëndrueshme e të vazhdueshme me tokën ose ndërtesën.

8. **“Pasuri e paluajtshme private”** është sendi i paluajtshëm në pronësi të personit fizik ose të personit juridik privat.

9. **“Pasuri e paluajtshme shtetërore”** është sendi i paluajtshëm në pronësi të pushtetit qendror ose të njësisë së vetëqeverisjes vendore.

10. **“Pasuri e paluajtshme publike”** është sendi i paluajtshëm në pronësi të shtetit, që përmbush funksione themelore dhe të pandashme të shtetit dhe që sjell përfitime në favor të publikut të gjerë.

11. **“Të dhëna kadastrale”** janë të dhëna të titujve të pronësisë, apo të të drejtave reale, të përmasave dhe vendndodhjes gjeografike të pasurisë, si dhe të vlerës monetare që ajo ka në momentin e krijimit të saj dhe në vijim.

12. **“Regjistrim fillestar”** është procedura e regjistrimit për herë të parë të pasurive të paluajtshme në kartela dhe në hartë kadastrale.

13. **“Veprimtari kadastrale”** është tërësia e akteve dhe veprimeve administrative, në bazë të këtij ligji, që kryhet nga ana e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, për regjistrimin e përditësimin e të dhënave kadastrale të çdo pasurie, si dhe për lëshimin e akteve kadastrale.

2.3 Kriteret

2.3.1 Kriteret e politikës

- Strategjia ndër-sektorale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” 2012 – 2020.

2.3.2 Kriteret teknike

- Ligji nr. 154/2014, datë 27.11.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”;
- Ligji 111/2018 “Për Kadastrën”;
- Ligji 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”;
- Ligji nr. 7843, datë 13.7.1994 “Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme”, i ndryshuar me ligjin nr. 33/2012 “Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme”;
- Ligji nr. 7850, datë 29.07.1994 “Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë”;
- Ligji nr. 7698, datë 15.04.1993 “Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish pronarëve”;
- Ligji nr. 9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar;
- Ligji nr. 7699, datë 21.4.1993 “Për kompensimin në vlerë të ish-pronarëve të tokës bujqësore”, i ndryshuar;
- Ligji nr. 7501, datë 19.07.1991 “Për tokën”;
- Ligji nr. 8053, datë 21.12.1995 “Për kalimin në pronësi pa shpërblim të tokës bujqësore”;
- Ligji nr. 8312 datë, 26.3.1998 “Për tokat bujqësore të pandara”;
- Ligji nr. 7980, datë 27.07.1995 “Për shitblerjen e trojeve”;
- Ligji nr. 8744, datë 22.2.2001 “Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore”;
- VKM nr. 315, datë 24.04.2003 dhe nr. 162, datë 07.03.2007 “Për dhënien me qira ose enfiteozë të ndërmarrjeve, shoqërive dhe institucioneve shtetërore”, i ndryshuar;
- VKM nr. 35, datë 24.01.2007 “Për procedurat dhe format e shitjes së truallit, të pajisur me infrastrukturë për qëllime tregu”;
- VKM nr. 704, datë 11.10.2006 “Për kriteret e vlerësimit të pronës shtetërore që privatizohet, si dhe për procedurën e shitjes”;

2.3.3 Kriteret e monitorimit dhe raportimit

- Analiza Vjetore të ASHK-së;
- Raporte monitorimi dhe studimore nga organizata ndërkombëtare të Bashkimit Evropian dhe Bankës Botërore.

3. Shtjellimi i pyetjeve të piramidës dhe përmbledhja:

Mesazhi

Veprimet e ndërmarra vitet e fundit sa i takon përmirësimeve në kuadrin ligjor, përbëjnë një përpjekje serioze, të vlerësueshme dhe pozitive për të çelur një horizont të ri zgjidhjesh për çështjen shumë të diskutuar të pronave dhe përsheptimin e regjistrimit të pasurive. Megjithatë efektet nuk kanë qenë plotësisht të dukshme, pasi konstatohen paqartësi lidhur me garantimin e parimit të sigurisë juridike, si dhe mangësi në kapacitete logjistike dhe burimesh njerëzore për finalizimin e procesit të regjistrimit dhe përditësimit të pronave. Fokusi në të ardhmen duhet të jetë fillimisht drejt identifikimit të saktë të problematikave që kanë penguar këtë proces, e më tej në hartimin e planeve të masave për zgjidhjen e tyre dhe finalizimin e procesit të regjistrimit dhe përditësimit të pronave, për ti hapur rrugë më tej reformave në sektorin e pronave në vend.

3.1 Përmbledhja

A kanë qenë efektive masat e marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të paluajtshme?

Si pjesë përbërëse e Evropës Juglindore, Shqipëria ka njohur luhajtje dhe paqëndrueshmëri sa i përket institucionit të administrimit dhe sistemit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, për shkak të situatës kaotike social - ekonomike dhe juridike që është gjendur vendi ynë. Reformimi i të drejtave të pronësisë i shërben konsolidimit të investimeve të shtetasve shqiptarë, si edhe investimeve të huaja, sepse e shndërron Shqipërinë në një vend të sigurt dhe tërheqës për to. Përmirësimi i kuadrin ligjor ekzistues dhe zbatimi i tij, nëpërmjet edhe përfshirjes së grupeve të interesit, e shndërron tregun e pronës në një faktor të rëndësishëm të zhvillimit ekonomik. Sa i takon përmirësimeve në kuadrin ligjor, së fundmi janë ndërmarrë masa në hartimin e dy ligjeve shumë të rëndësishme (Ligji 111/2018 dhe Ligji 20/2020), nga ku rezulton se ka vonesa në hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore në zbatim të tyre, të cilat rrezikojnë të sjellin pa qartësi në zbatimin e këtyre ligjeve dhe keq menaxhim të sistemeve të regjistrimit apo legalizimit të pasurive. Ligji nr.20/2020 përbën një përpjekje serioze, të vlerësueshme dhe pozitive për të çelur një horizont të ri zgjidhjesh për çështjen shumë të diskutuar të pronave dhe përsheptimin e regjistrimit të pasurive, por vërehet se:

Krijohen risqe të cenimit të parimit të sigurisë juridike, që burojnë kryesisht:

- Në drejtim të zbatimit të nenit 7, germa C, mbi rregullshmërinë e AMTP-së, e cila plotëson kriteret ligjore vetëm kur në kohën e lëshimit të aktit nuk ka qenë rërë bregdetare, plazh apo sipërfaqe ujore, truall apo vepër e infrastrukturës publike, veçanërisht në kontekstin kur me ligj janë ndryshuar karakteristikat kufitare të bregdetit si dhe kufiri kohor i datës 01.08.1991 për AMTP-të, duke e përcaktuar fillimin e vlefshmërisë (për zërat kadastral të tokës) në varësi të kohës që janë lëshuar AMTP;
- Në ASHK nuk është administruar asnjë informacion mbi numrin e AMTP-ve që prekin pasuritë shtetërore të paluajtshme dhe nuk është parashikuar ende asnjë mekanizëm për evidentimin e tyre;
- Po ashtu, është lënë jashtë përfshirjes në kufizimet e nenit 7 brezi i pyjeve bregdetare, ruajtja e të cilit lidhet me vet mbrojtjen e plazhit apo rërës bregdetare nga erozioni;
- Në drejtim të fuqisë prapavepruese, duke u shtrirë në AMTP të regjistruara dhe zhveshjen nga pronësia me kompensim të sipërfaqes që rezulton pasuri e paluajtshme publike, madje edhe kur prona e regjistruar me AMTP ka qarkulluar tek persona e tretë.

Veprimet e ndërmarra në funksion të ndryshimeve/përmirësimeve të kuadrit ligjor, kanë sjellë përmirësime, por jo të konsiderueshme sa i takon lehtësirave në shërbim të qytetarëve. Mangësitë në kapacitete numerike dhe profesionale të burimeve njerëzore shkaktojnë zvarritje dhe vonesa në dhënien e shërbimeve në kohë ndaj qytetarëve. Po kështu ka paqëndrueshmëri sa i takon menaxhimit të DVASHK-ve, si pasojë e zëvendësimeve shumë të shpeshta të Regjistruesve. Pavarësisht përcaktimeve të kuadrit të ri ligjor mbi fenomenin e mbivendosjes, ende nuk janë marrë masa konkrete dhe nuk ka një plan pune se si do të fillojë dhe si do të vijojë procesi që nga identifikimi e më tej për zgjidhjen e këtij fenomeni. Nga auditimi vihet re se pothuajse në çdo rast gabimet zbulohen vetëm kur ndodh një transaksion lidhur me një pronë. Përgatitja e hartave kadastrale herë nga gjeodetë privatë dhe herë nga punonjës të AShK, ka bërë që këto harta të mos jenë të unifikuara duke sjellë gabime në depozitim të tyre për transaksione pronësie, si dhe mos përputhje me hartat zyrtare që njeh AShK. Pavarësisht përcaktimeve në Strategjinë Ndër-sektoriale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” sipas të cilës në periudhën 2013-2020 do të përfundonte i gjithë regjistrimi fillestar i pronave në vend, ky proces ka ecur me ritme të ngadalta dhe ende nuk ka përfunduar. Deri në periudhën objekt auditimi numërohen ende rreth 600 mijë pasuri të pa menaxhuara. Mangësitë si në kapacitete njerëzore ashtu edhe logjistike, kanë penguar përfundimin e këtij procesi brenda afateve. E njëjta situatë paraqitet edhe lidhur me regjistrimin e pronave shtetërore. Pengesa kryesore në regjistrimin e pasurive shtetërore nga ana e bashkive është tarifa e regjistrimit, pasi nuk ka një përcaktim të qartë se si do bëhet ky trajtim i diferencuar përmes tarifave të reduktuara dhe në ç’masë do të jetë kjo tarifë. Bashkitë janë tepër pasive në regjistrimin e pronave të tyre dhe zakonisht ato ndërmarrin masa për regjistrim vetëm kur këto pasuri bëhen objekt i investimeve publike. Deri në periudhën objekt auditimi nga ana e institucioneve qendrore dhe atyre vendore rezulton se janë regjistruar vetëm 9% e pronave shtetërore. Së fundmi, sa i takon masave të marra në drejtim të projekteve dhe investimeve, projektet me fokus regjistrimin fillestar dhe përmirësimin e sistemit të administrimit të pronave në vend edhe pse të shumta në numër, nuk janë përmbushur sipas planit dhe deri në fund të vitit 2020 Shqipëria ka ende pasuri të pa menaxhuara. Shtrirja e projektit të fundit të iniciuar përtej afateve ka qenë e paramenduar, e megjithatë nuk janë marrë masa për analizimin apo planifikimin financiar të tij përgjatë të gjithës periudhës që do të shtrihej ky projekt. Po kështu, konstatohet se projekti është miratuar pa u saktësuar më parë vlera e tij për çdo vit dhe pa u garantuar burimet e financimit, pra nuk ka pasur një përcaktim të qartë se ç’pjesë do të financohet nga të ardhurat e ZRPP dhe ç’pjesë nga buxheti i shtetit dhe mbi të gjitha për sa kohë. Krahas mos përdorimit me eficiencë të burimeve njerëzore në dispozicion, pjesa më e madhe e burimeve njerëzore dhe financiare në funksion të përfundimit të një projekti të nisur që prej vitit 2016, do të devijojnë fokusin drejt një tjetër angazhimi, i cili do të shtyjë përsëri në kohë përfundimin e projektit të nisur.

3.2 Shtjellimi i pyetjeve të piramidës

A kanë qenë efektive masat e marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të pa luajtshme?

1.1 A ka sjellë përmirësime baza ligjore në menaxhimin e sistemit të regjistrimit të pasurive?

1.1.1 A është i plotë kuadri ligjor dhe rregullator dhe a garanton sigurinë juridike të pronave?

1.1.2 A ka reduktuar kuadri ligjor barrierat burokratike duke sjellë rritjen e shërbimit ndaj qytetarëve?

1.2 A është bërë progres sa i takon përmirësimin të të dhënave kadastrale dhe menaxhimit të pasurisë?

1.1.2 A janë marrë masat e duhura lidhur me çështjen e mbivendosijes së pronave?

1.2.2 A janë ndërmarrë veprime për përfshirjen në regjistrimin fillestar të ZK të pa menaxhuara?

1.2.3 A ka rezultuar efektiv bashkëpunimi me Bashkitë në regjistrimin dhe mbrojtjen e pasurive publike?

1.3 A janë planifikuar dhe realizuar me efektivitet projektet dhe investimet sa i takon regjistrimit të pasurive?

1.3.1 A janë planifikuar me ekonomicitet investimet e nevojshme?

1.2.2 A i kanë arritur rezultatet e përcaktuara sipas objektivave përkatëse?

3.2.1 A është i plotë kuadri ligjor dhe rregullator dhe a garanton sigurinë juridike të pronave?

Si pjesë përbërëse e Evropës Juglindore, Shqipëria ka njohur luhatje dhe paqëndrueshmëri sa i përket institucionit të administrimit dhe sistemit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, për shkak të situatës kaotike social - ekonomike dhe juridike që është gjendur vendi ynë. Në nismat e saj ligjore, vendi ynë ka synuar përthithjen dhe përshtatjen e praktikave më të mira të vendeve anëtare të BE-së, nga të cilat veçohet ajo për lehtësimin e kryerjes së regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Megjithatë pengesat institucionale apo procedurale të administrimit të pasurive të paluajtshme, e kanë bërë të pamundur finalizimin e plotë të tyre. E drejta pronësore mbetet një çështje me rëndësi dhe një nga 12 prioritetet e integritetit të Shqipërisë në BE. Në këtë aspekt, përafrimi i legjislacionit tonë me atë të vendeve të BE-së, është kusht për të hyrë në BE, por edhe kusht për të qenë pjesë e portalit evropian ku shtetet anëtare lidhen online nëpërmjet portaleve të tyre kombëtare, për të marrë informacione për administrimin e të dhënave të pronësisë, regjistrimin e tyre, gjendjen juridike të pasurisë, historikun e regjistrimit, etj. Prej kohësh është folur se reforma në drejtësi është në fokus të veprimtarisë së Ministrisë së Drejtësisë, për mbrojtjen e lirisë e të drejtave themelore të njeriut, rikthimin e besimit të qytetarëve tek drejtësia, rritjen e transparencës, si dhe luftën pa kompromis kundër korrupsionit. Pjesë e kësaj reforme, në përputhje me kuadrin ligjor dhe me programin qeveritar, është edhe mbrojtja e të drejtës së pronësisë, si një prej të drejtave themelore të individit në një demokraci ku sundon ligji. Reformimi i të drejtave të pronësisë i shërben konsolidimit të investimeve të shtetasve shqiptarë, si edhe investimeve të huaja, sepse e shndërron Shqipërinë në një vend të sigurt dhe tërheqës për to. Përmirësimi i kuadrit ligjor ekzistues dhe zbatimi i tij, nëpërmjet edhe përfshirjes së grupeve të interesit, e shndërron tregun e pronës në një faktor të rëndësishëm të zhvillimit ekonomik. Megjithëse miratimi i ligjeve është një hap tepër i rëndësishëm në rrugën e suksesit, stadi aktual i zhvillimeve kërkon ndërmarrjen e hapave më konkretë dhe të koordinuar për zbatimin efektiv të tyre. Të drejtat e qarta mbi pronësinë dhe eliminimi i pasigurisë ligjore janë parakushte thelbësore për zhvillimin e vendit dhe për tërheqjen e investimeve të huaja.⁴

Sa i takon përmirësimeve në kuadrin ligjor, së fundmi janë ndërmarrë masa në hartimin e dy ligjeve shumë të rëndësishme nga ku rezulton se:

Ligji 111/2018 “Për Kadastrën” rregullon shërbimin publik të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, organizimin e institucionit përgjegjës për këtë shërbim dhe mënyrën e administrimit të kadastrës, si regjistër publik i pasurive të paluajtshme. Me miratimin e tij, në funksion të mirëmenaxhimit të sistemit kadastral dhe procesit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, parashikohet hartimi dhe miratimi i një sërë aktesh nënligjore. Deri në momentin e auditimit, në zbatim të Ligjit 111/2018 “Për Kadastrën” janë miratuar 13 akte nënligjore, nga 18 të parashikuara nga ky ligj, 2 prej tyre janë dërguar për shqyrtim në KM më datë 11.12.2020 dhe deri në periudhën objekt auditimi nuk janë miratuar, ndërsa 3 të tjerë janë draftuar dhe do të përcillen për shqyrtim sipas planit të përgjithshëm analitik të projekt akteve për vitin 2021. Referuar nenit 71, pika 2 të Ligjit nr. 111/2018 “Për Kadastrën”, aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji duhet të miratohen brenda 12 muajve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji, pra brenda muajit Mars 2020, nga ku konstatohet se 5 akte janë hartuar dhe dërguar/do të dërgohen me tepër vonesë dhe jashtë afatit të sipër cituar dhe konkretisht:

- VKM "Për rregullat e hollësishme për përdorimin, administrimin dhe ruajtjen e bazës së të dhënave mbi pasuritë e paluajtshme";

⁴ Strategjia ndër-sektoriale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” 2012 - 2020

- VKM " Për rregullat dhe procedurat për ushtrimin e së drejtës nga personat juridikë/fizikë vendas apo të huaj për të pasur akses në sistemin elektronik";
- VKM " Për rregullat për procedurën e trajtimit të kërkesave nga ASHK";
- VKM "Për rregullat e hollësishme për mënyrat dhe mjetet teknike-hartografike për realizimin e përmirësimit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme";
- VKM "Për elementet formale të akteve noteriale, vendimeve gjyqësore apo akteve administrative që kontrollohen për efekt regjistrimi".

Ligji nr. 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” përcakton procedurat dhe organin shtetëror përgjegjës për përfundimin e proceseve kalimtare administrativo-ligjore, të regjistrimit të titujve të pronësisë për pasuritë e paluajtshme në pronësi shtetërore dhe private në Republikën e Shqipërisë, si dhe të inventarizimit, transferimit, trajtimit dhe regjistrimit përfundimtar të tyre. Deri në momentin e auditimit, në zbatim të Ligjit nr. 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” janë miratuar vetëm 3 akte nënligjore, nga 19 të parashikuara, 9 prej tyre janë dërguar për shqyrtim në KM gjatë muajit dhjetor 2020 dhe ende nuk janë miratuar, ndërsa 7 të tjerë janë draftuar dhe do të përcillen për shqyrtim sipas planit të përgjithshëm analitik të projekt akteve për vitin 2021. Referuar nenit 78, pika 1 të Ligjit nr. 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”, aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji duhet të miratohen brenda 12 muajve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji, pra brenda muajit Prill 2021, nga ku konstatohet se 7 aktet ende të pa përcjella për shqyrtim janë jashtë afatit të sipër cituar dhe konkretisht:

- VKM “Për rregullat e hollësishme për kalimin e të drejtës së pronësisë dhe regjistrimin e pasurisë së legalizuar, pagesën, çmimin favorizues, kategoritë e subjekteve që përfitojnë falje, si dhe përqindjet e përdorimit të bonove të privatizimit”;
- VKM "Për kushtet, kriteret dhe procedurat e përfitimit të poseduesve të ndërtimeve pa leje me funksion banimi që kanë pësuar dëme si pasoje të fatkeqësisë natyrore";
- VKM “Për procedurat e hollësishme të përditësimit të listave të pronave shtetërore dhe rregullat për bashkëpunimin mes institucioneve”;
- VKM “Për rregullat e hollësishme për hartimin e planit të rilevimit për zonat e stimuluar”;
- VKM "Për rregullat e hollësishme të bashkërendimit të punës ndërmjet ASHK-së dhe ATP-së";
- VKM “Për procedurat e hollësishme që zbatohen për kalimin e pronësisë dhe modeli i aktit të kalimit të pronësisë të trojeve shtetërore në përdorim”;
- VKM “Për vlerat e tarifave të shërbimit, pagesave, masat e penalteteve, si dhe për mënyrën e llogaritjes, mbledhjes dhe administrimit të tyre”.

Për sa më lart, mos plotësimi i këtij kuadri ligjor dhe vonesat në hartimin e akteve nënligjore përkatëse do rrezikojnë të sjellin pa qartësi në zbatimin e këtyre ligjeve dhe keq menaxhim të sistemeve të regjistrimit apo legalizimit të pasurive.

Komisioni i Venecias, në opinionin e tij⁵, thekson se të drejtat pronësore në Shqipëri përbëjnë një nga çështjet më komplekse pas ndryshimit të regjimit komunist në 1990, e cila ka penguar zhvillimin ekonomik. “Baza ligjore më së shumti është e fragmentarizuar, komplekse dhe jo koherente”.

E gjithë baza ligjore e këtyre 30 viteve të fundit që ka shoqëruar veprimtarinë e hipotekave dhe regjistrimit të pasurive është shfuqizuar përmes Ligjit 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”. Ky ligj ka shfuqizuar 6 ligjet si më poshtë:

- Ligji nr. 7501, datë 19.7.1991, “Për tokën”;

⁵ Opinion on the draft law on the finalisation of transitional ownership processes adopted by the Venice Commission at its 120th Plenary Session (Venice, 11 - 12 October 2019)

- Ligji nr. 8053, datë 21.12.1995, “Për kalimin në pronësi pa shpërblim të tokës bujqësore”;
- Ligji nr. 9482, datë 3.4.2006, “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”;
- Ligji nr. 9948, datë 7.7.2008, “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi token bujqësore”;
- Ligji nr. 10 186, datë 5.11.2009, “Për rregullimin e pronësisë mbi truallin shtetëror në zonat me përparësi turizmin”;
- Ligji nr. 171/2014, “Për përfundimin e procedurave ligjore të kalimit të tokës bujqësore të ish-ndërmarrjeve bujqësore në pronësi të përfituesve”.

Qëllimi i këtij ligji është krijimi i bazës ligjore të thjeshtuar dhe të harmonizuar për përfundimin e proceseve administrative të trajtimit të pronës së paluajtshme të shtetit dhe të pronës private, duke përcaktuar rregullat, si më poshtë vijon:

- Për ligjësimin e titujve të pronësisë së dhënë, sipas akteve ligjore dhe nënligjore për token bujqësore;
- Për ligjësimin dhe regjistrimin në regjistrin publik të pasurive të paluajtshme për ndërtimet pa leje, objektet dhe trojet funksionale, kur mungojnë aktet e fitimit të pronësisë, si dhe për oborret në përdorim;
- Për rregullimin e marrëdhënieve të pronësisë në territoret e cilësuara si “zona të stimuluar me përparësi zhvillimin e turizmit”;
- Për inventarizimin e përditësimin e pronave të paluajtshme të qeverisjes qendrore dhe vendore, si dhe transferimin e tyre;
- Për kalimin e së drejtës së pronësisë mbi trojet e pa privatizuara të ndërtesave të privatizuara, të ndërtesave të shitura nga ndërmarrjet shtetërore dhe të ngritura në bazë të lejeve të ndërtimit, pas datës 10.8.1991, si dhe trojet e objekteve apo ndërtesave, ish-pronë e ish-kooperativave bujqësore;
- Për trajtimin ligjor të problemeve të krijuara si pasojë e gabimeve materiale, të parregullsive në zbatimin ligjit;
- Për harmonizimin e proceseve kalimtare me procesin e trajtimit të pronës, sipas ligjit nr.133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”.

Megjithatë, nga të dhënat e mbledhura në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës rezulton se vetëm për Ligjin 20/2020, paketa rregullatore përfshin të paktën 20 akte nënligjore. Ky lloj kompleksiteti dhe mbingarkesë në bazën ligjore, sikurse është konstatuar edhe me bazën e vjetër ligjore, sjell risqet si më poshtë:

- Keqinterpretim të dispozitave dhe moszbatimin e drejtë të ligjit;
- Mosnjohjen e saktë të kuadrit rregullator nga qytetarët;
- Mbingarkesë për stafin e kadastrës për njohjen me kuadrin e ri;
- Mungesë harmonizimi mes VKM-ve dhe ligjit.

Sa i takon sigurisë juridike, Ligji nr.20/2020 amplifikon të drejtën e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës për të refuzuar regjistrimin e një AMTP-je në rast mos plotësimi të kushteve të nenit 7. Pavarësisht se në pikën 2 të nenit 8 theksohet se vendimi për mos regjistrim nuk sjell efekte për vlefshmërinë ose jo të AMTP-së, duke e lënë këtë çështje për trajtimin në instanca gjyqësore, vlen për t’u theksuar se mos regjistrimi AMTP pengon gëzimin e plotë dhe të qetë të pronës.

Neni 7, germa (c) parashikon se Akti i Marrjes së Tokës në Pronësi regjistrohet kur “*toka për të cilën është lëshuar AMTP-ja nuk ka qenë ‘truall’, ‘vepër e infrastrukturës publike’, ‘rërë bregdetare’, ‘plazh’ ose ‘sipërfaqe ujore’, në kohën e lëshimit të aktit*”. Ky përcaktim synon të rregullojë çështjen më të ndjeshme të abuzimeve me AMTP, ku përmes tyre përfitoheshin në

mënyrë të padrejtë pasuri të paluajtshme, veçanërisht në zona bregdetare, që sipas ligjit nr.7501 “Për Tokën” nuk ishin pjesë të fondit kadastral të tokës bujqësore. Por, vërehet se ekziston një lloj paqartësie me terminologjitë, çka mund të kthehet në burim keqinterpretimi për një zbatim të drejtë të saj.

Nëse analizojmë përcaktimin e ligjit se AMTP-ja regjistrohet kur p.sh. nuk ka qenë “plazh” në kohën e lëshimit të aktit, shfaqen disa problematika. Marrë parasysh se AMTP-të janë lëshuar në masë të madhe gjatë periudhës pas viteve 1991 kur legjislacioni i atëhershëm nuk ka pasur përkufizim mbi atë se çfarë është plazhi apo bregdeti, ku fillon e ku mbaron, cilët janë kufijtë e tij, etj., lind pyetja: a do të regjistrohet një zonë plazhi, në rast se në atë kohë nuk është cilësuar “plazh” por aktualisht ajo ekziston si e tillë? Kjo edhe për faktin se bregdeti shqiptar ka një larmishmëri të formacioneve të zonave bregdetare, ranore dhe shkëmbore. Ndërkohë, nëse do t’i referohemi kuadrin rregullator të mëparshëm, në ligjin nr.9948 datë 07.07.2008, “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore” (tashmë të shfuqizuar) përcaktohej se *“nuk kanë vlefshmëri ligjore titujt e pronësisë në të gjitha sipërfaqet e tjera, që më 1.8.1991 nuk kanë figuruar në regjistrat kadastralë, në zërin “Tokë bujqësore”, si pyje, livadhe, kullota, tokë pyjore dhe sipërfaqe të tjera të tokës jobujqësore, pavarësisht miratimit të ndryshimeve dhe kalimeve të këtyre zërave në tokë bujqësore pas kësaj date”*.

Heqja e kufirit kohor të datës 1.8.1991, duke e përcaktuar fillimin e vlefshmërisë (për zërat kadastral të tokës) në momentin e lëshimit të AMTP dhe jo referuar një date fikse kalendarike sikurse ishte data 1.8.1991, krijon paqartësi nëse për një AMTP të lëshuar në 1994 p.sh, në rast se në këtë moment të lëshimit të saj përmban faktikisht pasuri p.sh ranishte, por që mund të jetë ndryshuar qëllimisht apo nga veprimet e paligjshme si zë kadastral p.sh në arë, mund të regjistrohet AMTP-ja pasi nuk gjurmohet historiku apo origjina e pronës, por merret për bazë së pari statusi i saj në kohën e lëshimit të AMTP dhe së dyti momenti pas lëshimit të saj, në rast se sipërfaqja e tokës është kthyer në pronë publike të patjetërsueshme. Në këtë kontekst, në rast se me ndryshimet e reja, do të ketë një riformulim dhe përkufizim të kufijve bregdetar dhe nëse do të zgjerohet apo tkurren vijat kufitare të bregut, të cilat në kohën e lëshimit të AMTP-së nuk kanë qenë të tilla, këto ndryshime do të paracaktojnë drejtpërdrejt vlefshmërinë e AMTP-së.

Po kështu, në Ligjin nr. 111/2012 “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore” neni 4, pika 8 përcaktohej se:

“Brigjet” janë rripat anësorë të tokës përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve që, në funksion të përdorimit, përfshijnë të paktën dy zona:

- *me gjerësi 5 m në drejtim normal me tokën nga brinja e sipërme e shtratit natyror në brigjet e pjerrëta dhe 20 m nga vija e nivelit maksimal të plotave me probabilitet përsëritjeje, një herë në 25 vjet, të ujit në brigjet e sheshta, që përdoret për qëllime publike me dispozita të veçanta;*
- *me gjerësi 100 m në drejtim normal me tokën nga brinja e sipërme e shtratit natyror në brigjet e pjerrëta dhe 200 m nga vija e nivelit maksimal të plotave me probabilitet përsëritjeje një herë në 25 vjet të ujit në brigjet e sheshta, në të cilën çdo veprimtari e zhvilluar përcaktohet nga organet e administrimit a menaxhimit të burimeve ujore. Kufiri i ndarjes së bregut të pjerrët me bregun e sheshtë është pjerrësia 10 për qind në drejtim normal me bregun.*

Ky përkufizim i kufijve dhe shtrirjes së brigjeve është shfuqizuar me ligjin nr.6/2018 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin duke i bërë një përkufizim të ri “brigjeve” me një riformulim të shkurtuar si vijon:

Brigjet” janë rripat anësorë të tokës përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve.”

Për pasojë, karakteristikat e shtrirjes kufitare janë hequr me ndryshimet e reja të Ligjit 20/2020. Po ashtu, ligji nuk i referohet “bregut” si koncept shkencor dhe natyror, por e trajton atë në konceptet “rërë bregdetare” dhe “plazh”. Të dy këto terma, të cilat janë veçuar në nenin 7 si dy koncepte të ndryshme, janë trajtuar me të njëjtin përkufizim në nenin 4 pika 20, duke përcaktuar se “rërë bregdetare dhe plazh janë sipërfaqet e tokës përgjatë brezit bregdetar dhe që përbëjnë pronë publike të patjetërsueshme, sipas Kodit Civil dhe legjislacionit për pronat e paluajtshme të shtetit”. Në zbatim të kësaj, konstatojmë se është lënë jashtë përfshirjes në këtë kufizim, kategoria e tokave pa frutë si dhe në veçanti brezi i pyjeve bregdetare me funksion mbrojtës, ruajtja e të cilit lidhet me vet mbrojtjen e plazhit apo rërës bregdetare nga erozioni, i cili ka dhënë pasojat e tij në veçanti në bregun Fier-Shkodër duke tkurrur brezin ranor. Kjo sjell efektin e kundërt të asaj që synohet të rregullohet duke qenë se ruajtja e rërës bregdetare apo plazhit fillon me brezin e pyjeve. Bregdeti apo plazhi i humbet karakteristikat dhe vetitë natyrore dhe turistike për sa kohë lejohet vlefshmëria e atyre AMTP-ve që prekin brezin e pyjeve bregdetare. Si konkluzion, theksojmë se ligji nuk ofron rregullim për AMTP-të “problematike”, që cenojnë bregdetin dhe plazhin edhe kur prekin pasuri që shtrihen në zonat jashtë tyre, por që në mënyrë të pazgjidhshme janë të lidhura me njëra tjetrën sikurse janë pyjet bregdetare me bregun dhe plazhin.

Gjithashtu, referuar Ligjit 20/2020 do të nisë një proces i ri kompensimi, ndërkohë që ka munguar raporti që për ligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij, sipas nenit 82 të Kushtetutës. Në relacionin ligjor, në Kreun VIII “Raporti i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore” janë parashikuar vetëm të ardhurat që do të vjelë ASHK-ja në shumën prej 27.446.812.000 lekë. Në këtë raport, e cila kufizohet vetëm në një paraqitje tabelore, nuk janë të identifikuara shpenzimet që do të ketë buxheti i shtetit nga procesi i kompensimit të AMTP-ve dhe pronave të tjera për sipërfaqet që rezultojnë pronë publike e patjetërsueshme.

Ndërkohë, në ASHK nuk është administruar asnjë informacion statistikor mbi numrin e AMTP-ve që prekin pasuritë shtetërore të paluajtshme dhe nuk është parashikuar ende asnjë mekanizëm për evidentimin e tyre. Për rrjedhojë, ka shumë paqartësi dhe pengesa sesi do të zbatohet ligji 20/2020 në këtë prizëm, veçanërisht kur kjo ndikohet edhe nga mungesa e një statistike reale mbi numrin e përgjithshëm të AMTP-ve në zonat bregdetare si dhe mbi mënyrën sesi do të operojnë Drejtoritë Vendore të ASHK-së në identifikimin e tyre.

Në vijim, Ligji nr.20/20 parashikon që të rregullojë jo vetëm regjistrimin e AMTP-ve të cilat nuk janë regjistruar, por i shtrin efektet e tij edhe tek AMTP-të e regjistruara, veçanërisht në rastet kur konstatohet se sipërfaqja për të cilën është regjistruar AMTP-ja është pronë publike e patjetërsueshme. Në zbatim të kësaj, ASHK :

- Njofton Avokaturën e Shtetit, me qëllim ngritjen e padisë për pavlefshmërinë e aktit dhe njohjen e pronësisë së shtetit mbi pronën, nëse në kohën e lëshimit të AMTP-së, sipërfaqja e dhënë në pronësi ka qenë e llojit sipas parashikimeve të shkronjës “c”, pika 1, të nenit 7, të këtij ligji. Këtu përfshihet edhe rasti kur titulli i pronësisë u ka kaluar të tretëve;
- Njofton institucionin përgjegjës për nisjen e procedurës së kompensimit, sipas legjislacionit në fuqi për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik, nëse sipërfaqja është kthyer në pronë publike pas lëshimit të AMTP-së dhe përfituesi nuk është shpërblyer më parë. Në këto raste ASHK-ja pajis përfituesin me vërtetimin përkatës për efekt të kompensimit. Në çdo rast, vetëm pas administrimit të vendimit gjyqësor të formës së prerë ose të vendimit të shpronësimit, sipas legjislacionit në fuqi për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik, kryhet fshirja e regjistrimit të AMTP-së dhe regjistrimi i pronësisë shtetërore.
- Gjatë regjistrimit fillestar, sipas parashikimeve të legjislacionit për kadastrën, për AMTP-

të që janë pasqyruar në regjistrat hipotekorë, ASHK-ja shqyrton plotësimin e kriterëve për regjistrim, sipas shkronjës “c”, pika 1, të nenit 7, të këtij ligji, edhe në rastet kur titulli u ka kaluar të tretëve. Kur gjatë këtij shqyrtimi ASHK-ja konstaton se sipërfaqja është pronë publike e patjetërsueshme, vepron sipas pikës 2 të këtij neni.

Sa më sipër, konstatohet se Ligji 20/2020 merr një superfuqi prapavepruese duke u shtrirë në AMTP të regjistruara, madje edhe kur prona e regjistruar me AMTP ka qarkulluar në tregun e pasurive të paluajtshme tek persona e tretë, përmes transaksioneve. Kjo veti apo fuqi prapavepruese nuk është e harmonizuar apo në përputhje me vendimet e Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, veçanërisht në mbrojtjen e sigurisë juridike.

- Në Vendimin nr.26, datë 02.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese theksohet se “Doktrina e së drejtës kushtetuese ka pranuar se siguria juridike është ndër elementët thelbësorë të shtetit të së drejtës. Kjo siguri presupozon veç të tjerave besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me faktin se qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që cenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme”.
- Po ashtu, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës Civile, në vendimin nr. 3 datë 06.12.2013 janë shprehur se: “ ..ligjvënësi duhet të mbajë parasysh se një situatë të rregulluar më parë, parimisht mund ta ndryshojë vetëm nëse kjo sjell pasoja pozitive për subjektet përfituese dhe jo kur ndryshimi i akteve e përkeqëson situatën, pra i heq subjekteve fituese një të drejtë të fituar më parë...” (vendimin nr.2/2013; vendimin nr.9/2007 të Gjykatës Kushtetuese).

Gjetje:

- ✓ Deri në momentin e auditimit, në zbatim të Ligjit 111/2018 “Për Kadastrën” janë miratuar 13 akte nënligjore, nga 18 të parashikuara nga ky ligj, 2 prej tyre janë dërguar për shqyrtim në KM më datë 11.12.2020 dhe deri në periudhën objekt auditimi nuk janë miratuar, ndërsa 3 të tjerë janë draftuar dhe do të përcillen për shqyrtim sipas planit të përgjithshëm analitik të projekt akteve për vitin 2021;
- ✓ Deri në momentin e auditimit, në zbatim të Ligjit nr. 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë” janë miratuar vetëm 3 akte nënligjore, nga 19 të parashikuara, 9 prej tyre janë dërguar për shqyrtim në KM gjatë muajit dhjetor 2020 dhe ende nuk janë miratuar, ndërsa 7 të tjerë janë draftuar dhe do të përcillen për shqyrtim sipas planit të përgjithshëm analitik të projekt akteve për vitin 2021;
- ✓ Ligji i ri 20/2020 parashikon të vihet në zbatim nëpërmjet 20 akteve nënligjore, pavarësisht se hartimi i tij kishte si synim, përmbledhjen dhe harmonizimin e të gjithë kuadrit rregullator të këtyre 30 viteve në fushën e pronave;
- ✓ Me ndryshimet e bëra, përkufizimit të termi “brigje” i janë eliminuar përcaktimet kufitare;
- ✓ Ligji nuk i referohet “bregut” si koncept shkencor dhe natyror, por e trajton atë në konceptet “rërë bregdetare” dhe “plazh” duke lënë jashtë përfshirjes në këtë kufizim, kategorinë e tokave pa frutë dhe në veçanti brezi i pyjeve bregdetare me funksion mbrojtës, ruajtja e të cilit lidhet me vet mbrojtjen e plazhit apo rërës bregdetare nga erozioni;
- ✓ Në ASHK nuk është administruar asnjë informacion mbi numrin e AMTP-ve që prekin pasuritë shtetërore të paluajtshme dhe nuk është parashikuar ende asnjë mekanizëm për evidentimin e tyre;
- ✓ Ka munguar raporti që për ligj shpenzimet financiare për zbatimin e Ligjit 20/2020, sipas nenit 82 të Kushtetutës. Raporti i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore parashikon vetëm të ardhurat që do të vjelë ASHK-ja por nuk janë të identifikuara shpenzimet që do të ketë buxheti i shtetit nga procesi i kompensimit të AMTP-ve dhe pronave të tjera për sipërfaqet që rezultojnë pronë publike e patjetërsueshme;

- ✓ Ligji nr.20/20 merr fuqi prapavepruese duke parashikuar që të rregullojë jo vetëm regjistrimin e AMTP-ve të cilat nuk janë regjistruar, por i shtrin efektet e tij edhe tek AMTP-të e regjistruara, veçanërisht në rastet kur konstatohet se sipërfaqja për të cilën është regjistruar AMTP-ja është pronë publike e patjetërsueshme.

Konkluzione:

Ligji nr.20/2020 përbën një përpjekje serioze, të vlerësueshme dhe pozitive për të çelur një horizont të ri zgjidhjesh për çështjen shumë të diskutuar të pronave dhe përsheptimin e regjistrimit të pasurive, por vërehet se:

- ✓ Krijohen risqe të cenimit të parimit të sigurisë juridike, që burojnë kryesisht:
 - Në drejtim të zbatimit të neni 7, germa C, mbi rregullshmërinë e AMTP-së, e cila plotëson kriteret ligjore vetëm kur në kohën e lëshimit të aktit nuk ka qenë rërë bregdetare, plazh apo sipërfaqe ujore, truall apo vepër e infrastrukturës publike, veçanërisht në kontekstin kur me ligj janë ndryshuar karakteristikat kufitare të bregdetit si dhe kufiri kohor i datës 01.08.1991 për AMTP-të, duke e përcaktuar fillimin e vlefshmërisë (për zërat kadastral të tokës) në varësi të kohës që janë lëshuar AMTP;
 - Në ASHK nuk është administruar asnjë informacion mbi numrin e AMTP-ve që prekin pasuritë shtetërore të paluajtshme dhe nuk është parashikuar ende asnjë mekanizëm për evidentimin e tyre;
 - Po ashtu, është lënë jashtë përfshirjes në kufizimet e nenit 7 brezi i pyjeve bregdetare, ruajtja e të cilit lidhet me vet mbrojtjen e plazhit apo rërës bregdetare nga erozioni, i cili ka dhënë pasojat e tij në veçanti në bregun Fier-Shkodër duke tkurrur brezin ranor. Kjo sjell efektin e kundërt duke qenë se ligji nuk ofron rregullim për AMTP-të “problematike”, që cenojnë bregdetin dhe plazhin edhe kur prekin pasuri që shtrihen në zonat jashtë tyre, por që në mënyrë të pazgjidhshme janë të lidhura me njëra tjetrën sikurse janë pyjet bregdetare me plazhin dhe brezin ranor;
 - Në drejtim të fuqisë prapavepruese, duke u shtrirë në AMTP të regjistruara dhe zhveshjen nga pronësia me kompensim të sipërfaqes që rezulton pasuri e paluajtshme publike, madje edhe kur prona e regjistruar me AMTP ka qarkulluar tek persona e tretë.
- ✓ Mbingarkesa e bazës ligjore me akte nënligjore mund të shoqërohet me risqet si më poshtë:
 - Keqinterpretim të dispozitave dhe moszbatimin e drejtë ligjor;
 - Mosnjohjen e saktë të kuadrin rregullator nga qytetarët;
 - Mbingarkesë për stafin e kadastrës për njohjen me kuadrin e ri;
 - Mungesë harmonizimi mes VKM-ve dhe ligjit.
- ✓ Vonesa në hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore në zbatim të Ligjit 111/2018 dhe Ligjit 20/2020 rrezikojnë të sjellin pa qartësi në zbatimin e këtyre ligjeve dhe keq menaxhim të sistemeve të regjistrimit apo legalizimit të pasurive.

Rekomandime:

- ✓ Agjencia Shtetërore e Kadastrës të hartojë një manual ose rregullore të re mbi mënyrën e funksionimit të proceseve regjistruese dhe kalimtare të pronësisë në DVASHK-të, marrë parasysh se me kuadrin e ri ligjor janë vendosur rregulla të reja të regjistrimit të AMTP-ve dhe titujve të tjerë të pronësisë të cilat janë të përgjithshme dhe kërkojnë një trajtim teknik e më të hollësishëm për zbatim.

Brenda vitit 2021

- ✓ Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa për ngritjen e një task force në bashkëpunim me bashkitë, qarqet si dhe institucione të tjera për identifikimin e atyre AMTP-ve që përfshijnë pasuri të patjetërsueshme publike si dhe të paraqesë në mënyrë hartografike se cilat pasuri publike preken nga këto AMTP. Në këtë kuadër, për të gjitha AMTP-të e

regjistruara të cilat përfshijnë pasuri publike të patjetërsueshme, ASHK të hartojë një preventiv mbi kostot që do të ketë buxheti i shtetit nga ky proces i ri kompensimi.

Brenda vitit 2021

- ✓ Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa që të nxisë shqyrtimin sa më parë të akteve nënligjore të dërguara tashmë dhe atyre që do të dërgohen në vijim në zbatim të Ligjit 111/2018 dhe Ligjit 20/2020.

Menjëherë

3.2.2 A ka reduktuar kuadri i ri ligjor barrierat burokratike, duke sjellë rritjen e shërbimit ndaj qytetarëve?

Njësia aktuale e matjes së nivelit të punës në sistemin e regjistrimit është “shërbimi”. Në këtë kontekst një “shërbim” është çdo transaksion që ndodh në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës kur kërkohet një kopje e kartelës, një kërkesë për lëshimin e certifikatës, një kërkesë për regjistrimin e një dokumenti apo kërkesa për shërbime të tjera, ndër 51 shërbimet e ndryshme që ofron ASHK aktualisht. Ndër të tjera, reforma në fushën e të drejtave të pronësisë, përfshin gjithashtu krijimin e regjistrimit elektronik publik të pasurive të paluajtshme nëpërmjet dixhitalizimit të informacionit që krijon dhe shpërndan ASHK-ja. Ky informacion do t’i shërbejë jo vetëm efikasitetit në shkëmbimin e të dhënave midis shtetit dhe klientit, por edhe kontrollit të tyre nëpërmjet krijimit të një portali online ku klientët do të kenë akses të drejtpërdrejtë dhe do të mund të kontrollojnë të dhënat dhe statusin e trajtimit të kërkesave të depozituar pranë zyrave të regjistrimit.

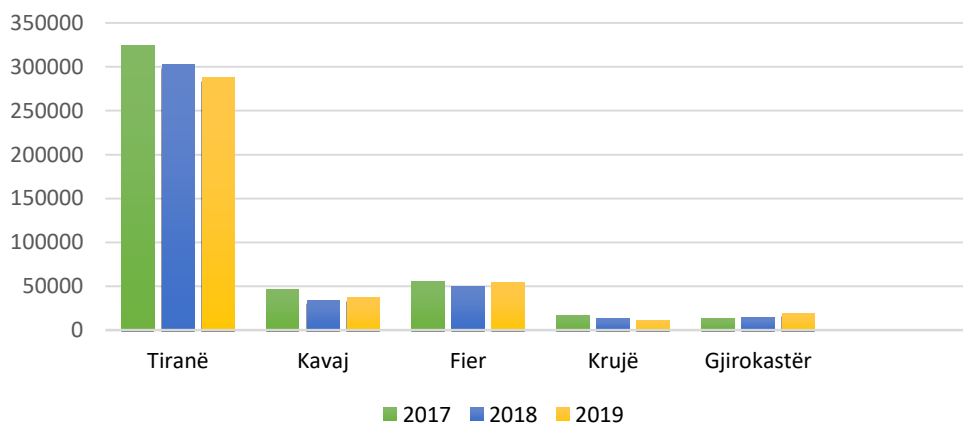
Në bazë të marrëveshjes së bashkëpunimit mes Agjencisë së Ofrimit të Shërbimeve Publike të Integruara (ADISA) dhe ish-Zyrës Qendrore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme (Ish-ZVRPP), me nr. 332 prot., datë 30.09.2015, është vendosur një ndërveprim reciprok me qëllim përmirësimin e shërbimeve ndaj qytetarëve. Ndër të tjera, ADISA merr përsipër që:

- Të shërbejë si një zyrë për pritjen e kërkesave për kryerjen e shërbimeve, nga persona fizikë/juridik, vendas dhe të huaj;
- Të dorëzojë aplikimet e marra në ZVRPP-në përkatëse brenda ditës së aplikimit;
- Të aksesojë në platformat dhe bazat e të dhënave të ZVRPP-ve.

Fillimisht ADISA ka marrë në administrim sportelet pritëse të zyrave vendore të regjistrimit në Tiranë dhe më pas është shtrirë edhe në Fier, Kavajë, Gjirokastrë, Krujë dhe në vitin 2019 edhe në Shkodër.

Në figurën e mëposhtme jepen të dhënat mbi numrin e shërbimeve të aplikuara në sportelet e pritjes së popullit të administruara nga ADISA.

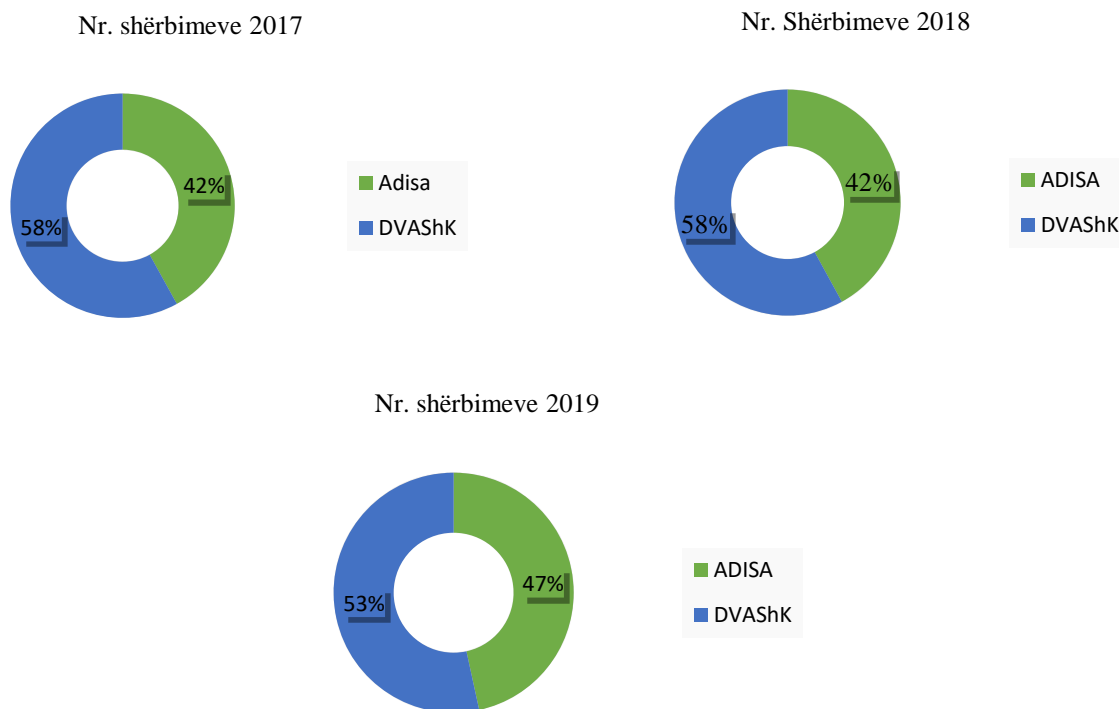
Nr. i shërbimeve në ADISA



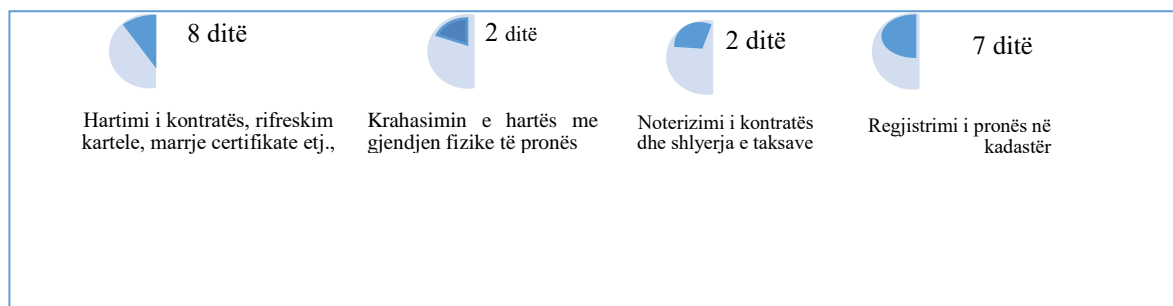
Nga analizimi i të dhënave rezulton se në Tiranë kanë një rënie me 11% të shërbimeve të ofruara nga ADISA nga krahasimi i vitit 2017 me 2019. Kavaja ka një rënie me 20%, Fieri ka ruajtur qëndrueshmërinë, Kruja ka rënie me 35 % ndërsa me rritje rezulton Gjirokastra.

Numri i shërbimeve të aplikuara në sportelet e pritjes së popullit të administruara nga ADISA kundrejt numrit total të shërbimeve të aplikuara sipas viteve jepet si në tabelën më poshtë.

Sikurse rezulton, shërbimet e ofruara përmes ADISA-s zënë rreth 43% të totalit të shërbimeve.



Ndërkohë, sipas studimit të Bankës Botërore “Doing Business 2020”⁶, Shqipëria renditet e 98-ta në rang botëror për sa i përket regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Sikurse pasqyrohet nga paraqitja grafike, Shqipëria, përjashtuar Greqinë, është pas Malit të Zi, Maqedonisë së Veriut, Kroacisë dhe mesatares rajonale të Evropës dhe Azisë qendrore në fushën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Konkretisht, në lidhje me procedurat dhe kohën e nevojshme për regjistrimin e pronës rezulton se duhen të paktën 19 ditë për të përfunduar një procedurë nga lidhja e kontratës deri tek regjistrimi i pasurisë të paluajtshme.



⁶ <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/a/albania/ALB.pdf>

Në veçanti, Banka Botërore ka bërë rankimin apo vlerësimin e administratës së kadastrës, ndër të tjera, si më poshtë:

- Për çështjen e cilësisë së administratës, Shqipëria ka marrë 16.5 pikë nga indeksi i vlerësimit nga 0-30;
- Për besueshmërinë e të dhënave/infrastrukturës së kadastrës, ka marrë 6 pikë nga indeksi i vlerësimit nga 0-8 pikë;
- Lidhur me transparencën, Shqipëria ka marrë 2.5 pikë nga indeksi i vlerësimit 0-6;
- Lidhur me ekzistencën e një mekanizmi të pavarur dhe specifik për adresimin e ankesave lidhur me një problem të lindur në ASHK është vlerësuar me 0 pikë;
- Lidhur me ekzistencën e një statistike zyrtare që gjurmon numrin e transaksioneve të një pasurie, ASHK është vlerësuar me 0 pikë;
- Lidhur me indeksin e mbulimit gjeografik me harta, p.sh. të parcelave në zona biznesi apo ekonomike, ASHK është vlerësuar me 0 pikë.

Për DVASHK Vlorë (Ish-ZVRPP)

Në lidhje me shërbimin ndaj qytetarit, është konstatuar se ndryshimet e shpeshta të Regjistruesit kanë krijuar rreth të paktën 300 praktika të qytetarëve të cilat kanë mbetur në proces për shkak të paqëndrueshmërisë së institucionit. Në veçanti është konstatuar se nga titullari dhe menaxhimi nuk është caktuar një punonjës që të punojë dhe të përgjigjet për koordinimin e veprimeve me noterët, në shkelje të udhëzimit të përbashkët midis ZRPP-së (DVASHK-së) dhe Dhomës Kombëtare të Noterisë⁷. Po kështu rezultoi se në rreth 36% të rasteve, qytetarëve nuk u është kthyer përgjigje nëpërmjet shërbimit postar, pavarësisht se ata kishin paguar për këtë shërbim, në shkelje të kërkesave të kontratës lidhur midis ZQRPP dhe Postës Shqiptare sh.a. nr.905 datë 01.02.2010. Gjithashtu për periudhën objekt auditimi rezultoi se nga rreth 840 kërkesa/aplikime për tu trajtuar, 186 raste apo rreth 22% e tyre janë trajtuar dhe kthyer përgjigje jashtë afateve. Fenomeni që është vënë re tek shkaqet e vonesave ka të bëjë me faktin se ato i përkasin dorëzimit me vonesë të praktikave nga specialistët e larguar. Në ish-Zyrën e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Vlorë, është ndryshuar mesatarisht rreth 16% e stafit ndërsa regjistruesi ka një kohë mesatare qëndrimi në punë prej 5 muaj.

Për DVASHK Fier (ish-ZVRPP)

Edhe për këtë rast rezultoi se përgjatë viteve 2017-2019 Regjistruesi i këtij institucioni është zëvendësuar 3 herë në periudha shumë të shkurtra qëndrimi. Po kështu është ndryshuar edhe rreth 43% e stafit. Për periudhën objekt auditimi rezultoi se nga rreth 1918 praktika kërkesë/ankesa të mbërritura, për 1561 prej tyre ose rreth 81% u kishte kaluar afati për kthimin e përgjigjeve. Po kështu edhe për këtë rast, nga 27 aplikime të kryera gjatë vitit 2018 nëpërmjet shërbimit postar, rreth 14 prej tyre janë dërguar jashtë këtij shërbimi.

Për DVASHK Lezhë (ish-ZVRPP)

Në rastin e DVASHK Lezhë, nuk u vu në dispozicion informacion i saktë statistikor mbi pyetësorët e dërguar, megjithatë nga intervistat verbale u pohan të njëjtat problematika sa i takon vonesave në kthimin e përgjigjeve dhe lëvizjet e shpeshta të stafit.

Krahas shërbimeve të ofruara nga DVASHK objekt auditimi, gjatë auditimit u shqyrtua edhe trajtimi i ankesave të qytetarëve dhe afatet e kthimit të përgjigjeve nga ASHK, nga ku rezultoi si më poshtë:

⁷ Nga të dhënat e siguruar nga Drejtoria e Auditimit të Brendshëm të ish-ZQRPP-së dhe ASHK-së

Nga ana e sektorit juridik dhe hartimit të legjislacionit, për vitin 2019 janë administruar 175 ankesa. Ankesat kanë për objekt çështje të ndryshme, por kryesisht rreth 57% e tyre kanë të bëjnë me probleme të regjistrimit të pasurisë dhe lëshimit të certifikatës. Grupi i auditimit përzgjedhi për shqyrtim 12 prej tyre si më poshtë:

1. *Letërkëmbim me DVAShK Elbasan për “Interpretim Vendimi nr. 425, datë 27.04.1993 të Bashkisë Elbasan”, administruar në ASHK me nr. 10686, datë 19.07.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 10686/1, datë 16.12.2019, pra pas 5 muajsh;*
2. *Letërkëmbim me DVAShK Elbasan për mendim juridik lidhur me pasuritë e regjistruara sipas Vendimit nr. 675, datë 06.05.1992 të Komitetit Ekzekutiv Pluralist të Rrethit Elbasan, administruar në ASHK me nr. 13034, datë 02.09.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 13034/1, datë 12.11.2019, pra pas 2 muajsh;*
3. *Letërkëmbim me DVAShK Përmet për interpretim juridik në lidhje me heqje kufizimi pasurie nr. 9/70, zona kadastrale 2917, administruar në ASHK me nr. 5402, datë 17.05.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 5402/1, datë 18.09.2019, pra pas 4 muajsh;*
4. *Letërkëmbim me DVAShK Shkodër për dhënie mendimi në lidhje me heqjen e kufizimit mbi pasurinë 1/1407/ND ZK8592, administruar në ASHK me nr. 10592, datë 18.07.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 10592/1, datë 08.10.2019, pra pas 3 muajsh;*
5. *Letërkëmbim me DVAShK Tirana Veri për interpretimin e vendosjes së sekuestros, administruar në ASHK me nr. 16167, datë 17.10.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 16167/1, datë 13.11.2019, pra pas një muaji;*
6. *Letërkëmbim me DVAShK Vlorë për dhënie mendimi lidhur me Vendimin e Gjykatës së Apelit Vlorë nr. 568, datë 25.09.2019, administruar në ASHK me nr. 17622, datë 07.11.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresën 17622/1, datë 13.12.2019, pra pas një muaji;*
7. *Letërkëmbim me DVAShK Korçë për interpretim në lidhje me kalimin e pronësisë për pasuritë e ndërhuara deri më 1991, administruar pranë ASHK me shkresë nr. 4739, datë 15.07.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 4739/1, datë 16.07.2019, pra brenda 1 dite;*
8. *Letërkëmbim me DVAShK Bulqizë për interpretim lidhur me korrigjimin e gabimeve në kartelë, administruar në ASHK me nr. 18241, datë 15.11.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 18241/1, datë 05.12.2019, pra Brenda 2 javësh;*
9. *Letërkëmbim me DVAShK Kukës për dhënie mendimi për regjistrimin e pasurisë 23/83+1-1 ZK2315, administruar në ASHK me nr. 9935, datë 09.07.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 9935/1, datë 30.10.2019, pra pas 3 muajsh;*
10. *Letërkëmbim me DVAShK Pukë lidhur me interpretimin e rastit për fitim të pronësisë mbi objektin si pasojë e blerjes nga subjekte të tjerë, administruar në ASHK me nr. 12244, datë 09.05.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 12244/1, datë 17.09.2019, pra pas 4 muajsh;*
11. *Letërkëmbim me DVAShK Kavajë për interpretim lidhur me regjistrimin e AMTP-së, administruar në ASHK me nr. 7921, datë 14.06.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresën nr. 7921/1, datë 26.09.2019, pra pas 3 muajsh;*
12. *Letërkëmbim me DVAShK Shkodër për interpretim nëse aplikohet tatimi në kontratat e shkëmbimit, administruar në ASHK me nr. 9754, datë 08.07.2019 dhe kthyer përgjigje me shkresën 9754/1, datë 25.09.2019, pra pas 2 muajsh.*

Nga sa më lart, rezulton se të gjitha rastet janë kryesisht të natyrës dhënie mendimi ose interpretime dhe për rastet e shqyrtuara ASHK ka shkëlur afatet e kthimit të përgjigjeve përcaktuar në Kodin e Procedurave Administrative duke kthyer përgjigje përgjithësisht në një afat që varion nga 1 deri në 5 muaj.

Sa i takon vitit 2020, grupi i auditimit përzgjedhi për shqyrtim 9 prej ankesave si më poshtë:

1. *Letërkëmbim me DVASHK Vlorë për interpretim mbi regjistrimin e tokave bujqësore të ndodhura në ZK 1241, administruar në ASHK me nr. 11644, datë 17.07.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 11644/1, datë 23.10.2020, pra pas 3 muajsh;*
2. *Letërkëmbim me DVASHK Korçë për interpretim në lidhje me regjistrimin e kontratave të dhurimit, apo deklaratave për heqje dorë nga pronësia, administruar në ASHK me nr. 11604, datë 17.07.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 11604/1, datë 24.09.2020, pra pas 2 muajsh;*
3. *Letërkëmbim me DVASHK Lushnje për interpretim në lidhje me legalizimin e shtesave anësore apo në lartësi të pallateve të regjistruara, administruar në ASHK me nr. 10292, datë 22.06.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 10292/1, datë 11.12.2020, pra pas 6 muajsh;*
4. *Letërkëmbim me DVASHK Fier për interpretim në lidhje me kalimin e pronësisë nga individ në subjekt privat, administruar në ASHK me nr. 9633, datë 06.07.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 9633/1, datë 17.07.2020, pra pas 10 ditësh;*
5. *Letërkëmbim me DVASHK Bulqizë për interpretim në lidhje me përcaktimin e zërit kadastral (llojit të pasurisë), administruar në ASHK me nr. 17735, datë 10.12.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 17735/1, datë 29.12.2020, pra pas 3 javësh;*
6. *Letërkëmbim me DVASHK Fier për interpretim në lidhje me përcaktimin e pozicionit të pasurisë, administruar në ASHK me nr. 16931, datë 18.11.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 16931/1, datë 31.12.2020, pra pas një muaji;*
7. *Letërkëmbim me DVASHK Lushnje për interpretim të Vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Vlorë nr. 306, datë 08.07.2020 për regjistrim objekti, administruar në ASHK me nr. 13420, datë 03.09.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë 13420/1, datë 23.10.2020, pra pas një muaji;*
8. *Letërkëmbim me DVASHK Sarandë për rishikim të Urdhrit të refuzimit nr. 213, datë 10.04.2015, administruar në ASHK me nr. 5299, datë 19.03.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 5299/1, datë 08.07.2020, pra pas 4 muajsh;*
9. *Letërkëmbim me DVASHK Lezhë me objekt unifikim praktike administruar në ASHK me nr. 26, datë 06.01.2020 dhe kthyer përgjigje me shkresë nr. 26/1, datë 12.05.2020, pra pas 4 muajsh.*

Edhe për rastet e shqyrtuara për vitin 2020, rezulton se të gjitha rastet janë kryesisht të natyrës dhënie mendimi ose interpretime dhe për rastet e shqyrtuara ASHK ka shkëlur afatet e kthimit të përgjigjeve përcaktuar në Kodin e Procedurave Administrative duke kthyer përgjigje përgjithësisht në një afat që varion nga 1 deri në 6 muaj.

Nga shqyrtimi i rasteve të mësipërme 2019-2020, rezultoi gjithashtu se në shkresat e kthimit të përgjigjeve nga ana e ASHK, në pjesën më të madhe të tyre kjo e fundit tërheq vëmendjen e Drejtorive Vendore me argumentimin se rastet janë shumë të qarta për tu trajtuar referuar legjislacionit në fuqi dhe nuk është e nevojshme një interpretim nga ana e ASHK. Për sa më lart, duke mos ushtruar funksionin dhe përgjegjësinë e tyre në trajtimin e ankesave të ardhura, sektorët juridik të Drejtorive Vendore kanë shkaktuar vonesa të pa nevojshme në zgjidhjen e problematikave të qytetarëve nëpërmjet dërgimit të kërkesave për interpretim dhe pritjes së përgjigjeve nga Drejtoria e Përgjithshme e ASHK.

Një tjetër strukturë e ASHK për administrimin dhe trajtimin e ankesave të qytetarëve është edhe Sektori i Marrëdhënieve me Publikun, Transparencës dhe Antikorrupsionit, i cili aktualisht sipas strukturës ka një Përgjegjës dhe 5 specialistë.

Për periudhën Maj 2019 - 31/12/2020, Sektori i Marrëdhënieve me Publikun, Transparencës dhe Antikorrupsionit ka trajtuar 1921 praktika.

Drejtoria e Përgjithshme monitoron në mënyrë sistematike trajtimin nga drejtoritë e varësisë së ASHK-së të kërkesave/ankesave të subjekteve të ndryshëm lidhur me shërbimin publik të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, si dhe përfshihen direkt ose indirekt në procesin e legalizimit. Monitorimi konsiston jo vetëm në pasqyrimin e të dhënave numerike mbi numrin e përgjithshëm të kërkesave/ankesave të përcjella dhe të trajtuara, por edhe mbi përmbajtjen e informacionit, nëse është i plotë, shterues, i bazuar në kuadrin ligjor dhe i shoqëruar me dokumentacion provues.

Kërkesë/ankesat dhe numri i rasteve të trajtuara sipas drejtorive, gjatë periudhës Maj 2019 - Dhjetor 2020.

Emërtimi i Drejtorisë	Dërguar	Trajtuar	%
DVASHK Berat	75	31	41 %
DVASHK Dibër	34	15	44 %
DVASHK Durrës	147	75	54 %
DVASHK Elbasan	79	41	52 %
DVASHK Fier	94	47	50 %
DVASHK Gjirokastrë	51	34	67 %
DVASHK Kavajë	24	8	33 %
DVASHK Korçë	86	56	65 %
DVASHK Krujë	20	37	35 %
DVASHK Kukës	11	5	45 %
DVASHK Lezhë	71	39	55 %
DVASHK Lushnje	49	16	33 %
DVASHK Sarandë	108	68	63 %
DVASHK Shkodër	116	62	53 %
DVASHK Vlorë	159	107	69 %
DVASHK Tirana Veri	277	180	65 %
DVASHK Tirana Jug	216	142	66 %
DVASHK Tirana Rurale 1	99	63	64 %
DVASHK Tirana Rurale 2	97	50	52 %
DVASHK Zonat e STIMULUARA	3	3	100 %
DVASHK Kamëz - Vorë	85	48	38 %
DVASHK Tepelenë	12	4	33 %
DVASHK Pogradec	37	13	19 %
TOTALI	1921	1111	57.8 %

Sipas të dhënave, drejtoritë që kanë peshën më të madhe në trajtimin e kërkesave/ankesave janë drejtoritë e varësisë të Tiranës, Vlorës, Durrësit dhe Shkodrës.

Objekti i kërkesave/ankesave lidhet kryesisht me:

1. Për regjistrim të titujve të pronësisë;
2. Për pajisje me dokumente pronësie;
3. Për vendosje apo heqje kufizimesh të përkohshme, në kartelat e pasurive;
4. Përfundimin e procedurave të legalizimit;
5. Problematika në regjistrimin e lejes së legalizimit për shkak të pasaktësive në të dhënat e aktit administrativ, mbivendosjes së parcelës ndërtimore referuar hartave të zyrove vendore të regjistrimit;
6. Miratimin e VKM për kalimin e të drejtës së pronësisë mbi parcelën ndërtimore/kompensimin e pronarit të truallit;

7. *Pezullimin e procedurave të legalizimit për shkak të mosmarrëveshjeve në lidhje me objektin në proces legalizimit ose të përfshirjes së personave të tjerë që pretendojnë të drejta mbi parcelën ndërtimore;*
8. *Përjashtimin nga legalizimi në rastet e vendimeve të formës së prerë për lirim/dorëzim trualli etj.;*
9. *Kërkesa për informacion zyrtar për pasuri për individët dhe personat juridikë;*
10. *Kërkesa për kopje të vërtetuara të dokumenteve tekniko-ligjor, në të cilat bazohet regjistrimi i pasurive të paluajtshme.*

Referuar tabelës së më sipërme, vihet re se niveli i trajtimit të kërkesave/ankesave nuk është ai i duhur ku për një periudhë 1.5 vjeçare u jepet zgjidhje mesatarisht 52% të tyre.

Në kthim-përgjigjet e ankesave, ASHK-ja kryesisht i referon qytetarët që të aplikojnë tek portali *e-albania* ndërkohë që vërehen raste kur problematikat me të cilat ndeshen qytetarët në DVASHK kanë të bëjnë me mos ofrimin e shërbimit për njohjen me gjendjen juridike të pasurive, veçanërisht për rastet kur pretendojnë se pronat u janë tjetërsuar nga të tretët me falsifikim. Platforma *e-albania* jo gjithmonë është zgjidhje për qytetarët, por rezulton edhe pengesë, veçanërisht për ato grupmosha madhore që nuk zotërojnë mjetet dhe njohuritë për të aplikuar në këtë portal.

Nga ana e ZQRPP-së, para krijimit të ASHK-së, nuk është mbajtur asnjë statistike mbi gjurmimin e ankesave të qytetarëve, e për rrjedhojë grupi i auditimit nuk disponon evidencë për të vërtetuar se si janë adresuar këto ankesa dhe mbi të gjitha nëse qytetarët, në varësi të rastit, kanë marrë përgjigje dhe zgjidhje për problemet e tyre.

Gjetje:

- ✓ Për pjesën më të madhe të DVASHK-ve, numri i shërbimeve nëpërmjet ADISA ka ardhur në rënie;
- ✓ Shqipëria renditet e 98 në rang botëror për sa i përket regjistrimit të pasurive të paluajtshme, duke u pozicionuar edhe pas vendeve të rajonit;
- ✓ Megjithëse qytetarët kanë paguar shërbimin postar, në raste të konsiderueshme të praktikave, atyre nuk u është kthyer përgjigje nëpërmjet këtij shërbimi, në shkelje të kërkesave të kontratës lidhur midis ZQ dhe Postës Shqiptare sh.a. nr.905 datë 01.02.2010;
- ✓ Për periudhën objekt auditimi ASHK ka trajtuar vetëm 58% të të gjithë kërkesë/ankesave të qytetarëve ndërkohë që për DVASHK objekt auditimi rezultoi se ajo e Fierit paraqitet më problematike në lidhje me vonesat në kthimin e përgjigjeve;
- ✓ Platforma *e-albania* jo gjithmonë është zgjidhje për qytetarët, por rezulton edhe pengesë, veçanërisht për ato grupmosha madhore që nuk zotërojnë mjetet teknologjike dhe njohuritë për të aplikuar në këtë portal;
- ✓ Në shkresat e kthimit të përgjigjeve nga ana e ASHK, në pjesën më të madhe të tyre kjo e fundit tërheq vëmendjen e Drejtorive Vendore me argumentimin se rastet janë shumë të qarta për tu trajtuar referuar legjislacionit në fuqi dhe nuk është e nevojshme një interpretim nga ana e ASHK;
- ✓ Për periudhën objekt auditimi rezulton se Regjistruerit e DVASHK janë zëvendësuar në periudha shumë të shkurtra qëndrimi, po kështu edhe një pjesë e madhe e stafit.

Konkluzione:

- ✓ Veprimet e ndërmarra në funksion të ndryshimeve/përmirësimeve të kuadrit ligjor, kanë sjellë përmirësime, por jo të konsiderueshme sa i takon lehtësirave në shërbim të qytetarëve;
- ✓ Mangësitë në kapacitete numerike dhe profesionale të burimeve njerëzore shkaktojnë zvarritje dhe vonesa në dhënien e shërbimeve në kohë ndaj qytetarëve;

- ✓ Ka paqëndrueshmëri sa i takon menaxhimit të DVASHK-ve, si pasojë e zëvendësimeve shumë të shpeshta të Regjistruesve;
- ✓ Nga ASHK nuk është marrë në konsideratë një zgjidhje për atë kategori qytetarësh të cilët e kanë të pa mundur përdorimin e teknologjisë në çështjen e aplikimeve apo transaksioneve të tjera që lidhen me regjistrimin e pronësisë.

Rekomandime:

- ✓ ASHK të vendosë kritere strikte dhe profesionale mbi rekrutimet dhe emërimet në pozicionin e Drejtorit të Drejtorisë/Zyrës Vendore të ASHK, si dhe të ruajë qëndrueshmëri në emërimet në funksion të mirë menaxhimit të aktivitetit dhe eliminimit të vonesave të çdo lloji;

Në çdo procedurë emërimi

- ✓ ASHK të marrë në analizë arsyet dhe shkaktarët e vonesave në ofrimin e shërbimeve/përgjigjeve ndaj qytetarëve dhe të veprojë për eliminimin e tyre;

Menjëherë dhe në vazhdim

- ✓ ASHK të marrë masa për rritjen e numrit të punonjësve sipas nevojës apo sektorëve. Në këtë kuadër të marrë masa edhe për shmangien e fenomenit të emërimeve me kontrata pa afat.

Menjëherë dhe në vazhdim

3.2.3 A janë marrë masat e duhura lidhur me çështjen e mbivendosjes së pronave?

Mbivendosja e pronave është fenomeni më problematik dhe i pari që i duhet dhënë zgjidhje në çështjet pronësore në Shqipëri. Cilësia e të dhënave kadastrale përbën një nga shqetësimet bazë me pasojat të rënda për tregun e pronave. Konstatohet se hartat ekzistuese kadastrale të disponuara nga ish-ZVRPP nuk reflektojnë situatën në terren ose ndodh që për një zonë kadastrale përdoret më tepër se një hartë. Nga evidencat e mbledhura rezulton se në 2574 Zona Kadastrale dixhitale të Regjistrimit Fillestar preken 10336 Nomeklatura, nga të cilat disa mund të përsëriten duke krijuar 36098 Nomeklatura.

Parcelat kadastrale dhe objektet nuk janë të pozicionuara në mënyrë të saktë dhe problemi është ndërlikuar me kalimin e kohës me çeljen e transaksioneve të reja mbi këto pasuri. Aktualisht, ASHK disponon harta kadastrale kontradiktore me situatën në terren. Ky problem është më i përhapur në zonat urbane rreth Tiranës dhe në zonat bregdetare ku janë ngritur shumë ndërtesa informale përgjatë dekadës së fundit.

Sipas të dhënave, rezulton se në Shqipëri numërohen në total rreth 4.4 milionë pasuri. Numri total i pasurive të regjistruara janë 3.3 milionë ndërsa numri i pasurive që kanë nevojë për përmirësim/përditësim është rreth 2.5 milionë, që nënkupton se rreth 80% e pasurive të regjistruara duhet t'i nënshtrohen procesit të përmirësim përditësimit.

Nga shqyrtimi i dokumentacionit vihet re se nuk ka masa apo veprime konkrete për të filluar zgjidhjen e këtij fenomeni. Pothuajse në çdo rast gabimet zbulohen vetëm kur ndodh një transaksion lidhur me një pronë. Deri në këtë moment, pronari apo pronarët e pasurive fqinje nuk kanë dijeni për gabimet që lidhen me pasuritë e tyre. Vetëm kur gabimi cenon të drejtat pronësore të pronarit fqinj, pronari “në gabim” merr dijeni për problemet e pronës së tij. Praktika e ndjekur nga disa hartografë dhe punonjës të ZVRPP është se ata e refuzojnë një dokument pronësor me arsyetimin se nuk përputhet me hartat zyrtare të ASHK-së, harta të cilat në fakt janë të pasakta. Këto dokumente do të pranohen vetëm nëse hartografët do t'i ndryshojnë vet për t'i bërë artificialisht që të përputhen me hartat e pasakta të administruara nga ASHK. Ky fenomen ka

krijuar një lloj të ri gabimi, të quajtur gabim i detyruar për të fshehur në fakt pasaktësitë e hartave kadastrale që ekzistojnë në sistemin e ASHK-së. Vërehen dy fenomene:

- vendosja me gabime e hartave për t'i venë në përputhje me ato të përcaktuara në kartela;
- ndryshimin e sipërfaqeve faktike për të rakorduar formalisht me të dhënat e pasakta kadastrale.

Në fakt, janë planet e riveimit, hartografia dhe puna e hartografit nyja nevralgjike ku nis devijimi i punës në hipoteka. Reformimi i kadastrës duhet të kalojë përmes këtij shtrati dhe nëse e projektojmë në këtë aspekt, natyrisht lindi pyetja: A ka realisht një trupë profesionale hartografësh në Shqipëri dhe nëse duhet të përmirësohen rregullat e licencimit të tyre? Në vazhden e këtij argumentimi, vlen të përmendim se ndryshe nga ligji i kadastrës i Shqipërisë, ligji i kadastrës së Kosovës⁸ ka një nen të posaçëm për licencimin e kompanive dhe gjeodetëve ku parashikohet se :

- Agjencia e Kadastrës së Kosovës (AKK-ja) licenccon kompanitë gjeodete dhe gjeodetët për kryerjen e matjeve kadastrale bazuar në këtë ligj;
- Për t'u licencuar kompania gjeodetë, ajo duhet të jetë e regjistruar në Regjistrin e biznesit sipas Ligjit për Shoqëritë Tregtare;
- Me rastin e kryerjes së funksionit publik, kompanitë e licencuara dhe gjeodetët e licencuar i kryejnë përgjegjësitë e tyre në bashkëpunim me AKK-në dhe Zyrën Komunale Kadastrale.

AKK-ja është përgjegjëse për licencimin e kompanive dhe gjeodetëve për kryerjen e matjeve kadastrale. Licenca mund të jepet për të gjitha matjet kadastrale apo për ato specifike. Po ashtu AKK-ja është përgjegjëse për mbikëqyrjen e të gjitha aktiviteteve të kryera sipas dispozitave të këtij ligji nga ZKK-ja, kompanitë gjeodezike dhe gjeodetët e licencuar. AKK-ja, në bazë të mbikëqyrjes mund të shpallë urdhrin për eliminimin e parregullsive të konstatuara gjatë inspektimit, mund të shpallë urdhrin për ndalimin e aktiviteteve që nuk i plotësojnë obligimet sipas këtij ligji, mund të anulojë licencën për një kompani gjeodetë apo gjeodetë të licencuar, mund të anulojë certifikimin për aktivitete kadastrale të ZKK-ja.

Me ndryshimet e reja ligjore në Shqipëri, përfshirë ligjin nr.20/2020, licencimi i hartografëve është lënë jashtë sferës së kompetencave të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës. Licencimi i kompanive gjeodetë nga ASHK-ja do të përbënte hapin e parë konkret për reformimin e punës hartografike në kadastrë. Kjo për arsyen kryesore se do të unifikonte të gjithë metodikat dhe formatet e plan riveimeve të hartografisë, për të cilat duhet theksuar janë të ndryshme për gjeodetë të ndryshëm.

Gjetje:

- ✓ Nga 3.3 milionë pasuri të regjistruara, rreth 80% e tyre duhet t'i nënshtrohen procesit të përmirësimit dhe përditësimit;
- ✓ Në DVASHK Fier, nuk disponohet një evidencë e rasteve të konstatuar me mbivendosje, numri i tyre, zonat kadastrale ku kanë shtirjen më të madhe, si dhe të raportohet gjendja e pasurive të regjistruara me mbivendosje, ecuria e zgjidhjes apo pjesëmarrja në seancat gjyqësore;
- ✓ Në DVASHK Vlorë nuk disponohet një evidencë e saktë e pasurive me mbivendosje por nga verifikimi manual i dosjeve rezultojnë 377 raste të konstatuara me mbivendosje për vitet 2017-2019. Procedura që ndiqet nga paraqitja e aplikimeve rast pas rasti për vitet 2017-2018 janë orientuar për në gjykatë ose është proceduar me urdhër refuzimi. Gjatë vitit 2019, bazuar në ligjin 111/2018 “Për Kadastrën”, janë duke u trajtuar nga sektori i përmirësimit/përditësimit aktualisht 55 dosje;
- ✓ Nuk ka masa apo veprime konkrete për të filluar zgjidhjen e këtij fenomeni. Pothuajse në çdo rast gabimet zbulohen vetëm kur ndodh një transaksion lidhur me një pronë.

⁸ Ligji nr. 04/L-013 “Për Kadastrën”, neni 6 “Kompanitë dhe gjeodetët e licencuar”

Konkluzione:

- ✓ Pavarësisht përcaktimeve të kuadrit të ri ligjor mbi fenomenin e mbivendosjes, ende nuk janë marrë masa konkrete dhe nuk ka një plan pune se si do të fillojë dhe si do të vijojë procesi që nga identifikimi e më tej për zgjidhjen e këtij fenomeni;
- ✓ Përgatitja e hartave kadastrale herë nga gjeodetë privatë dhe herë nga punonjës të ASHK, ka bërë që këto harta të mos jenë të unifikuara duke sjellë gabime në depozitimin e tyre për transaksione pronësie, si dhe mos përputhje me hartat zyrtare që njeh ASHK.

Rekomandime:

- ✓ ASHK të marrë masa për ngritjen e një sistemi të ri licencimi për hartografët, duke shqyrtuar edhe propozimin e ndryshimeve ligjore me qëllim që licencimi i hartografëve të bëhet jo vetëm nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, por në bashkëpunim me Agjencinë Shtetërore të Kadastrës ose licencimit drejtpërdrejt nga ASHK-ja, bazuar edhe në praktikat e mira në këtë fushë;

Brenda vitit 2021

- ✓ ASHK të hartojë një rregullore mbi punën e hartografisë, ku ndër të tjera të përcaktohen qartë kërkesat dhe kriteret e nevojshme për kryerjen e punës hartografike, saktësinë dhe mënyrën e raportimit si dhe të hartojë një format standard të planit të rilevimit me qëllim unifikimin e punës mes kompanive apo individëve të ndryshëm të licencuar gjeodetë;

Brenda vitit 2021

- ✓ ASHK të ngrejë një grup pune me qëllim veçimin e të dhënave kadastrale të sakta dhe të besueshme nga ato për të cilat ka dyshime për pasaktësi, duke i veçuar si të dhëna të klasit A (të sakta dhe të miratuara), të klasit B (duken që janë të sakta bazuar në vijëzimet e ortografisë) dhe të klasit C (kur nuk përputhen me vijëzimet e ortofotos ose ka mbivendosje me të dhëna të tjera). Për këtë të fundit, në Kartelat e Pasurive të Paluajtshme të vendoset një shënim se “Ka nevojë për një plan rilevim të ri”;

Brenda vitit 2021

- ✓ ASHK të nxjerrë një urdhër të veçantë me qëllim që DVASHK-të të evidentojnë në një regjistër të veçantë të gjitha pasuritë me mbivendosje, të cilat në seksionin “E” të kartelës përkatëse të shoqërohen me shënimin “Ndalohen veprimet mbi pasurinë deri në zgjidhjen e problemit të krijuar nga mbivendosja”.

Menjëherë dhe në vazhdim

3.2.4 A janë ndërmarrë veprime për përfshirjen në regjistrimin fillestar të zonave kadastrale të pa menaxhuara?

Referuar Strategjisë Ndër-sektoriale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” 2012 – 2020, përfundimi i regjistrimit të parë konsiderohet hapi më i rëndësishëm për përmirësimin e të drejtave pronësore dhe pika nga e cila do të fillojnë reformat e tjera. Por deri në fund të vitit 2020, procesi i regjistrimit fillestar nuk ka përfunduar, çka përbën një pengesë për fillim dhe vijim të reformave të tjera të nevojshme.

Regjistrimi i parë i pronave të paluajtshme në Shqipëri ka filluar në vitin 1993 dhe ky proces ende nuk ka përfunduar. Ky proces ka marrë edhe vëmendjen e Bashkimit Evropian, i cili edhe në

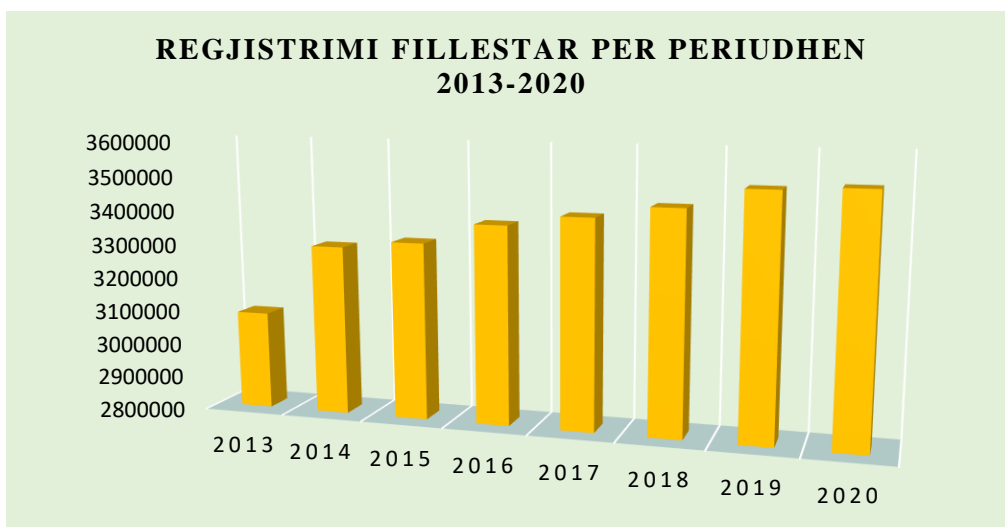
progres-raportin e vitit 2020 ka theksuar se “Shqipëria duhet, me prioritet, të përfundojë regjistrimin fillestar të pronave dhe titujve pronësor në territorin e saj”⁹.

Në funksion të administrimit, territori i Shqipërisë është ndarë në 3,057 zona kadastrale, nga të cilat 2,919 janë zona rurale dhe 138 zona urbane. Procesi i regjistrimi fillestar të pronave të paluajtshme ka përfunduar në 2,704 zona kadastrale nga të cilat 2592 zona rurale dhe 129 zona urbane, që do të thotë se 353 zona kadastrale janë ende të pa menaxhuara.

Numri total i pasurive të regjistruara është rreth 3,511,450, nga totali prej 4 milion që vlerësohet si numri i përgjithshëm i pasurive të paluajtshme në Shqipëri. Përpos kësaj, ka përfunduar edhe regjistrimi fillestar i pyjeve dhe kullotave, që janë në pronësi të njësisve të vetëqeverisjes vendore, në tre qarqe dhe 18 bashki ku rezultojnë të regjistruara rreth 289,000 hektarë pyje dhe kullota.

Për periudhën qershor 2019-tetor 2020 janë ndërmarrë masat si vijon drejt përfundimit të procesit të regjistrimit fillestar:

- ✓ Ka përfunduar regjistrimi fillestar në 7 zona rurale kadastrale me rreth 16,556 pasuri;
- ✓ Janë në proces të regjistrimit fillestar 9 zona kadastrale me rreth 75,000 pasuri të cilat përfaqësojnë zonat e fundit urbane në Shqipëri që kanë mbetur jashtë regjistrimit.



Sikurse rezulton nga pasqyrimi i të dhënave në mënyrë grafike, për periudhën 2013-2020 janë përfshirë në regjistrimin fillestar rreth 400 mijë pasuri ku nga 3,100 mijë pasuri të regjistruara në vitin 2013, në tetor 2020 rezultojnë të regjistruara rreth 3,500 mijë pasuri. Ndërsa, janë rreth 600 mijë pasuri që duhet t'i nënshtrohet regjistrimit fillestar. Pavarësisht se në aspektin progresiv ka pasur rritje në numrit të pasurive të regjistruara, nga grafiku vihet re se ritmi i rritjes së tyre është tepër i ulët.

Rrethi	ZK total		ZK pa regjistrim fillestar		ZK me regjistrim fillestar	
	Rurale	Urbane	Rurale	Urbane	Rurale	Urbane
Berat	123	6			123	6
Bulqize	62	3	5		57	3
Devoll	45	1			45	1
Dibër	140	1	13		127	1
Durrës	62	9	4		58	9
Elbasan	176	9	27	3	149	6

⁹ Progres-raporti i vitit 2020 të Bashkimit Evropian për Shqipërinë, faqe 33

Fier	112	6	6	1	106	5
Gjirokastrë	94	4	3	1	91	3
Gramshi	92	1			92	1
Has	29	1	22		7	1
Kavaja	65	3			65	3
Kolonja	76	2	1		75	2
Korça	151	5	8		143	5
Kruja	40	3	1	2	39	1
Kuçova	17	1			17	1
Kukës	84	2	7	1	77	1
Kurbini	23	3			23	3
Lezhe	63	3	0	2	63	1
Librazhd	75	2	1		74	2
Lushnje	119	3	3	2	116	1
Malësi e madhe	55	2	22		33	2
Mallakastër	38	1	7		31	1
Mat	76	3			76	3
Mirdite	80	3	3		77	3
Përmet	97	2	51		46	2
Peqin	49	1	6		43	1
Pogradec	71	2	1		70	2
Puke	75	2	1		74	2
Saranda	99	4	23		76	4
Shkodra	132	8	27	1	105	7
Skrapar	100	2			100	2
Tirana	156	28			156	28
Tepelena	77	2	4		73	2
Tropoja	68	2	23		45	2
Vlora	98	8	25	2	73	6
Totali	2919	138	294	15	2625	123

Sipas tabelës dhe të dhënave të ASHK, në rang vendi, numrin më të lartë të zonave kadastrale të pa përfshira në sistem, e ka Përmeti me 51 ZK, Elbasani me 31 ZK, Shkodra me 28 ZK dhe Vlora me 27 ZK.

Gjetje:

- ✓ ASHK disponon vetëm 4 instrumente gjeodezike GPS (Global position System) ndërkohë që duhet të ketë 45 (nga një për çdo DVASHK). Ky mjet është shumë i rëndësishëm për përmirësimin/përditësimin e zonave kadastrale, duke qenë se ofron një marzh gabimi të papërfillshëm të shprehur në njësinë e milimetrave dhe ofron modele digjital të terrenit;
- ✓ Deri në periudhën objekt auditimi, numërohen ende 600 mijë pasuri të pa menaxhuara;
- ✓ DVASHK-të, veçanërisht ato rrethve të vogla, nuk kanë në strukturën e tyre njësi të posaçme për kryerjen e përmirësim/përditësimit të zonave kadastrale;
- ✓ Hartat vektoriale ekzistuese të regjistrimeve të para janë të pa përditësuar (para vitit 2000). Linjat vektoriale mbivendosen mbi ortofotot e të cilat nuk përputhen me njëra tjetrën dhe krijojnë mospërputhje me mbi 140 m.

Konkluzione:

- ✓ Pavarësisht përcaktimeve në Strategjinë Ndër-sektoriale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” sipas të cilës në periudhën 2013-2020 do të përfundonte i gjithë regjistrimi

fillestar i pronave në vend, ky proces ka ecur me ritme të ngadalta dhe ende nuk ka përfunduar;

- ✓ Mangësitë si në kapacitete njerëzore ashtu edhe logjistike, kanë penguar përfundimin e këtij procesi brenda afateve.

Rekomandime:

- ✓ ASHK të marrë masa për rritjen e kapaciteteve logjistike për drejtoritë dhe zyrat vendore të kadastrës, duke siguruar instrumente gjeodezike GPS për çdo DVASHK si dhe të plotësojë strukturat e tyre me njësi të posaçme për kryerjen e proceseve të përmirësim/përditësimit të zonave kadastrale, në ato DVASHK ku mungon kjo strukturë.

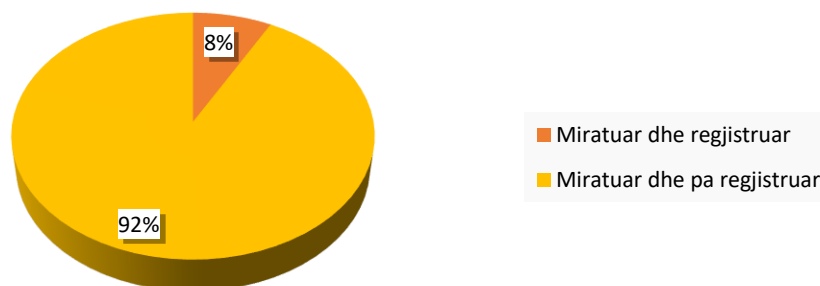
Menjëherë

3.2.5 A ka rezultuar efektiv bashkëpunimi mes DVASHK-ve dhe Bashkive në regjistrimin dhe mbrojtjen e pasurive publike?

Regjistrimi i pasurive të paluajtshme shtetërore dhe publike nga ana e bashkive është në nivele tepër të ulëta.

Sipas të dhënave nga sektori i procedurave të transferimit të pronës shtetërore, për institucionet qendrore dhe ato në varësi të tyre që nga viti 2003 deri në 2019, janë miratuar 82 VKM, ndërsa për institucionet e pavarura janë miratuar 6 VKM. Në nivel qendror, referuar listave të miratuara në Republikën e Shqipërisë rezultojnë përafërsisht 16,572 prona, nga të cilat 11,385 prona i përkasin Shoqërive Anonime, me aksionarë shtet. Në total rezulton se nga 16,572 pronat shtetërore të miratuara nëpërmjet 88 VKM-ve, vetëm 1302 prej tyre janë regjistruar ose 9%. Po kështu, raportimi i shifrave në lidhje me pasuritë shtet bëhet përmes emërtesës “pronë”, por duhet theksuar se një pronë e pasqyruar në listat e inventarit të institucioneve shtetërore mund të përbëhet nga disa pasuri.

Situata me pronat shtetërore



Nga auditimi rezulton se pengesa kryesore në regjistrimin e pasurive shtetërore nga ana e bashkive është tarifa e regjistrimit. Transferimi i pronave me Vendime të Këshillit të Ministrave nuk është shoqëruar edhe me asistencë financiare, përmes përfshirjes së këtyre fondeve në fondin e pakushtëzuar apo në fondet specifike që bashkitë marrin për funksione të caktuara.

Ndryshimet e reja ligjore, konkretisht Ligji 20/2020 ndonëse i kushton një rëndësi të veçantë në Kreun IV përditësimit, inventarizimit, transferimit dhe regjistrimit të pronave shtetërore, në nenin 43, parashikon se tarifa e regjistrimit për institucionet shtetërore dhe njësitë e vetëqeverisjes vendore do të jetë e reduktuar. Por, ky përcaktim ligjor nuk është i reflektuar në Vendimin nr. 389, datë 13.5.2020 “Për miratimin e listës dhe të tarifave të shërbimeve kadastrale”, duke mos përcaktuar në asnjë dispozitë sesi do të bëhet ky trajtim i diferencuar përmes tarifave të reduktuara dhe në çmasë do të jetë kjo tarifë.

Një tjetër problematikë e konstatuar ka të bëjë me mungesën e inventarizimit. Referuar pronave (pyje/kullota) konstatohet se nuk ka një inventar fizik të pyjeve/kullotave, por ky inventar i referohet vitit 1985 dhe në disa raste edhe më herët 1982 apo 1962. Kjo është shprehur edhe në një shkresë të Ministrit të Mjedisit nr. 8057 prot., datë 09.12.2016 i cili kërkon azhurnimin e kadastrës pyjore/kullosore duke theksuar që të përcaktohen qartë kufijtë ndërmjet bashkive, apo ndërmjet bashkisë dhe Zonave të Mbrojtura.

Gjetje:

- ✓ Në nivel qendror ashtu edhe në atë vendor, shteti shqiptar nuk ka të identifikuar, inventarizuara dhe regjistruara pronat e veta dhe nuk disponohet një statistikë mbi numrin real të pasurive sepse një pronë e pasqyruar në listat e inventarit të institucioneve shtetërore përbëhet nga disa pasuri;
- ✓ Nga ana e institucioneve qendrore dhe atyre vendore rezulton se janë regjistruar vetëm 9% e pronave shtetërore;
- ✓ Në ligjin 20/2020 parashikohet se tarifa e regjistrimit për institucionet shtetërore dhe njësitë e vetëqeverisjes vendore do të jetë e reduktuar. Por, ky përcaktim ligjor nuk është i reflektuar në Vendimin nr. 389, datë 13.5.2020 “Për miratimin e listës dhe të tarifave të shërbimeve kadastrale”, duke mos përcaktuar në asnjë dispozitë se si do të bëhet ky trajtim i diferencuar përmes tarifave të reduktuara dhe në ç’masë do të jetë kjo tarifë.

Konkluzione:

- ✓ Pengesa kryesore në regjistrimin e pasurive shtetërore nga ana e bashkive është tarifa e regjistrimit, pasi nuk ka një përcaktim të qartë se si do të bëhet ky trajtim i diferencuar përmes tarifave të reduktuara dhe në ç’masë do të jetë kjo tarifë;
- ✓ Bashkitë janë tepër pasive në regjistrimin e pronave të tyre dhe zakonisht ato ndërmarrin masa për regjistrim vetëm kur këto pasuri bëhen objekt i investimeve publike.

Rekomandime:

- ✓ ASHK të marrë masa për të caktuar nivelin e reduktuar të tarifave për regjistrimin e pasurive të paluajtshme shtetërore, duke e vlerësuar këtë nivel në bashkëpunim me Drejtorinë e Financave Vendore në Ministrinë e Financave, me qëllim që pagesa e këtyre tarifave të mos krijojë kosto të mëdha për buxhetet modeste të bashkive.

Brenda vitit 2021

- ✓ Sektori i procedurave të transferimit të pronës shtetërore në ASHK të marrë masa që të kërkojë nga bashkitë numrin e aplikimeve që janë kryer pranë DVASHK-ve përkatëse për regjistrimin e pasurive. Në bazë të këtij informacioni të hartojë një statistikë të përvitshme mbi ecurinë e regjistrimit të pasurive shtetërore.

Menjëherë dhe në vazhdim

3.2.6 A janë planifikuar me ekonomicitet investimet e nevojshme dhe a janë arritur rezultatet e përcaktuara sipas objektivave përkatëse?

Referuar Strategjisë Ndër-sektoriale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” 2012-2020, procesi i regjistrimit sistematik fillestar në rang kombëtar do të përfundojë brenda vitit 2013, në bazë të kufijve administrativë të përcaktuar. Gjithashtu do të krijohet një regjistër elektronik publik i pasurive të paluajtshme. Regjistri elektronik i pasurive të paluajtshme do të krijohet përmes aktiviteteve të mirë koordinuara, duke shfrytëzuar maksimalisht jo vetëm kapacitetet vendase dhe burimet buxhetore, por edhe asistencën e projekteve ndërkombëtare në proces. Proces i dixhitalizimit të informacionit të ZRPP-së do të jetë gradual, fillimisht me zonat kadastrale të

Tiranës, Durrësit dhe Elbasanit, për të vijuar me të gjitha zonat e tjera. Qëllimet strategjike të reformës së sipër përmendur objekt i këtij auditimi janë qëllimet 1&4 dhe konkretisht:

- Përfundimi 100% i regjistrimit fillestar sistematik kombëtar brenda vitit 2013, krijimi i regjistrimit elektronik publik të pasurive të paluajtshme të konsoliduar dhe përmirësimi i funksioneve të ZRPP-së;
- Modernizimi dhe përmirësimi i informacionit, nëpërmjet dixhitalizimit 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, deri në vitin 2020.

Për sa më lart, që nga viti 1990 janë ndërmarrë të paktën 5 projekte të rëndësishme me një vlerë totale prej 1 miliardë euro:

- Në periudhën 1990-2000 është realizuar regjistrimi i parë financiar nga BE dhe USAID në zonat rurale. ASHK nuk disponon të dhëna për kostot e këtij projekti sepse menaxhimi i saj është bërë direkt nga donatorët. Ky projekt ka arritur të realizojë regjistrimin fillestar për 2.658 ZK me rreth 2,600,000 pasuri të paluajtshme;
- Në periudhën 2007-2011 u realizua projekti i Bashkimit Evropian për regjistrimin e pronave në zonën bregdetare të jugut, me vlerë totale 732,832 euro. Ky projekt synonte të përfundonte regjistrimin fillestar në një zonë turistike kyçe të Shqipërisë dhe të përditësonte regjistrimin ekzistues për rreth 60 000 prona në zonat bregdetare të vendit nga Palasë Gjoleka në Veri deri në Xarë. Në tërësi, ky projekt kishte një fond prej 1.5 milionë euro. Për realizimin e këtij projekti kanë dhënë fonde shtesë edhe tre shtete të BE-së, ku gjithashtu merr pjesë Greqia, megjithatë ky projekt nuk u zbatua plotësisht;
- Në periudhën 2015-2018 u realizua projekti i Bankës Botërore që bëri regjistrimin e disa tokave pyjore, me vlerë totale 4.8 milionë euro. Ky projekt administrohet nga Ministria e Turizmit dhe Mjedisit në kuadër të Projektit të Bankës Botërore për Shërbimet Mjedisore. Projekti parashikon regjistrimin e të gjitha pyjeve dhe kullotave që kalojnë në pronësi të bashkive në të gjithë territorin e vendit. MTM dhe ASHK kanë lidhur një memorandum bashkëpunimi ku përcaktohen të drejtat dhe detyrimet që kanë të dy palët për procesin e regjistrimit fillestar të pyjeve dhe kullotave që i transferohen në pronësi bashkive. Projekti është zbatuar pjesërisht. Ka përfunduar regjistrimi i pyjeve dhe kullotave të transferuara bashkive në qarqet Korçë, Berat, Gjirokastrë për rreth 300,000 ha. Është në proces regjistrimi fillestar në qarqet Kukës, Lezhë, Shkodër, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Tiranë, Vlorë për rreth 900,000 ha.

Një nga masat kryesore për luftën ndaj korrupsionit dhe krimit të organizuar është edhe dixhitalizimi i shërbimit të sistemit të pasurive të paluajtshme dhe i shërbimeve të tjera dhe aksesit i publikut në to. Marrja e kësaj mase lidhet me shqetësimin e vazhdueshëm të mungesës në dokumentacionin e pronave, mos rakordimet në harta dhe proceset gjyqësore. Me sistemin e ri të dixhitalizimit është synuar të arrihet një cilësi më e lartë në regjistrimin e gjithë dokumentacionit mbi pronën. Për këtë qëllim zhvillimi i një software-i të përshtatshëm krijon lehtësi për të gjithë përdoruesit, në radhë të parë për punonjësit e organeve shtetërore që punojnë me këtë dokumentacion, por edhe për publikun.¹⁰

- Në periudhën 2007-2014 është zhvilluar sistemi IT IPS/ALBSREP. Sipas të dhënave, Zhvillimi i Aplikacionit ka kushtuar 774 200 USD ndërsa pajisjet dhe licencat *software* 1 439 000 USD. Aplikacioni është zbatuar plotësisht në të gjitha Drejtoritë Vendore të ASHK. Kostoja e projektit ka përfshirë: konsulencën për projektimin, zhvillimin, kontrollin dhe testimin e aplikacionit; pajisjet për qendrën e të dhënave ku është instaluar aplikacioni dhe bazën e të dhënave dhe pajisjet për 35 ZVRPP-të. Çdo pasuri e cila

¹⁰ Strategjia ndër-sektoriale “Reforma në fushën e të drejtave të pronësisë” 2012 - 2020

regjistrohesh apo me të cilën kryhet transaksion që nga viti 2016 kryhet në Sistemin IPS/ALBSREP, përjashtim bëjnë zonat të cilat nuk janë në sistem. Po ashtu, është vërejtur se nga përdorimi i sistemit IPS janë konstatuar raste të mos kryerjes së hapave në sistem. “Përdoruesit” e hapave në sistem nuk evidentohen me emrat e specialisteve në disa raste, ndërkohë që gjatë punës në trajtimin e praktikave nga specialistët, nuk bëhet skanimi dhe ngarkimi në sistemin e referencave. Ka raste që ngarkimi i tyre nuk bëhet edhe pas një periudhë 3-4 vjeçare.

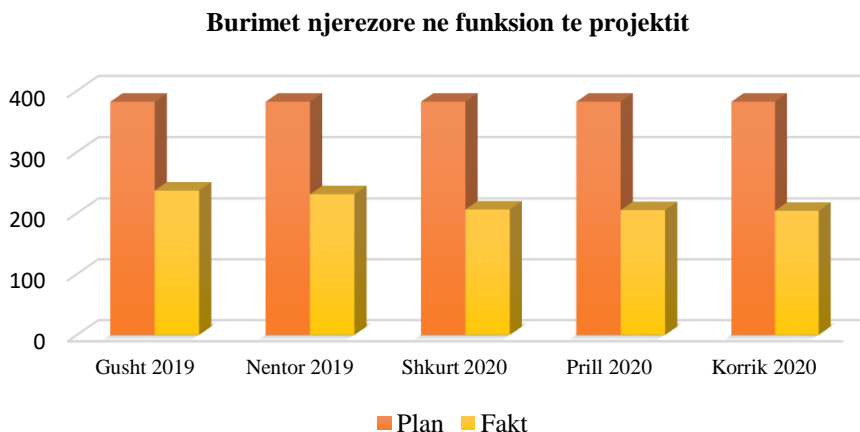
Për sa më lart, pavarësisht mangësive në informacion mbi projektet e sipër përmendura, për shkak të ndryshimeve strukturore dhe bashkimit të dy institucioneve, rezultojnë se në tërësi asnjë nga projektet e iniciuar nuk është përmbushur plotësisht dhe me efektivitet dhe vlera e përafërt prej 1 miliard euro nuk është përdorur me efikasitet.

Në vijim të kësaj problematike, me Vendim nr. 6, datë 06.07.2016, të Bordit Drejtues të ish ZQRPP, është miratuar zhvillimi i Projektit “Përmirësim/përditësim, regjistrim fillestar dhe dixhitalizim i të dhënave të pasurive të paluajtshme”. Referuar Vendimit, ky projekt synon të ofrojë akses për një informacion të përmirësuar/përditësuar mbi të drejtat e pasurive të paluajtshme në 181 ZK gjatë fazës së parë dhe 2401 ZK gjatë fazës së dytë, si dhe regjistrimin fillestar në 22 ZK në fazën e parë dhe 325 ZK në fazën e dytë. Ky është edhe projekti i fundit që mendohet të japë zgjidhje përditësimit dhe regjistrimit të pronave. Sipas analizës financiare të miratuar nga Bordi Drejtues rezultojnë se projekti do të shtrihet në një afat kohor prej 3 vitesh (2016-2018) dhe do të ketë një kosto totale prej rreth 4,000,000,000 lekë. Për realizimin e këtij projekti, me vendimin e sipër përmendur Bordi Drejtues ka miratuar edhe nënshkrimin e kontratave të përkohshme për punësimin e 382 punonjësve për këtë qëllim. Për sa më lart, rezultojnë se deri në periudhën objekt auditimi, projekti ende nuk ka përfunduar duke u shtrirë në kohë edhe 3 vite më tepër. Nga dokumentacioni i vënë në dispozicion dhe konkretisht procesverbali i mbledhjes së Bordit Drejtues të datës 06.07.2016, konstatohen paqartësi lidhur me ecurinë e këtij projekti si më poshtë:

- Sa i takon efektet financiare, për fazën e dytë të projektit është llogaritur një kosto prej 23,000,000 euro në rast se ai zbatohet nga ZRPP dhe rreth 70,000,000 euro në rast se ai tenderohet. Por për rastin që ZRPP e zbaton vetë projektin, është e pamundur përfundimi i tij brenda afatit 3 vjeçar të planifikuar. Megjithatë ky konstatim nuk është marrë parasysh dhe miratimi i projektit është bërë për periudhën 3 vjeçare;
- Lidhur me risqet gjatë menaxhimit të projektit është diskutuar se kohëzgjatja e projektit do të varej nga ndërtimi i sistemit multifunksional. Referuar procesverbalit të mbledhjes përcaktohet se projekti nuk mund të fillojë në të gjitha aspektet e tij nëse nuk përfundon ngritja e sistemit multifunksional. Megjithatë edhe pse ky sistem i papërfunduar, është vijuar me miratimin e projektit;
- Së fundmi, sa i takon mënyrës së financimit të projektit, përcaktohet se projekti do të përdorë të ardhurat e trashëguara nga vitit paraardhës dhe nëse është e mundur do të marrë edhe nga buxheti i shtetit.

Për sa më lart, konkludohet se shtrirja e projektit përtej afateve ka qenë e pamundur, e megjithatë nuk janë marrë masa për analizimin apo planifikimin financiar të tij përgjatë të gjithë periudhës që do të shtrihet ky projekt. Po kështu, konstatohet se projekti është miratuar pa u saktësuar më parë vlera e tij për çdo vit dhe pa u garantuar burimet e financimit, pra nuk ka pasur një përcaktim të qartë se ç’pjesë do të financohet nga të ardhurat e ZRPP dhe ç’pjesë nga buxheti i shtetit dhe mbi të gjitha për sa kohë. Nga dokumentacioni i vënë në dispozicion rezultojnë se për vitet 2019-2021 gjatë cilave është vijuar zbatimi i këtij projekti, nuk është marrë në analizë shpërndarja e kostos sipas zërave për secilin vit dhe një parashikim se sa do të vijojë ky projekt, por vihet re se vit pas viti është miratuar vetëm numri i punonjësve me kontratë në funksion të

këtij projekti. Po kështu, rezulton se vit pas viti është miratuar një numër punonjësish me kontratë të përkohshme prej 382 personash, për zbatimin e projektit. Megjithatë në asnjë vit gjatë periudhës objekt auditimi nuk janë rekrutuar të 382 punonjësit, por është punuar mesatarisht me rreth 57% të kapaciteteve. Për ilustrim grupi i auditimit paraqet grafikisht më poshtë përdorimin e kapaciteteve të burimeve njerëzore për disa muaj të përzgjedhur:



Në vijim të zbatimit të këtij projekti, me VKM nr. 708, datë 21.11.2018 është përcaktuar regjistrimi dhe kalimi në përgjegjësi administrimi të Ministrisë përgjegjëse për turizmin, të disa pronave të pa luajtshme shtetërore, në vijë bregdetare Vlorë-Sarandë. Në zbatim të këtij Vendimi, Bordi Drejtues i ASHK, me Vendimin nr. 5, datë 16.05.2019 ka miratuar propozimin e ASHK për regjistrimin fillestar të ZK në fushën e zbatimit të VKM të sipër cituar. Për këtë qëllim, me Urdhër nr. 1355, datë 12.05.2020 të Drejtorit të përgjithshëm të ASHK ka nisur procedura e regjistrimit fillestar të pasurive në Zonat Kadastrale të vijës bregdetare Vlorë-Sarandë. Për zbatimin e këtij urdhri do të angazhohet projekti i sipër përmendur, që nënkupton se të gjitha burime njerëzore dhe financiare në funksion të përfundimit të një projekti të nisur që prej vitit 2016, do të devijojnë fokusin drejt një tjetër angazhimi, i cili do të shtyjë përsëri në kohë përfundimin e projektit të nisur. Në zbatim të VKM nr. 708, datë 21.11.2018 rezulton se për ZK nr.2863 Palasë, nr.1739 Gjilekë, nr.1481 Dhërmi, nr.1982 Ilias, nr.3844 Vuno, nr.1952 Himarë dhe nr.2518 Lukovë, procesi ka vijuar normalisht, ndërkohë problematika janë hasur në ZK nr.2806 Nivicë, ku ka pengesa nga ana e banorëve për kryerjen e procesit të verifikimeve /matjeve në terren.

Për sa më lart në mënyrë të përmbledhur rezulton se, në përgjithësi investimet apo projektet kryesore të ndërmarra në sistemin e regjistrimit të pasurive në Shqipëri, kryhen me iniciativën apo shtysë nga Bashkimi Evropian apo Banka Botërore, të cilat kanë dhënë dhe kontributin kryesor në përmirësimin e këtij sistemi. Pra, vihet re një pasivitet i instancave shtetërore për rregullimin e problemeve të regjistrimit të pasurive në Shqipëri, ku nuk duhet të përfshihet vetëm Agjencia Shtetërore e Kadastrës, por një varg institucionesh të tjera si bashkitë, qarqet etj., të cilat drejtpërdrejt apo tërthorazi janë pjesë dhe komponentë integral të gjithë procesit dhe problemeve që kanë shoqëruar regjistrimin e pasurive të paluajtshme. Gjithashtu, rezulton se në asnjë rast këto investime dhe projekte nuk janë finalizuar me produktin e parashikuar, si pasojë e keq menaxhimit të projektit, apo edhe problemeve të ndryshme me të cilat është përballur ndër vite vendi, të cilat kanë penguar rrjedhën normale të këtyre projekteve. Edhe në rastet kur ASHK ka ndërmarrë vetë iniciativën për implementimin e projekteve, vihet re një mungesë koordinimi mes projekteve dhe kapaciteteve në dispozicion, si dhe paqartësi sa i takon analizave financiare dhe burimeve të financimit të tyre.

Gjetje:

- ✓ Gjatë përdorimit të sistemit IPS janë konstatuar raste të mos kryerjes së hapave në sistem. “Përdoruesit” e hapave në sistem nuk evidentohen me emrat e specialisteve në disa raste, ndërkohë që gjatë punës në trajtimin e praktikave nga specialistët, nuk bëhet skanimi dhe ngarkimi në sistemin e referencave;
- ✓ Në tërësi asnjë nga projektet e iniciuar nuk është përmbushur plotësisht dhe me efektivitet;
- ✓ Për rastin që ZRPP e zbaton vetë projektin e iniciuar në 2016, është e pa mundur përfundimi i tij brenda afatit 3 vjeçar të planifikuar. Megjithatë ky konstatim nuk është marrë parasysh dhe miratimi i projektit është bërë për periudhën 3 vjeçare;
- ✓ Projekti nuk mund të fillojë në të gjitha aspektet e tij nëse nuk përfundon ngritja e sistemit multifunksional, e megjithatë edhe pse ky sistem ishte i papërfunduar, është vijuar me miratimin e projektit;
- ✓ Sa i takon mënyrës së financimit të projektit, përcaktohet se projekti do të përdorë të ardhurat e trashëguara nga viti paraardhës dhe nëse është e mundur do të marrë edhe nga buxheti i shtetit, por pa përcaktime të sakta se në cilat vlera;
- ✓ Në asnjë vit gjatë periudhës objekt auditimi nuk janë rekrutuar të 382 punonjësit e miratuar, por është punuar mesatarisht me rreth 57% të kapaciteteve.

Konkluzione:

- ✓ Projektet me fokus regjistrimin fillestar dhe përmirësimin e sistemit të administrimit të pronave në vend edhe pse të shumta në numër, nuk janë përmbushur sipas planit dhe deri në fund të vitit 2020 Shqipëria ka ende pasuri të pa menaxhuara;
- ✓ Shtrirja e projektit të fundit të iniciuar përtej afateve ka qenë e paramenduar, e megjithatë nuk janë marrë masa për analizimin apo planifikimin financiar të tij përgjatë të gjithës periudhës që do të shtrihet ky projekt. Po kështu, konstatohet se projekti është miratuar pa u saktësuar më parë vlera e tij për çdo vit dhe pa u garantuar burimet e financimit, pra nuk ka pasur një përcaktim të qartë se ç’pjesë do të financohet nga të ardhurat e ZRPP dhe ç’pjesë nga buxheti i shtetit dhe mbi të gjitha për sa kohë;
- ✓ Krahas mos përdorimit me eficiencë të burimeve njerëzore në dispozicion, pjesa më e madhe e burimeve njerëzore dhe financiare në funksion të përfundimit të një projekti të nisur që prej vitit 2016, do të devijojnë fokusin drejt një tjetër angazhimi, i cili do të shtyjë përsëri në kohë përfundimin e projektit të nisur.

Rekomandime:

- ✓ ASHK të ngrejë një grup pune për identifikimin e problemeve në sistemin IPS si dhe të marrë masa për ndërhyrjet e nevojshme për përmirësimin e sistemit elektronik.

Brenda shtator 2021

- ✓ ASHK të marrë në analizë dhe të hartojë një plan masash për përshpejtimin e procesit të regjistrimit fillestar në ZK-të e mbetura, ku të saktësojë fondin e nevojshëm, periudhën ekzakte deri në përfundim të projektit, si dhe burimet e financimit me vlerat përkatëse të nevojshme.

Menjëherë dhe për çdo vit

- ✓ Në funksion të përshpejtimin të procesit të regjistrimit të ZK-ve të mbetura, ASHK të marrë masa për përdorimin me eficiencë të të gjithë burimeve njerëzore në dispozicion, duke angazhuar për këtë qëllim të gjithë numrin e punonjësve të miratuar nga Bordi Drejtues.

Menjëherë