



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË ASETVE DHE MJEDISIT

Nr. 22/3 Prot.

Tiranë, më 15.06.2021

V E N D I M

Nr. 68, Datë 15.06.2021

PËR

**AUDITIMIN E PERFORMANCËS USHTRUAR NË AGJENCINË SHTETËRORE TË
KADASTRËS ME TEMË “EFEKTIVITETI I MASAVE TË MARRA PËR
PËRMIRËSIMIN E SISTEMIT TË REGJISTRIMIT DHE ADMINISTRIMIT TË
PASURIVE TË PALUAJTSHME”**

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI), sipas Programit të Auditimit nr.22/1 datë 01.02.2021, ndërmori auditimin me temë “Efektiviteti i masave të marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të paluajtshme”. Ky auditim u zhvillua në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës, përfshirë drejtoritë vendore. Në këtë auditim jemi përqendruar në analizimin e veprimtarisë së institucioneve subjekt auditimi dhe politikave që synojnë menaxhimin efektiv të procesit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme.

Pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe Projekt-Vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Aseteve dhe Mjedisit, si dhe vlerësimet mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit të mësipërm, Drejtori i Drejtorisë së Standardeve dhe Sigurimit të Cilësisë, në mbështetje të neneve 10, 15, 25 dhe 30, të ligjit nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”,

VENDOSA:

I. Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit me temë “Efektiviteti i masave të marra për përmirësimin e sistemit të regjistrimit dhe administrimit të pasurive të paluajtshme”, të ushtruar në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës sipas programit të auditimit nr. 22/1 prot, datë 01.02.2021.

II. Të miratoj rekomandimet për përmirësimin e gjendjes dhe të kërkoj marrjen e masave sa vijon:

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 përshpejtimin 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.

Për pyetjen: A është i plotë kuadri ligjor dhe a garanton sigurinë juridike të pronave?

Gjetje:

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. Me ndryshimet e bëra, përkufizimit të termit “brigje” i janë eliminuar përcaktimet kufitare;
5. 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;
6. 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;
7. 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 identifikuar 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;
8. 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.

Për sa më lart rekomandoj:

1. 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

2. 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

3. 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

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

Gjetje:

1. Për pjesën më të madhe të DVAShK-ve, numri i shërbimeve nëpërmjet ADISA ka ardhur në rënie;
2. Shqipëria renditet e 98 në rang botëror për sa i përket regjistrimit të pasurive të paluajshme, duke u pozicionuar edhe pas vendeve të rajonit;
3. 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;
4. 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 problematikja në lidhje me vonesat në kthimin e përgjigjeve;
5. Platforma *e-albania* jo gjithmonë është zgjidhje për qytetarët, por rezulton edhe pengesë, veçanërisht për ato grup-mosha madhore që nuk zotërojnë mjetet teknologjike dhe njohuritë për të aplikuar në këtë portal;
6. 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;
7. Për periudhën objekt auditimi rezulton se Regjistruesit e DVAShK janë zëvendësuar në periudha shumë të shkurtra qëndrimi, po kështu edhe një pjesë e madhe e stafit.

Për sa më lart rekomandoj:

1. 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
2. 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
3. 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

Për pyetjen: A janë marrë masat e duhura lidhur me çështjen e mbivendosjes së pronave?

Gjetje:

1. Nga 3.3 milionë pasuri të regjistruara, rreth 80% e tyre duhet t'i nënshtrohen procesit të përmirësim dhe përditësimit;
2. 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.
3. 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 përmirësim/përditësimit aktualisht 55 dosje.
4. 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.

Për sa më lart rekomandoj:

1. 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

2. 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

3. 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

4. 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

Për pyetjen: A janë ndërmarrë veprime për përfshirjen në regjistrimin fillestar të zonave kadastrale të pamenaxhuara?

Gjetje:

1. 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;
2. Deri në periudhën objekt auditimi, numërohen ende 600 mijë pasuri të pa menaxhuara;
 3. DVASHK-të, veçanërisht ato rretheve të vogla, nuk kanë në strukturën e tyre njësi të posaçme për kryerjen e përmirësim/përditësimit të zonave kadastrale;
 4. 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.

Për sa më lart rekomandoj:

1. ASHK të marrë masa për rritjen e kapaciteteve logjistike për drejtoritë dhe zyrat vendore të kadastrës, duke siguruar instrumente gjeodezikë 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

Për pyetjen: A ka rezultuar efektiv bashkëpunimi mes dvashk-ve dhe bashkive në regjistrimin dhe mbrojtjen e pasurive publike?

Gjetje:

1. 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;
2. Nga ana e institucioneve qendrore dhe atyre vendore rezulton se janë regjistruar vetëm 9% e pronave shtetërore;
3. 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.

Për sa më lart rekomandoj:

1. 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

2. 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

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

Gjetje:

1. 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.

2. Në tërësi asnjë nga projektet e iniciuar nuk është përmbushur plotësisht dhe me efektivitet;
3. 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 parasysht dhe miratimi i projektit është bërë për periudhën 3 vjeçare.
4. 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.
5. 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.
6. Në asnjë vit gjatë periudhës objekt auditimi nuk janë rekrutuar të 382 punonjësit e miratuar, por është punuar mesatarisht me rreth 57% të kapaciteteve.

Për sa më lart rekomandoj:

1. ASHK të ngrëjë 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

2. ASHK të marrë në analizë dhe të hartojë një plan masash për përshpejtimin e procesit të regjistrimit fillestar në ZK 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

3. Në funksion të përshpejtitimit të procesit të regjistrimit të ZK 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

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Aseteve dhe Mjedisit.

K R Y E T A R

Arben SHEHU