LOCAL GOVERNMENT PROGRAM IN ALBANIA

UDHËZUES

Për Menaxhimin e Aseteve në Nivel Vendor

DRAFT

Udhëzuesi u mundësua nga USAID në kuadër të kontratës: DFD-I-00-05-05-00121-00 të Programit për Qeverisjen Vendore në Shqipëri (LGPA)

Udhëzuesi u realizua nga Urban Research Institute (URI) në nënkontratë me kompanine ARD, Inc. Dokumenti u përgatit nga:

Edlir Vokopola / Ekspert për Menaxhimin e Asseteve / URI, Drejtues i projektit
Enea Hoti / Jurist/ URI
Gentian Luniku / Jurist / URI

Maj 2010

Falenderime

Udhëzuesi për Menaxhimin e Aseteve në Nivel Vendor u mundësua nga USAID. Dokumenti u pergatit nga një ekip i Urban Research Institute (URI) i drejtuar nga Edlir Vokopola dhe juristët Genti Luniku dhe Enea Hoti. Përgatitaj e Udhëzuesit përmban kontributin e vencatë të Gentian Selmani dhe Hilary Mclellan nga LGPA.

URI falenderon për mendimet dhe kontributin direkt, vecanërisht të gjithë kolegët përfaqësues të ministrive të linjës dhe pushtetit vendor, pjesmarres në tryezat e diskutimi te cilat u organizuan nga URI dhe LGPA, për diskutimin paraprak të dokumentit.

Udhezuesi për Menaxhimin e Aseteve në Nivel Vendor u mbështet nga Minsitria e Brëndëshme e Republikës së Shqipërisë.

Për më shumë informacion mbi Udhëzuesin mund të kontaktoni me Edlir Vokopola (evokopola@uri.org.al) në Urban Research Institute (www.uri.org.al)

Përmbatja

Falenderime.. 2

Përmbatja 3

Shkurtime.. 7

1. Hyrje 8

1.1 Udhëzuesi për Menaxhimin e Aseteve në Nivel Vendor.. 9

1.2 Portofoli i aseteve të paluajtshme të NJQV-ve në Shqiperi.................................. 10

PJESA E PARE: ....**Error! Bookmark not defined.**

MENAXHIMI I ASETEVE PUBLIKE NË NJËSITË E QEVERISJES VENDORE**Error! Bookmark not defined.**

1. Menaxhimi i Aseteve Publike në Njësitë e Qeverisjes Vendore**Error! Bookmark not defined.**

1.1 Cfarë është Menaxhimi i Aseteve? ....**Error! Bookmark not defined.**

1.2 Roli dhe Funksionet e NJQV-ve për Menaxhimin e Aseteve**Error! Bookmark not defined.**

2. Një Model për Sistemin e Menxhimit të Aseteve Vendore ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.1 Sistemi i Menaxhimit të Aseteve Vendore ....**Error! Bookmark not defined.**

2.1.1 Transferimi i pronave në NJQV..........................**Error! Bookmark not defined.**

2.1.2 Ndarja e pergjegjesive per menaxhimin e aseteve ne Njesite Vendore ...... **Error! Bookmark not defined.**

2.2 Regjistrimi i aseteve (pronave) të paluajtshme vendore**Error! Bookmark not defined.**

2.3 Sistemi i Inventarizmit të Aseteve Vendore ....**Error! Bookmark not defined.**

2.4 Përdormi i teknologjisë për menaxhimin e aseteve **Error! Bookmark not defined.**

2.5 Klasifikimi i aseteve ....**Error! Bookmark not defined.**

2.6 Vlerësimi i gjëndjes fizike dhe kontabël, menaxhimi financiar i aseteve....... **Error! Bookmark not defined.**

2.7 Planifikimi dhe Buxhetimi..**Error! Bookmark not defined.**

2.8 Monitorimi dhe Raportimi..**Error! Bookmark not defined.**

2.9 Arsyetimi strategjik per menaxhimin e aseteve vendore**Error! Bookmark not defined.**

2.9.1 Rishikimi strategjik i alternativave per zhvillimin e aseteve vendore**Error! Bookmark not defined.**

3. Roli i institucioneve qëndrore në menaxhimin e aseteve në NJQV**Error! Bookmark not defined.**

PJESA II..**Error! Bookmark not defined.**

MEKANIZMAT JURIDIKE PËR MENAXHIMIN E ASETEVE VENDORE....... **Error! Bookmark not defined.**

I. FITIMI I ASETEVE TË PALUAJTSHME..............**Error! Bookmark not defined.**

1. Blerja e pasurise se paluajtshme ....**Error! Bookmark not defined.**

1.1 Të drejtat e NJQV-ve për fitimin e aseteve të paluajtshme .. **Error! Bookmark not defined.**

1.2 Permbledhje e legjislacionit te zbatuar per blerjen e pasurive të paluajtshme nga NJQV-të ....**Error! Bookmark not defined.**

1.3 Roli i aktorëve të interest.......................................**Error! Bookmark not defined.**

2. Dhurimi...**Error! Bookmark not defined.**

2.1 Te drejtat dhe roli i organeve specifike..................**Error! Bookmark not defined.**

3. Sipërmarrja (Neni 850 KC).......................................**Error! Bookmark not defined.**

3.1 Roli i NJQV-ve dhe i akoreve te tjere....................**Error! Bookmark not defined.**

4. Transferimi i pronave të paluajtshme të shtetit tek NJQVtë;... **Error! Bookmark not defined.**

5. Shpronësimi për qëllime publike. ....**Error! Bookmark not defined.**

5.1 Roli i NJQV-ve dhe aktoreve te interesit...............**Error! Bookmark not defined.**

5.2 Hapat në zbatimin e procesit për fitimin e pronësisë**Error! Bookmark not defined.**

II. TJETERSIMI I ASETEVE TË PALUAJTSHME, NËPËRMJET SHITJES OSE PRIVATIZIMIT..**Error! Bookmark not defined.**

1. Shitja / privatizimi i aseteve vendore.........................**Error! Bookmark not defined.**

1.1 Te drejtat e NJQV-ve;..**Error! Bookmark not defined.**

1.2 Roli i aktoreve te interesit dhe hapat në procesin e shitjes/privatizimit .... **Error! Bookmark not defined.**

2. Shitja e aseteve vendore te paluajtshme per qellime tregu dhe strehimi social. **Error! Bookmark not defined.**

2.1 Të drejtat e NJQV-ve;..**Error! Bookmark not defined.**

2.2 Roli i aktoreve te interesit dhe hapat në procesin e shitjes së truallit për strehim social **Error! Bookmark not defined.**

III. QIRADHENIA/ENFITEOZA ....**Error! Bookmark not defined.**

1. Qiradhënia / enfiteoza e ndërtesave, truallit dhe makineri, paisje e linja prodhimi**Error! Bookmark not defined.**

1.1 Te drejtat e NJQV-ve;..**Error! Bookmark not defined.**

1.2 Roli i aktoreve të interesit......................................**Error! Bookmark not defined.**

1.3 Hapat e zbatimit të procesit të qiradhënies dhe/ose enfiteozës**Error! Bookmark not defined.**

1.4 Problematika në procesin e dhënies me qira / enfiteozë**Error! Bookmark not defined.**

2. Menaxhimi i Pyjeve dhe Kullotave Vendore............**Error! Bookmark not defined.**

2.1 Detyrat e NJQV-ve për administrimin e pyjeve dhe kullotave**Error! Bookmark not defined.**

2.2 Dhenia në përdorim me qira e pyjeve dhe kullotave komunale**Error! Bookmark not defined.**

2.3 Rekomandime ....**Error! Bookmark not defined.**

3. Menaxhimi i tokes bujqesore....................................**Error! Bookmark not defined.**

3.1 Pamje e përgjithshme...**Error! Bookmark not defined.**

3.2 Roli i NJQV për administrimin e mekanizimit të qiradhënies së tokave bujqësore **Error! Bookmark not defined.**

3.3 Paqartësitë në menaxhimin e tokës bujqësore shtetrore**Error! Bookmark not defined.**

3.4 Roli i aktorëve të interesit në lidhje me menaxhimin e tokës bujqësore .... **Error! Bookmark not defined.**

IV. PARTNERITETI PUBLIK PRIVAT - PPP ....**Error! Bookmark not defined.**

1. Cfarë është Partneriteti Publik Privat.........................**Error! Bookmark not defined.**

2. Objektivat e PPP ....**Error! Bookmark not defined.**

3. Roli i NJQV-ve në aplikimin e PPP..........................**Error! Bookmark not defined.**

4. Roli i aktoreve te interesit në zhvillimimin e PPP në nivel vendor**Error! Bookmark not defined.**

5. Direktivat e EU per prokurimin e kontratave te PPP.**Error! Bookmark not defined.**

6. Procesi i realizmit të një PPP....................................**Error! Bookmark not defined.**

6.1 Emrimi i Grupit të Punës dhe Auditorit të Porcesit **Error! Bookmark not defined.**

6.2 Konsensusi social...**Error! Bookmark not defined.**

6.3 Marrdhëniet e punësimit ....**Error! Bookmark not defined.**

6.4 Menaxhimi i riskut financiar..................................**Error! Bookmark not defined.**

6.5 Baza e njohjes për PPP ....**Error! Bookmark not defined.**

7. Arsyetimi strategjik per menaxhimin e aseteve vendore**Error! Bookmark not defined.**

7.1 Plani strategjik per menaxhimin e aseteve vendore **Error! Bookmark not defined.**

7.2 Rishikimi strategjik i alternativave per zhvillimin e aseteve vendore**Error! Bookmark not defined.**

V. ANKANDI..**Error! Bookmark not defined.**

1. Te drejtat e NJQVsë...**Error! Bookmark not defined.**

2. Roli i organeve specifike ....**Error! Bookmark not defined.**

Permbledhje e legjislacionit te zbatuar ....**Error! Bookmark not defined.**

3. Hapat e zbatimit të ligjit për ankandin.......................**Error! Bookmark not defined.**

Aneks 1: ....**Error! Bookmark not defined.**

Indeksi i Kuadrit Legjislativ dhe Rregullator per Menaxhimin e Aseteve Vendore . **Error! Bookmark not defined.**

Shkurtime

NJQV	Njesite e Qeverisjes Vendore
AAM	Aktivet Afatgjate Materiale
VKM	Vendim i Keshillit te Ministrave
LGPA	Local Government Program in Albania
USAID	United States Agency for International Development
AITPP	Agjensia e Inventarizimit te Pronave te Paluajtshme
MB	Ministria e Brendeshme
ZRPP	Zyra e Regjistrimit te Pasurive te Paluajtshme
MPPTT	Ministria e Puneve Publike, Transportit dhe Telekomunikacionit
METE	Ministria e Ekonimise, Tregtise dhe Energjitikes
INUK	Inspektoriati Ndertimor dhe Urbanisitik Kombetar
ALUIZNI	Agjensia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integrimit te Zonave me Ndertime Informale
AKPT	Agjensia Kombetare e Planifikimit te Territorit
EKB	Enti Kombetar i Banesave
DASHPP	Drejtoria e Administrimit dhe Shitjes se Prones Publike
MMPAU	Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Adminsitrimt të Ujrave
ARM	Agjensia Rajonale e Mjedisit
MBUMK	Ministria e Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorëve
SIG	Sistemi Informacioni Gjeografik
HRT	Hartën treguese të regjistrimit
NJMA	Njesia e Menaxhimit te Aseteve
SKK	Standardet Kombëtare të Kontabilitetit
KKK	Komiteti Kombetar i Kontabilitetit
SNKSP	Standardin Nderkombatar te Kontabilitetit te Sektorit Publik
PPP	Partneriteti Publik Privat
NTK	Njesia e Trajtimit te Koncensioneve

1. Hyrje

Reforma e Decentralizimit ne Shqiperi eshte ne zhvillim qe prej viti 2000 kur u miratua Strategjia Kombetare per Decentralizmin e Pushtetit Vendor. Qe nga ajo kohe jane aprovuar shume akte te cilat plotesojne kuadrin ligjor per organizmin dhe funksionimin e qeverisjes vendore. Tendenca e pergjithshme te zhvillimit ligjor dhe institucional gjate nje dekade, ka bere qe njeherazi, te rritet autoriteti dhe diskrecioni i njesive te pushtetit vendor ne menaxhimin e burimeve financiare, njerzore dhe asteve fizike, gjithe, per te siguruar infrastrukture dhe sherbime publike me te mira per banoret e komunave dhe bashkive ne te gjithe vendin.

Gjate kater viteve te fundit, transferimi i pronave publike ne pronesi te njesive te qeverisjes vendore eshte zhvilluar me nje dinamikë shume te shpejt. Aktualisht[1], janë miratuar listat paraprake të inventarëve për transferim të pronave të paluajtshme shtetërore për 168 njësi të qeverisjes vendore. Nëpermjet disa vendimeve konsekutive të Këshillit të Ministrave, janë miratuar listat përfundimtare dhe janë transferuar në pronësi ose në përdorim të 57 NJQV-ve pronat e paluajtshme shtetërore. Është realizuar procesi i transferimit në pronësi ose në përdorim të pronave të tipit pyje – kullota për 315 njësi të qeverisjes vendore.

Ky proces ka shtuar mundesite e bashkive dhe komunave per te rritur te ardhurat e tyre, por njeherazi perben nje sfide per nje menaxhim sa me eficient te ketyre pronave me qellim perfeksionimin e funksionalitetit dhe permiresimin e cilesise dhe sasise se sherbimeve publike.

Qellimi i perdorimit te pronave (aseteve) publike eshte i ndryshem, i tille eshte edhe kuadri ligjor i cili rregullon menaxhimin e ketyre pronave. Perpara transferimit ne pronesi te njesive vendore, keto prona kane qene administruar nga ministri te ndryshme, per qellime dhe objektiva jo domosdoshmerisht te njejta me ato te pushtetit vendor.

Legjislacioni ekzistues eshte shume i gjere dhe i shperndare ne perdorim te ministrive te ndryshme nga ku kane buruar keto prona. Njeherazi me transferimin, nje mangesi qe eshte konstatuar nga njesite vendore ne kete fillim te ushtrimit te se drejtes per menaxhimin e asteve publike, ka treguar se ne pjesen me te madhe te rasteve, procese te tilla si shitja apo privatizimi, transformimi i ndermarrjeve shteterore/publike ne shoqeri tregtare apo koncensionet, jane pare pergjithesisht si funksione te qeverise qendrore. Nje situate e tille konfuzon njesite e qeverisjes vendore lidhur me se “cfare” legjislacioni aplikohet, “kur” dhe “si”, per kete arsye administrata e ketyre njesive duhet te beje perpjekje te medha per te gjetur referencat e nevojshme si dhe procedurat korrekte per te shmangur kundershtite ligjore dhe institucinale ne menaxhimin e asteve.

Nderkohe, disa njesi vendore kane filluar te zhvillojne projekte te cilat kane ne themel menaxhimin e asteve nëpërmjët partneritetit publik-privat. Raste per tu referuar jane projekti i bashkise se Korces e cila po zhvillon nje truall per strehimin social me nje skeme te Partneritetit Publik Privat (PPP); Bashkia e Kukesit qe desheron te zhvilloje nje treg me koncesion; Bashkia e Fierit qe gjithashtu kerkon te gjeje modalitetet e duhura per te mbledhur sebashku interesat private dhe publike ne nje terminal multifunksional per transportin publik ose/dhe Bashkia Tiranë që kerkon zhvillimin e një palete koncensionesh për ndertimin dhe operimin e disa parkimeve nëntoksore.

---

[1] Burimi i te dhenave wshtw AITPP dhe i referohen periudhes deri ne Shkurt 2010 tw azhornuara me njoftimet ne Gazetwn Zyrtare deri nw maj 2010.

Keto dhe shembuj te tjere nga bashkite te cilat jane ne partneritet me LGPA kane indetifikuar nevojen per te zhvilluar nje Udhezues i cili do te siguroje per njesite vendore nje “harte” per te ndjekur hap-pas-hapi rruget ligjore dhe procedurat që ato mund te perdorin per menaxhimin e aseteve publike.

Udhezuesi i hartuar nga Instituti i kërkimeve Urbane vjen si nje bashkepunim me Ministrine e Brendshme, kontributin e personelit LGPA dhe financim të USAID. Udhezuesi ka inkorporuar mendimet e vlefshme te kolegeve qe kane marre pjese ne diskutimin paraprak te ketij dokumenti.

1.1 Udhëzuesi për Menaxhimin e Aseteve në Nivel Vendor

Duke konsideruar realitetin dhe zhvillimet e reja në nivel vendor në Shqipëri, në përgjigje të kërkesës së disa nësive vendorë partnere të LGPA, kompania Amerikane ARD Inc., në zbatim të LGPA gjenerojë idene e nevojës për zgjerimin dhe riorjentimin e informacionit të paraqitur në një publikimi të mëparshëm i titulluar si “Manuali i Menaxhimit të Aseteve Vendore “ i cili është mundësuar gjithashtu nga USAID në kuadër të LGPA.

Udhëzuesi për Menaxhimin e Asseteve Vendore (Udhëzuesi) i cili eshte financuar gjithashtu nga USAID ne kuader te projektit LGPA dhe që është zhvilluar nga Instituti i Kërkimeve Urbane ne 2010 në bashkëpunim me Minstrine e Brëndshme, është dizenjuar për të qënë një dokument ndihmës, praktik, funksional, dhe lehtësisht i menaxhueshëm për Njesitë e Qeverisjes Vendore (NJQV) kur duan të zhvillojnë menaxhimin e aseteve dhe përmirësimin e shërbimeve publike nëpërmjet përfshirjes së sektorit privat.

Udhëzuesi është i organizuar në dy pjesë:

Pjesa e parë trajton në mënyrë të përmbledhur konceptet baze si dhe propozon nje Sistem për Menaxhimin e Aseteve në nivel vendor; mbështetur në mundësitë reale për aplikimin e skemave të Parneritetit Publik Privat dhe përgjithësisht përfshirjen e sektorit privat në dhënien e shërbimeve publike në nivelin e NJQV-ve.

Ne pjesën e parë Udhezimi:

- paraqet hap pas hapi procedurat per zbatimin e nje Sistemi per Menaxhimin e Aseteve ne nivel vendor;
- percakton autoritetin per perdorimin e tipeve te ndryshme te asteve duke identifikuar rolin dhe pergjegjesite ligjore te aktoreve te ndryshem, perfshire njesite vendore, agjensite e qeverise qendrore dhe sektorin privat;

Puna për të realizuar pjesën e parë të këtij Udhëzuesi bazohet kryesisht mbi eksperiencat nga vënde të tjera dhe raste sporadike të iniciativave për PPP në nivel vendor në Shqipëri.

Pjesa e dytë bazohet mbi një rishikim të politikave kombetare dhe kuadrit legjislativ dhe rregullator që është në fuqi aktualisht në Shqipëri mbi të cilin mbështetet menaxhimi i aseteve ne nivelin e Njesive te Qeverisjes Vendore dhe/ose inkurajon përfshirjen e sektorit privat në dhënien e shërbimeve publike dhe në aplikimin e skemave të PPP në nivel vendor.

Pjesa e dytë është organizuar në nënndarje te cilet paraqesin ne detaje mekanizmat e menaxhimit të aseteve, rolin, dhe hapat mbi të drejtën dhe fitimin e pronës në nivel vendor, mënyrat praktike dhe problematikën që shoqëron shitjen / privatizimin e aseteve vendore, dhënien me qira dhe në enfiteozë, shitjen e truallit për qëllime tregu dhe strehim social, menaxhimin e pyjeve, kullotve dhe tokes bujqësore dhe procedurat për të bërë të mundur realizimin e të gjitha mënyrave të mundëshmë për mënaxhimin e aseteve dhe partneritetin

publik privat në nivelin e Njësive të Qeverisjes Vendorë në Shqipëri. Gjithashtu ne kete pjese Udhezuesi:

- detajon kuptimin mbi dimensionet e Partneritetit Publik dhe Privat,
- ilustron zbatimin e nje rasti PPP dhe/ose mekanizmave te tjera per perdorimin e pronave, ne termat e zgjedhjes se partnerit privat te preferuar, negocjimi, pranimi dhe raktifikimi i kontrates, implikimet financiare ne raste te tilla, etj..

Udhëzuesi është përgatitur nga nje ekip i Urban Research Institute, me kontributin e ekipit mbëshetës të ekipit të LGPA dhe në bashkepunim me specialistë të Ministrise së Brëndshme. Dokumenti reflekton gjithashtu mendimet e vyera të kolegëve përfaqësues të ministrive të linjës, pushtetit vendor, pjesmarres ne dy tryeza diskutimi te cilat u organizuan nga URI dhe LGPA per te diskutuar propozimin e URI dhe inkluduar ne dokumentin perfundimtar komentet dhe mendimet e specializuara të këtyre përfaqësuesve.

1.2 Portofoli i aseteve të paluajtshme të NJQV-ve në Shqiperi

Njësitë e Qeverisjes Vendore në Shqipëri janë pronare të një sasie të konsiderueshem asetesh të paluajtshme të tipeve të ndryshme. Në të njëjtën kohë, ashtu si dhe në shumë vënde të tjera përfshirë edhe ato ndër më të zhvilluarat, keto asete janë ndër burimet më pak të përdorura, megjithëse ka shumë mundësi për të përmirësuar menaxhimin e tyre.

Ndonse nuk ka një vlerësim të mirfilltë, aktualisht njësitë vendore janë pronarë të aseteve publike që kapin një vlerë prej disa qindra miliard Leke. Llojshmëria dhe vlera e aseteve na bën ne të kuptojme përmasat e sfidës dhe përgjegjësinë e njësive vendorë për të siguruar një menaxhim të qëndrueshëm të këtyre vlerave.

Për këtë qëllim është e nevojshme që të identifikohen dhe vleresohen aspektet pozitive dhe negative te cilat duhet të konsiderohen për të aplikuar modele të suksesshme menaxhimi. Portofoli i aseteve të palajtshme të NJQV-ve në Shqipëri karakterizohet nga disa veti të tilla si:

- Transferimi i aseteve në pronësi të NJQV-ve është zhvilluar në mënyrë të fragmentizuar duke u përshpejtuar vecanërisht mbas vitit 2005 e në vijim;
- Disa prej ndërmarrjeve publike (ne sektorin e ujesjelles dhe kanaliziemve) janë transferuar në formën e aksioneve duke lënë të paqartë pronësinë mbi asetet e paluajtshmë;
- Ndërsa privatizimi inkurajohet në nivel qëndror, një pjesë e aseteve të transferuara në NJQV, vecanërisht ato të destinuara për shërbime sociale (perfshirë ketu arsimin apo asetet qe lidhen me shërbimin shëndetsor parësor), gjenerojnë një rrjedhe negative të parave (kërkojnë burime financimi të konsiderueshem për tu ripërtëritur);
- Asetet përgjithësisht nuk janë të regjistruara, ndërkohë që një proces i tillë, për një pjësë të konsiderueshme të NJQV-ve shoqërohet me kosto të rëndësishme.
- Përpjekjet për të krijuar një inventar (baze të dhënash) për asetet e paluajtshme janë të kufizuara kryesisht në ato bashki të cilat janë partnere të projektit LGPA të USAID;
- Nuk ka një vleresim kontabël dhe vlera e aseteve dhe e detyrimeve (borxheve) nuk reflektohet në bilancin financiar të NJQV-ve. Për këtë arsye është e nevojshme që të

zbatohen Standardet Kombëtare të Kontabilitetit dhe raportimin transparent të vlerave dhe të ardhurave që krijohen nga përdorimi i aseteve të paluajtshme në nivel vendor.

Procesi i transferimit të aseteve në pronësi të NJQV-ve zhvillohet i ndarë dhe i pakordinuar me procesin e kthimit dhe kompesimit të pronave, ndersa duhet të ishin pjesë e së njëjtës reformë për të mos cënuar reciprokisht përmbajtjen dhe madhësinë e portofoleve respektive.

Regjistrimi i aseteve (pronave) duhet të jetë pjesë e programeve të qeverisë për regjistrimin fillestar masiv duke lehtësur ndjeshem buxhetet e munguara të NJQV-ve per këtë destincion.