



**Food and Agriculture
Organization of the
United Nations**

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Udhëzues ligjor për konsolidimin e tokës

Bazuar në praktikat rregullative në Evropë

FAO UDHËZUES LIGJOR 3

Udhëzues ligjor për konsolidimin e tokës

Bazuar në praktikat rregullative në Evropë

Tomas Veršinskas

Margret Vidar

Morten Hartvigsen

Kristina Mitić Arsova

Frank van Holst

Maxim Gorgan

për Shërbimin Ligjor të Zhvillimit, FAO

Published by arrangement with
the Food and Agriculture Organization of the United Nations by
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Emërtimet e përdorura dhe materialet e prezantuara në këtë produkt informativ nuk nënkuptojnë shprehjen e ndonjë mendimi nga ana e Organizatës së Ushqimit dhe Bujqësisë (FAO) të Kombeve të Bashkuara lidhur me statusin ligjor ose të zhvillimit të ndonjë vendi, territori, qyteti apo zone të autorizimeve të saj apo lidhur me caktimin e kufizimeve apo kufijve të saj. Përmendja e kompanive apo produkteve të prodhuesve të veçantë, qofshin ato të patentuara apo jo, nuk nënkupton se këto kompani apo produkte mbështeten apo rekomandohen nga FAO si preferencë ndaj kompanive apo produkteve të tjera të natyrës së ngjashme që nuk janë përmendur.

Pikëpamjet e shprehura në këtë produkt informativ janë të autorit (ve) dhe nuk i pasqyrojnë domosdoshmërisht pikëpamjet apo politikat e FAO-s.

ISSN 2664-1607 (shtyp)
eISSN 2664-1615 (online)
ISBN 978-9951-9044-0-7

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Planifikimi Hapësinor dhe Menaxhimi i Tokës, 2022 (përkthimi në gjuhën shqipe),
© FAO, 2020 (botimi në gjuhën angleze).



Kjo vepër është botuar fillimisht nga Organizata e Ushqimit dhe Bujqësisë e Kombeve të Bashkuara (FAO) në gjuhën angleze si „**Legal Guide on Land Consolidation: Based on regulatory practices in Europe**“. Këtë përkthim në gjuhën shqipe e ka aranzhuar Projekti i GIZ-it për Planifikim Hapësinor dhe Menaxhim të Tokës i financuar nga Qeveria Federale Gjermane për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (BMZ). Në rast të mospërputhjeve, do të mbizotërojë gjuha e përdorur në origjinal.

Për përkthimin e dokumentit në gjuhën shqipe falënderojmë në mënyrë të veçantë Premium Translation Agency, si dhe kontribuesit në rishikim të dokumentit, nga MBPZHR Idriz Gashi, nga Universiteti Bujqësor i Tiranës Fatbardh Sallaku, ekspertin ligjor Selvete Dibrani dhe nga GIZ Vjollca Limani-Xhemaj dhe Adelina Berisha.

PËRMBAJTJA

Parathënie	viii
Mirënjohje	x
Akronimet dhe Shkurtesat	xii
1. Hyrje	3
1.1 FAO dhe mbështetja tjetër ndërkombëtare për konsolidimin e tokës në Evropë dhe Azinë Qendrore	3
1.2 Kontributi i konsolidimit të tokës në arritjen e Objektivave për Zhvillim të Qëndrueshëm	5
1.3 Udhëzimet për zotërimin e tokës	6
1.4 Objektivat e këtij udhëzuesi	8
1.5 Fushëveprimi i këtij udhëzuesi	8
1.6 Audiencia e synuar	10
1.7 Metodologjia	10
1.8 Përmbajtja dhe përdorimi i udhëzuesit në praktikë	11
2. Pasqyra e përgjithshme e konsolidimit të tokës	15
2.1 Prezantim i përgjithshëm i konsolidimit të tokës	15
2.1.1 Nocionet dhe përkufizimet e termave kryesorë	15
2.1.2 Qasjet në konsolidimin e tokës	18
2.1.3 Fazat e projekteve të konsolidimit të tokës	20
2.2 Pasqyrë e përgjithshme e praktikave rregullative të konsolidimit të tokës në Evropë	22
2.2.1 Danimarka	22
2.2.2 Finlanda	24
2.2.3 Gjermania	25
2.2.4 Lituania	26
2.2.5 Holanda	27
2.2.6 Serbia	29
2.2.7 Spanja (Galicia)	31
2.2.8 Turqia	32
2.3 Karakteristikat kryesore të ligjit për konsolidimin e tokës	33
2.3.1 Të drejtat e njeriut dhe të drejtat legjitime në zotërim të tokës	34
2.3.2 Integrimi me kornizën e planifikimit strategjik dhe hapësinor	36
2.3.3 Integrimi me degë të ndryshme të ligjit kombëtar	37
2.3.4 Forma e kornizës rregullative për konsolidimin e tokës	39
2.4 Financimi i konsolidimit të tokës	42
3. Objektivat dhe parimet e konsolidimit të tokës	47
3.1 Objektivat e konsolidimit të tokës	47
3.2 Parimet e konsolidimit të tokës	50
3.2.1 Respektimi dhe mbrojtja e të drejtave legjitime në zotërimin e tokës	51
3.2.2 Parimi „së paku po aq mirë“	52

3.2.3	Qëndrueshmëria	53
3.2.4	Konsultimi dhe pjesëmarrja	53
3.2.5	Transparenca	54
3.2.6	Barazia gjinore	56
4.	Institucionet dhe palët me interes të konsolidimit të tokës	61
4.1	Subjektet publike dhe gjysmëpublike	61
4.1.1	Agjencia udhëheqëse	63
4.1.2	Qeveria lokale	64
4.1.3	Regjistri i tokave	64
4.1.4	Organet e tjera publike të përfshira në konsolidimin e tokës	64
4.2	Ofruesit e shërbimeve private	66
4.2.1	Planifikuesit e konsolidimit të tokës	67
4.2.2	Ofruesit e shërbimeve të tjera	68
4.3	Bartësit e të drejtave	69
4.3.1	Pronarët e tokave	69
4.3.2	Trashëgimtarët e pronarëve të vdekur të tokave	71
4.3.3	Pronarët e panjohur	71
4.3.4	Bartësit e të drejtave të qirasë	72
4.3.5	Bartësit e të drejtave të tjera	72
4.4	Palët e tjera me interes	73
4.5	Takimet publike të palëve me interes dhe organeve të zgjedhura kolektive	75
4.5.1	Takimet publike	75
4.5.2	Komiteti i palëve me interes	80
5.	Faza e arsyeshmërisë	85
5.1	Vendimi për ta filluar fazën e arsyeshmërisë	86
5.2	Studimi i arsyeshmërisë	88
6.	Faza e rindarjes	97
6.1	Vendimi për ta filluar fazën e rindarjes	99
6.1.1	Përkufizimi i zonës së projektit	99
6.1.2	Përshtatja e zonës së projektit	99
6.1.3	Shënimet e përkohshme dhe kufizimet e shfrytëzimit të tokës	100
6.2	Konsultimet dhe negociatat për planifikimin e rindarjes	101
6.3	Lehtësimi i njohjes dhe regjistrimi i të drejtave pronësore legjitime	104
6.4	Vlerësimi i tokës	108
6.4.1	Qëllimi i vlerësimit të tokës	109
6.4.2	Rolet dhe përgjegjësitë për vlerësimin e tokës	109
6.4.3	Metoda e vlerësimit të tokës	110
6.4.4	Aprovimi i vlerësimit të kryer të tokës	114
6.5	Planifikimi i rindarjes	115
6.5.1	Rindarja e parcelave të tokës	116
6.5.2	Të drejtat e palëve të treta në procesin e planifikimit të rindarjes	122
6.5.3	Kombinimi i planifikimit të rindarjes me përmirësimin e infrastrukturës rurale	124
6.5.4	Vlerësimi i ndikimit në mjedis	126

6.6	Plani i Konsolidimit të Tokës	128
6.6.1	Komponentët e Planit të Konsolidimit të Tokës	128
6.6.2	Aprovimi dhe miratimi i Planit të Konsolidimit të Tokës	129
6.6.3	Efekti juridik i Planit të Konsolidimit të Tokës	131
7.	Faza e regjistrimit dhe zbatimit	137
7.1	Rilevimi kadastral	137
7.2	Regjistrimi i parcelave dhe bartja e pronës	138
7.3	Marrëveshjet financiare	139
7.4	Zbatimi i infrastrukturës dhe punëve të tjera	142
8.	Monitorimi dhe vlerësimi	147
8.1	Monitorimi i projekteve dhe programeve të konsolidimit të tokës	147
8.2	Vlerësimi i projekteve duke përfshirë vlerësimet e ndikimit socio-ekonomik	148
8.3	Vlerësimi i programit	150
9.	Mjetet juridike	155
10.	Kombinimi i konsolidimit të tokës me bankën e tokës	161
11.	Perspektivat globale për konsolidimin e tokës	167
	Referencat	171

REKOMANDIMET KRYESORE, FIGURAT, DHE SHEMBUJT E FORMULIMEVE LIGJORE

Rekomandimet kryesore

Rekomandimet kryesore 2.1:	Karakteristikat kryesore të ligjit për konsolidimin e tokës	41
Rekomandimet kryesore 2.2:	Financimi i konsolidimit të tokës	44
Rekomandimet kryesore 3.1:	Objektivat e konsolidimit të tokës	50
Rekomandimet kryesore 3.2:	Parimet e konsolidimit të tokës	58
Rekomandimet kryesore 4.1:	Subjektet publike dhe gjysmëpublike	66
Rekomandimet kryesore 4.2:	Ofruesit e shërbimeve private	68
Rekomandimet kryesore 4.3:	Bartësit e të drejtave dhe palët e tjera me interes të konsolidimit të tokës	75
Rekomandimet kryesore 4.4:	Takimet publike të palëve me interes dhe organeve të zgjedhura kolektive	82
Rekomandimet kryesore 5.1:	Vendimi për ta filluar fazën e arsyeshmërisë	88
Rekomandimet kryesore 5.2:	Studimi i arsyeshmërisë	93
Rekomandimet kryesore 6.1:	Vendimi për ta filluar fazën e rindarjes	101
Rekomandimet kryesore 6.2:	Konsultimet dhe negociatat për planifikimin e rindarjes	103
Rekomandimet kryesore 6.3:	Lehtësimi i njohjes dhe regjistrimit të të drejtave në pronësi legjitime	108
Rekomandimet kryesore 6.4:	Vlerësimi i tokës	115
Rekomandimet kryesore 6.5:	Planifikimi i rindarjes	127
Rekomandimet kryesore 6.6:	Plani i Konsolidimit të Tokës	133
Rekomandimet kryesore 7.1:	Rilevimi kadastral	138
Rekomandimet kryesore 7.2:	Regjistrimi i parcelave dhe bartja e pronës	139
Rekomandimet kryesore 7.3:	Marrëveshjet financiare	142
Rekomandimet kryesore 7.4:	Realizimi i infrastrukturës dhe punëve të tjera	144
Rekomandimet kryesore 8.1:	Monitorimi dhe vlerësimi	151
Rekomandimet kryesore 9.1:	Mjetet juridike	157
Rekomandimet kryesore 10.1:	Kombinimi i konsolidimit të tokës me bankën e tokës	163

Figurat

Figura 1.1:	Llojet e konsolidimit të tokës të shqyrtuara në këtë udhëzues: konsolidimi vullnetar, i bazuar në shumicë dhe i detyrueshëm i tokës	9
Figura 2.1:	Ilustrimi i një konsolidimi të tokës me shumë qëllime në Gjermani	20
Figura 2.2:	Tri fazat e përgjithshme të konsolidimit të tokës në projektet e konsolidimit të tokës	21
Figura 4.1:	Shembull i shpërndarjes së roleve dhe përgjegjësisë në procesin e konsolidimit të tokës	62
Figura 5.1:	Harta e arsyeshmërisë së konsolidimit të tokës në tërë vendin me qëllim të zhvillimit bujqësor në Maqedoninë e Veriut	86
Figura 5.2:	Harta e Pronësisë së Tokës nga pilot projekti i FAO-s për konsolidimin e tokës në Draçevë, Bosnjë dhe Hercegovinë	89
Figura 5.3:	Harta e Qarkullimit të Tokës nga pilot projekti i FAO-s për konsolidimin e tokës në Draçevë, Bosnjë dhe Hercegovinë	91
Figura 6.1:	Procesi i planifikimit të rindarjes në projektet vullnetare të konsolidimit të tokës	98
Figura 6.2:	Procesi i planifikimit të rindarjes në projektet e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë	98
Figura 6.3:	Zgjidhjet e mundshme për problemet specifike ligjore apo të regjistrimit	106
Figura 6.4:	Harta e vlerësimit të tokës e përgatitur për pilot projektin e FAO-s për konsolidimin e tokës Fshati Draçevë, Bosnjë dhe Hercegovinë	111
Figura 6.5:	Harta e Vlerësimit të Tokës e Projektit të Konsolidimit të Tokës të Olst-Wesepe në Holandë	113

Figura 6.6:	Pronësia e tokës për pesë pronarë të përzgjedhur të tokave në një zonë të pilot projektit të konsolidimit të tokës në fshatin Shorsulu, Azerbajxhan, ku tregohen parcelat e tokës para (majtas) dhe pas (djathtas) projektit	118
Figura 6.7:	Formulari i pëlqimit për pronarët e tokave që marrin pjesë në konsolidimin vullnetar të tokës në Danimarkë	120
Figura 6.8:	Harta e planifikimit të rindarjes për një projekt të konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë në fshatin Egri, Maqedoni e Veriut, ku tregohen parcelat para (majtas) dhe pas (djathtas) projektit	121
Figura 11.1:	Harta e parcelave të tokës para dhe pas pilot projektit të konsolidimit të tokës në fshatin Tegyi Gone, Birmani	168

Kutitë – shembujt e formulimeve ligjore

Kutia 3.1:	Objektivat e konsolidimit të tokës në Danimarkë	49
Kutia 3.2:	Konsolidimi i tokës në projekte të infrastrukturës në shkallë të gjerë në Finlandë	49
Kutia 3.3:	Parimi „së paku po aq mirë“ në Serbi	53
Kutia 3.4:	Transparenca e konsolidimit të tokës në Lituani	55
Kutia 4.1:	Bashkërendimi dhe përfaqësimi i institucioneve dhe palëve me interes në Spanjë (Galicia)	65
Kutia 4.2:	Zyrtarizimi i të drejtave të pronësisë dhe përfshirja e parcelave me pronarë të panjohur në projektet e konsolidimit të tokës në Danimarkë	70
Kutia 4.3:	Përfshirja e organizatave profesionale në projektet e konsolidimit të tokës në Gjermani	74
Kutia 4.4:	Anëtarët e Bordit të Pronarëve në Spanjë (Galicia)	77
Kutia 4.5:	Takimi për rievimin kadastral në Finlandë	78
Kutia 4.6:	Përgjegjësitë e Organit të Pjesëmarrësve në Gjermani	79
Kutia 4.7:	Komiteti i pronarëve të tokave në Danimarkë	80
Kutia 4.8:	Përfaqësuesit e pronarëve të tokave në Finlandë	81
Kutia 5.1:	Identifikimi i bartësve të të drejtave bazuar në të dhënat zyrtare në Holandë	89
Kutia 5.2:	Raporti i arsyeshmërisë në Finlandë	90
Kutia 6.1:	Paditë lidhur me të drejtat në tokë në Gjermani	105
Kutia 6.2:	Personat që kryejnë vlerësimin në Gjermani	110
Kutia 6.3:	Hipotekat në Holandë	122
Kutia 6.4:	Përcaktimi i servituteve në Finlandë	123
Kutia 6.5:	Heqja e të drejtave dhe zëvendësimi i të drejtave të pronave të patundshme në Gjermani	123
Kutia 6.6:	Planifikimi i infrastrukturës lokale në Gjermani	125
Kutia 6.7:	Plani i Konsolidimit të Tokës si dëshmi zyrtare e të drejtave të tokës në Gjermani	132
Kutia 8.1:	Kërkesa për bërjen e vlerësimit të ndikimit të pritshëm në Holandë (para vitit 2007)	148
Kutia 9.1:	Çështjet që mund t'i nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor në Finlandë	156

PARATHËNIE

Konsolidimi i tokës është mjet tejet i efektshëm i menaxhimit të tokës që mundëson përmirësimin e strukturës së pronave dhe fermave bujqësore, e cila e ngrit efikasitetin ekonomik dhe social të tyre dhe u sjell dobi si bartësve të të drejtave, ashtu edhe shoqërisë në përgjithësi. Meqë konsolidimi i tokës mundëson qarkullimin e pronësisë së tokës dhe të drejtave të tjera të tokës, ai po ashtu e mundëson ndarjen e zonave të reja me destinime të tjera të veçanta përveç bujqësisë, si për shembull për infrastrukturë publike apo mbrojtje dhe restaurim të natyrës. Instrumentet e konsolidimit të tokës kërkojnë një rregullim ligjore të shtjelluar në mënyrë të thukët dhe të integruar në kornizën ligjore kombëtare.

Organizata e Ushqimit dhe Bujqësisë e Kombeve të Bashkuara (FAO) është përfshirë në konsolidimin e tokës që nga vitet e 1950-ta, me një përqendrim të ri në Evropën Lindore dhe Azinë Qendrore gjatë dy dekadave të fundit, për t'u ndihmuar këtyre vendeve që të merren me copëzimin e tokës pas reformave të tokës të viteve të 1950-ta. FAO e ka mundësuar analizën e nevojës dhe kushteve për konsolidimin e tokës, duke i vlerësuar kornizat institucionale, ligjore dhe të politikave dhe ka ndërmarrë pilot projekte për ta mundësuar këtë proces. Ajo po ashtu i ka mbështetur reformat legjislativë për ta krijuar një mjedis ligjor që e mundëson zbatimin me kosto efektive dhe efikase, në mënyra që e sigurojnë respektimin e të drejtave legjitime në zotërim të tokës.

Në maj të vitit 2012, Komiteti për Sigurinë Botërore të Ushqimit (CFS) i miratoi Udhëzimet Vullnetare për Qeverisje të Përgjegjshme të Zotërimit të Tokës, Peshkatarisë dhe Pyjeve në kontekstin e Sigurisë Kombëtare të Ushqimit (VGGT). Që nga miratimi i tyre, VGGT-të kanë shërbyer si referencë për përmirësimin e qeverisjes së zotërimit të tokës, bazuar në praktikën e mirë ndërkombëtare. VGGT-të e promovojnë sigurinë e zotërimit të tokës, regjistrimin e të drejtave legjitime në zotërim të tokës dhe gëzimin e këtyre të drejtave nga bartësit e të drejtave. VGGT-të sigurojnë një nen të veçantë në konsolidimin e tokës dhe qasjet e tjera të rirregullimit (Seksioni 13), në të cilin kërkohet nga shtetet që të sigurojnë që pjesëmarrësit e projekteve të konsolidimit të tokës të jenë „së paku po aq mirë“ pas konsolidimit të tokës krahasuar me më parë (paragrafi 13.1).

Ky publikim synon të jep udhëzime të hollësishme për çështjet legjislativë lidhur me konsolidimin e tokës në mënyra që përputhen me VGGT-të dhe ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut. Përqendrohet në konsolidimin e tokës në zonat rurale dhe bazohet në përvojën e FAO-s, si dhe në praktikën e mira rajonale të legjislationit për konsolidimin e tokës në Evropë, kryesisht në analizën e praktikave rregullative në Danimarkë, Finlandë, Gjermani, Lituani, Holandë, Serbi, Spanjë (Galicia) dhe Turqi. Ai po ashtu i përdor si burim informacioni disa nga praktikën rregullative të konsolidimit të tokës në vendet e tjera evropiane.

Ky udhëzues ligjor i ka cak kryesisht vendet që nuk kanë zhvilluar ende ndonjë kornizë ligjore specifike për konsolidimin e tokës dhe vendet ku instrumentet e konsolidimit të tokës kanë histori të shkurtër ose janë në fazën fillestare të zhvillimit. Ai po ashtu e inkurajon shkëmbimin e praktikave të mira midis vendeve me programe të vazhdueshme kombëtare të konsolidimit të tokës. Vendet me korniza ligjore të zhvilluara për konsolidimin e tokës mund ta përdorin këtë udhëzues edhe për t'i forcuar apo përditësuar ato korniza. Kështu, ky udhëzues mund të jetë i dobishëm për çdo vend që dëshiron ta miratojë apo reformojë legjislacionin e tij për konsolidimin e tokës, pavarësisht nga niveli i përgjithshëm i zhvillimit apo pasurisë.

Para së gjithash, ky udhëzues ligjor synon t'i mbështesë vendet që ende nuk kanë krijuar kornizë ligjore për konsolidimin e tokës dhe ato që janë në fazat e hershme të një zhvillimi të tillë. Megjithatë, mund të jetë po ashtu i dobishëm për të reformuar dhe forcuar kornizat ligjore në vendet me përvojë në konsolidimit të tokës, pavarësisht nga niveli i zhvillimit apo pasurisë së tyre.

Ky udhëzues ligjor është përgatitur nga një ekip kryesorë i ekspertëve. Autor kryesor është Tomas Veršinskas, nga Instituti i Ligjit Financiar (*VšĮ Finansų teisės institutas*), dhe kontributet janë dhënë nga Margret Vidar, Morten Hartvigsen, Maxim Gorgan dhe Kristina Mitić Arsova nga Organizata e Ushqimit dhe Bujqësisë e Kombeve të Bashkuara (FAO) dhe Frank van Holst, nga Agjencia Holandeze e Ndërmarrjeve (*Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO]*). Ky udhëzues është udhëhequr dhe mbikëqyrur bashkërisht nga Margret Vidar, Zyrtare Ligjore e FAO-s, selia e FAO-s, dhe Morten Hartvigsen, Zyrtar për Zotërimin e Tokës, Zyra Rajonale e FAO-s për Evropën dhe Azinë Qendrore (REU).

Përveç ekspertëve të ekipit kryesor të projektit, kontribute lidhur me kornizat ligjore të juridiksioneve specifike janë dhënë nga personat kryesorë nga të gjitha vendet e analizuara: Margarida Ambar (Portugali), Miguel Ángel Pérez Dubois (Spanjë), Thomas Gollwitzer (Gjermani), Fatma Tüz Zehra Gülsever (Turqi), Nenad Gvozdenovic (Serbi), Niels Otto Haldrup (Danimarkë), Kalle Kontinen (Finlandë), Henk Leenen (Holandë), Anka Lisec (Slloveni), Maartje Lof (Holandë), Francisco José Ónega López (Spanjë), Marije Louwsma (Holandë), Zlatica Muchova (Sllovakia), Per Kåre Sky (Norvegji) dhe Gintarė Tumulavičdmthė (Lituani).

Rekomandimet kryesore të udhëzuesit ligjor janë prezantuar dhe diskutuar në Punëtorinë e Dhjetë Ndërkombëtare LANDNET¹ në Shkup, Maqedoni të Veriut, në qershor të vitit 2018. Përafërsisht 140 pjesëmarrës në punëtori nga 30 vende kanë kontribuar me propozimet e tyre për këtë udhëzues ligjor. Punëtorja është organizuar bashkërisht nga FAO dhe Pala Punuese për Administrimin e Tokës (WPLA) e Komisionit Ekonomik të Kombeve të Bashkuara për Evropën (UNECE), në bashkëpunim me Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) dhe Ministrinë e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Ekonomisë së Ujërave të Maqedonisë së Veriut. Përfundimet finale të udhëzuesit ligjor janë prezantuar dhe diskutuar në Punëtorinë e Dymbëdhjetë Ndërkombëtare të LANDNET-it në Spanjë (Santiago de Compostela, Galicia) në nëntor të vitit 2019, organizuar së bashku nga FAO, Federata Ndërkombëtare e Gjeodetëve (FIG-u) dhe *Axencia Galega de Desenvolvemento Rural*, AGADER, në bashkëpunim me GIZ-in.

Udhëzuesi është rishikuar nga një grup ekspertësh ndërkombëtarë, duke përfshirë personat kryesorë të lartpërmendur nga Danimarka, Finlanda, Gjermania, Lituania, Holanda, Norvegjia, Portugalia, Serbia, Sllovakia, Sllovenia, Spanja dhe Turqia, si dhe Georg Bardeau, Michael Becker, Andrew Cartwright, Vilma Daugalienė, Cristina Zolle Fernández, Johan Heinen, Samir Isayev, Obid Islomov, Amin Ismayilov, Louisa Jansen, Naomi Kenney, Jonathan Lindsay, Henk Moen, Giedrius Pašakarnis, Jan Spijkerboer dhe Nerijus Strikulyš. Andrew Cartwright po ashtu e ka mbështetur redaktimin teknik të këtij udhëzuesi.

Një mirënjohje e veçantë shkon për David Palmer dhe Joachim Thomas, të cilët kanë dhënë rekomandime të vlefshme gjatë tërë procesit të hartimit të këtij udhëzuesi.

FAO u është mirënjohës GIZ-it, FIG-ut dhe UNECE WPLA-së për mbështetjen e tyre të vazhdueshme institucionale në përgatitjen e këtij udhëzuesi ligjor si dhe RVO-s dhe *Agjencisë Holandeze të*

¹ LANDNET është rrjet teknik joformal mbarevropian i profesionistëve të zotërimit të tokës që vijnë nga vende të ndryshme dhe organizata të ndryshme sipas udhëzimeve të Zyrës Rajonale të FAO-s për Evropën dhe Azinë Qendrore. Objektivat kryesore të LANDNET-it janë që t'i stimulojë reagimet e duhura dhe me kohë ndaj nevojave (të ndryshueshme) të shoqërisë lidhur me përdorimin e tokës dhe zotërimin e tokës në zonat rurale dhe ta sigurojë shpërndarjen dhe shkëmbimin e përvojave në temat teknike siç janë konsolidimi i tokës, banka e tokës dhe zhvillimi i tregut të tokës.

Kadastrës, Regjistrin të Tokës dhe Hartëzmit, për organizimin e një vizite studimore në qershor të vitit 2019.

Përgatitja dhe botimi i këtij udhëzuesi ligjor janë rezultat i bashkëpunimit të ngushtë midis Zyrës Rajonale të FAO-s për Evropën dhe Azinë Qendrore (ZRE-së) dhe Shërbimit për Zhvillim Ligjor të Zyrës Ligjore të FAO-s (LEGN), me mbështetjen e LANDNET-it dhe në bashkëpunim me *VšĮ Finansų teisės institutas në Lituan*i dhe Fagricom në Maqedoni të Veriut. Ky udhëzues ligjor është redaktuar nga Anastasia Clafferty, ndërsa faqosjen e ka bërë Jessica Marasovic.

AKRONIMET DHE SHKURTESAT

AGADER	Agjencia Galiciane e Zhvillimit Rural (<i>Axencia Galega de Desenvolvemento Rurale</i>)
CEDAW	Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CFS	Komiteti për Sigurinë Botërore të Ushqimit (Committee on World Food Security)
CIS	<i>Bashkësia e Shteteve të Pavarura (Commonwealth of Independent States)</i>
DLG	ish-Shërbimi i Qeverisë Holandeze për Menaxhimin e Tokës dhe Ujit (<i>Dienst Landelijk Gebied</i>)
EAFRD	Fondi Bujqësor Evropian për Zhvillimin Rural (European Agricultural Fund for Rural Development)
EQL (CEE)	Evropa Qëndrore dhe Lindore (Central and Eastern Europe)
FAO	Organizata e Ushqimit dhe Bujqësisë e Kombeve të Bashkuara (Food and Agriculture Organisation of the United Nations)
FIG	Federata Ndërkombëtare e Gjeodetëve (International Federation of Surveyors)
GIS	Sistemi i Informatave Gjeografike (Geographic Information System)
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH</i>
Kadaster	Agjencia e Kadastrit, Regjistrimit dhe Hartëzimit të Tokave (Holandë) (Land Registry and Mapping Agency of the Netherlands)
LEGN	Shërbimi për Ligje Zhvillimore i Zyrës Ligjore të FAO (Development Law Service of the FAO Legal Office)
OKB (UN)	Kombet e Bashkuara (United Nations)
OZhQ (SDG)	Objektivat për Zhvillimi të Qëndrueshëm (Sustainable Development Goals)
REU	Zyra Rajonale e FAO-s për Evropën dhe Azinë Qendrore (FAO Regional Office for Europe and Central Asia)
RVO	Agjencia e Ndërmarrjeve e Holandës (Netherlands Enterprise Agency, <i>Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</i>)
UNECE	Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën (United Nations Economic Commission for Europe)
VGGT	Udhëzimet Vullnetare për Qeverisjen e Përgjegjshme të Zotërimit të Tokës, Peshkatarisë dhe Pyjeve në kontekstin e Sigurisë Kombëtare të Ushqimit (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security)
VNM (EIA)	Vlerësimi i Ndikimit në Mjedis (Environmental Impact Assessment)
VNMSh (ESIA)	Vlerësimi i Ndikimit në Mjedis dhe Social (Environmental and Social Impact Assessment)
WPLA	Pala Punuese për Administrimin e Tokës (Working Party on Land Administration)

HYRJE



1. HYRJJE

Organizata e Ushqimit dhe Bujqësisë e Kombeve të Bashkuara (FAO) e mbështet zbatimin dhe zhvillimin e konsolidimit të tokës në vendet e saj anëtare përmes instrumenteve të ndryshme. Autorët e kanë përgatitur përkufizimin në vijim që përdoret në këtë udhëzues, si dhe për qëllimet e tjera të FAO-s:

Konsolidimi i tokës është procedurë e rregulluar me ligj që udhëhiqet nga një autoritet publik dhe që përdoret për ta përshtatur strukturën e pronave në zonat rurale përmes një rialokimi gjithëpërfshirës të parcelave, të bashkërenduar midis pronarëve dhe shfrytëzuesve të tokave, në mënyrë që të reduktoj copëzimin e tokave, të mundësoj zgjerimin e fermave dhe/ose t'i arrij objektivat e tjera publike, përfshirë restaurimin e natyrës dhe ndërtimin e infrastrukturës.

Konsolidimi i tokës duhet të jetë tejet pjesëmarrës, i ndjeshëm ndaj barazisë gjinore dhe të sigurojë që të gjithë pronarët pjesëmarrës të tokave të jenë së paku po aq mirë pas procedurës krahasuar me më parë. Konsolidimi i tokës është instrument i menaxhimit të tokës që zhvillohet vazhdimisht, meqë është i lidhur ngushtë me një numër fushash dinamike, siç janë ekonomia, demokracia, politikat, teknologjia dhe mjedisi. Si rezultat, procedurat e konsolidimit të tokës vazhdojnë të jenë të rëndësishme me kalimin e kohës, siç demonstron nga vendet që kanë aplikuar dhe përshtatur konsolidimin e tokës për dekada dhe madje me shekuj. FAO e promovon konsolidimin e tokës, i cili është në përputhje me Udhëzimet Vullnetare për Qeverisje të Përgjegjshme të Zotërimit të Tokës, Peshkatarisë dhe Pyjeve në kontekstin e Sigurisë Kombëtare të Ushqimit (VGGT-të). Konsolidimi i tokës është njëri nga mjetet që mund të kontribuojë në mënyrë efektive në arritjen e Agjendës 2030 për Zhvillim të Qëndrueshëm dhe të Objektiveve për Zhvillim të Qëndrueshëm (OZhQ-ve). Duhet të respektoj të drejtat e njeriut dhe të ndjek disa parime për ta siguruar, mes tjerash, mbrojtjen e të drejtave legjitime në zotërim të tokës dhe respektimin e mjedisit.

1.1 FAO DHE MBËSHTETJA TJETËR NDËRKOMBËTARE PËR KONSOLIDIMIN E TOKËS NË EVROPË DHE AZINË QENDRORE

Pak kohë pas themelimit të FAO-s në vitin 1945, kjo organizatë nisi t'i mbështeste shtetet anëtare që i trajtuan problemet strukturore në bujqësi me copëzimin e tokës dhe pronat e vogla, përmes krijimit të instrumenteve të konsolidimit të tokës (Binns, 1950). Gjatë viteve të pesëdhjeta dhe gjashtëdhjeta, FAO ofroi mbështetje teknike për hartimin e programeve kombëtare të konsolidimit të tokës në vendet evropiane si Qiproja, Greqia, Spanja dhe Turqia, si dhe në vendet në Lindje të Afërt dhe Azi (Meliczek, 1973). Seminaret me ekspertë nga shtetet anëtare u organizuan nga Grupi i themeluar Punues për Konsolidimin e Pronave. Në vitin 1955, bazuar në dekadën e parë të aktiviteteve të organizatës, FAO arriti në përfundimin se „copëzimi i tepërt apo pronat e vogla joekonomike mund ta pengojnë bujkun që kohën e tij të përdorë më së miri apo të përdorë mjete moderne të prodhimit, p.sh. mekanizimin“ (FAO, 1955). Gjatë gjysmës së dytë të viteve të pesëdhjeta u zhvillua një studim për praktikën më të mira në konsolidimin e tokës në Evropë (Jacoby, 1959).

Në fund të viteve të nëntëdhjeta, copëzimi i tokës dhe konsolidimi i tokës u rishfaqën në rendin e ditës, këtë herë në kontekstin e Evropës Qendrore dhe Lindore, ku reformat e tokës nga fillimi i tranzicionit në të nëntëdhjetat në shumicën e vendeve kishin çuar në copëzimin e tepruar të tokës dhe në ferma të vogla. FAO nisi t'i dokumentonte dhe trajtonte problemet në këtë fushë (Palmer, Munro-Faure dhe Rembold, 2004). Që nga fillimi i viteve të nëntëdhjeta, shumica e qeverive në tërë Evropën Qendrore dhe Lindore e pranuan nevojën për t'i trajtuar problemet strukturore që e pengonin zhvillimin e bujqësisë dhe zhvillimin rural. Kjo çoi në futjen në përdorim të instrumenteve

të konsolidimit të tokës. FAO luajti një rol kryesor në mbështetjen e vënies në zbatim të konsolidimit të tokës dhe hartimin e programeve kombëtare të konsolidimit të tokës.

Simpoziumi i Munihut në vitin 2002 ishte moment i rëndësishëm në këtë proces dhe punëtoria e parë në mesin të 20 punëtorive rajonale që u mbajtën për konsolidimin e tokës, bankën e tokës, zhvillimin e tregut të tokës dhe tema të ngjashme nga viti 2002 deri në vitin 2019.² Tri deklaratat u dhanë nga pjesëmarrësit e këtyre punëtorive: *Deklarata e Munihut e vitit 2002 (Deklarata e Munihut për konsolidimin e tokës si mjet për zhvillimin rural në vendet e EQL/ CIS)*; *Deklarata e Tonderit e vitit 2004 (Deklarata e Tonderit për bankën e tokës dhe fondet e tokës: Elementet për Konsolidimin e Tokës, Menaxhimin e Tokës dhe Zhvillimin Rural)*; dhe *Deklarata e Apeldoorn-it e vitit 2016 (Deklarata e Apeldoorn-it për Konsolidimin e Tokës dhe Ri-Rregullimin e Tokës për Zhvillim të Qëndrueshëm)*. Që nga viti 2002, FAO i ka mbështetur shtetet anëtare në Evropë dhe Azi Qendrore me përgatitjen e programeve kombëtare të konsolidimit të tokës përmes: i) përgatitjes së udhëzimeve teknike dhe botimeve; ii) projekteve në terren në 11 shtetet aktualisht anëtare; dhe iii) organizimit të të punëtorive rajonale të lartpërmendura dhe themelimit të një rrjeti joformal të profesionistëve të zotërimit të tokës (Hartvigsen, 2019). Ky rrjet u bë i njohur si LANDNET në vitin 2010.

Gjatë Konferencës Rajonale të FAO-s në vitin 2018 u konfirmua se mbështetja e pronarëve të vegjël dhe fermave familjare është në mesin e katër prioriteteve për FAO-n në Evropë dhe në Azinë Qendrore. Në vitin 2014, FAO e themeloi në rajon Nismën Rajonale për Fuqizimin e Pronarëve të Vogël dhe Fermave Familjare për Përmirësimin e Mirëqenies Rurale dhe Uljen e Varfërisë. Programi Rajonal për Konsolidimin e Tokës i FAO-s është pjesë e integruar e Nismës Rajonale të FAO-s. Shërbimi për Zhvillim Ligjor i FAO-s i mbështet Zyrat Rajonale të FAO-s në aspektet legjislativ të punës së FAO-s në rajon dhe është pjesë përbërëse e përpjekjeve për konsolidim të tokës.



Pilot zona për konsolidimin e tokës në Egri, Maqedoni e Veriut (shtator 2017). © FAO.

Përveç mbështetjes së ofruar nga FAO, organizatat e tjera ndërkombëtare si Pala Punuese e

² Punimet nga punëtoritë e LANDNET të FAO-s nga viti 2002 janë në dispozicion në: <http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/>

UNECE-së për Administrimin e Tokës (WPLA), Banka Botërore dhe Komisioni i FIG-ut 7 dhe 8, si dhe mbështetja dypalëshe i kanë kontribuar fuqimisht vënies në zbatim dhe ndërtimit të programeve të konsolidimit të tokës në vendet e EQL. Kjo mbështetje bilaterale ka ardhur kryesisht nga shtetet siç janë Danimarka, Gjermania (GIZ-i), Holanda (DLG, Kadaster dhe RVO) dhe Suedia, si dhe Bashkimi Evropian.

1.2 KONTRIBUTI I KONSOLIDIMIT TË TOKËS NË ARRITJEN E OBJEKTIVAVE PËR ZHVILLIM TË QËNDRUESHËM

Agjenda për Zhvillim të Qëndrueshëm 2030 u miratua nga të gjitha shtetet anëtare të Kombeve të Bashkuara (KB) në vitin 2015, me 17 Objektiva për Zhvillim të Qëndrueshëm (OZhQ) të ndërlidhura me 169 caqe³. Kjo kornizë e politikave kërkon një shqyrtim të kujdesshëm për të siguruar që të gjitha nismat zhvillimore lidhur me zotërimin e tokës t'i kontribuojnë arritjes së OZhQ-ve në mënyrën më të mirë të mundshme. Politika dhe legjislacioni për konsolidimin e tokës duhet të jenë programore dhe të integruara në mënyrë që të arrihen OZhQ-të.

Zbatimi i konsolidimit të tokës në nivel vendi mund t'i kontribuojë disa OZhQ-ve dhe caqeve (Hartvigsen et al., 2019b). Në parim, sa më i gjerë të jetë objektivi i instrumentit të konsolidimit të tokës, potencialisht aq më shumë mund të kontribuojë. Konsolidimi i tokës mund të bëjë ndryshim të rëndësishëm në zgjidhjen e çështjeve siç janë: problemet strukturore të shkaktuara nga copëzimi i tepruar i tokës dhe fermat e vogla që e pengojnë zhvillimin bujqësor dhe rural. Kjo mund të çojë në shkallë të ulëta të prodhimit dhe të të hyrave të cilat, në kombinim me plakjen dhe tkurrjen e popullsisë, mund të rezultojnë lehtësisht në mungesë kujdesi dhe braktisje të tokës.

Duke i trajtuar disa nga shkaqet thelbësore, instrumentet e konsolidimit të tokës do të kontribuojnë fuqimisht në arritjen e caktimit ambicioz 2.3 të OZhQ-ve të dyfishimit të „produktivitetit bujqësor dhe të hyrave të prodhuesve të vegjël të ushqimit“ deri në vitin 2030.

Një tjetër objektiv kryesor dhe ndoshta edhe më ambicioz është cakimi 1.4 i OZhQ-ve: deri në vitin 2030 „të sigurohet që të gjithë burrat dhe gratë, në veçanti të varfrit dhe të cenusurit, të kenë të drejta të barabarta në burimet ekonomike si dhe qasje në shërbimet themelore, pronësinë dhe kontrollin mbi tokën dhe format e tjera të pronës (...)“. Një rezultat kritik i projekteve të konsolidimit të tokës janë të drejtat e zyrtarizuara dhe të mbrojtura të tokës, të cilat do t'i kontribuojnë drejtpërdrejt caktimit 1.4.

Si rrjedhim, konsolidimi i tokës duhet t'i kontribuojë edhe OZhQ-së 5, i cili synon të promovojë barazi më të madhe gjinore. Cakimi 5.A i nxit nënshkruarit të OZhQ-ve që „të ndërmarrin reforma për t'u dhënë grave të drejta të barabarta në burimet ekonomike, si dhe qasje në pronësi dhe kontroll mbi tokën dhe format e tjera të pronës (...)“. Indikatorët ligjorë për këtë objektiv i përfshijnë çështjet e njohjes së pronësisë së përbashkët⁴ të pasurisë së fituar gjatë martesës së bashkëshortëve ose partnerëve në bashkëjetesë (një numër i shteteve i njohin partneritetet e tjera përveç martesës, duke përfshirë edhe ato të së njëjtës gjini) (FAO, 2018) Një mënyrë për ta arritur këtë përmes konsolidimit të tokës është të sigurohet që të drejtat pronësore që rezultojnë të regjistruhen në emër të të dy bashkëshortëve apo partnerëve.

Konsolidimi i tokës me një objektiv shumëqëllimesh, p.sh. zhvillimi bujqësor i kombinuar me

³ Për informata të mëtejshme shih faqen e internetit të OKB-së: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

⁴ Pronësia e pasurisë së fituar gjatë bashkimit martesor varet nga regjimi martesor i paracaktuar i secilit shtet dhe kjo vlen vetëm kur rregullorja kombëtare e lejon pronësinë e përbashkët të pasurive të tilla.

përmirësimin e infrastrukturës dhe menaxhimin mjedisor, gjithashtu ka potencial të fortë për të kontribuar në arritjen e caktimit 15.1 të OZhQ-ve, përkatësisht për ta siguruar deri në vitin 2020 „konservimin, restaurimin dhe përdorimin e qëndrueshëm të ekosistemeve tokësore dhe ekosistemeve të ujërave të ëmbla tokësore dhe nëntokësore (...)“ dhe caktimit 15.3 të OZhQ-ve: për „ta luftuar shkretimin, për ta ripërtërirë tokën dhe dheun e degraduar, duke përfshirë tokën e prekur nga shkretimi, thatësira dhe vërshimet (...)“ deri në vitin 2030.

Përveç caqeve të lartpërmendura të OZhQ-ve, edhe disa caqe të tjerë janë relevante për konsolidimin e tokës, siç janë caqet 1.2, 1.b, 1.4, 2.3, 2A, 2.4, 5.5, 5A, 8.3, 13.1, 15.1 dhe 15.3 (Van Holst, Hartvigsen dhe Ónega López, 2018).

1.3 UDHËZIMET PËR ZOTËRIMIN E TOKËS

VGGT-të janë miratuar në maj të vitit 2012 nga Komiteti për Sigurinë Botërore të Ushqimit (CFS) i përbërë nga të gjitha shtetet anëtare të OKB-së dhe FAO-s (si dhe pjesëmarrësit nga shoqëria civile, sektori privat dhe vëzhguesit nga organizatat ndërqeveritare). Që nga miratimi i tyre, ato kanë shërbyer si referencë për përmirësimin e qeverisjes së të gjitha llojeve të çështjeve të zotërimit të tokës, duke përfshirë promovimin e konsolidimit të tokës që bazohet në praktikën e mirë ndërkombëtare. VGGT-të duhet të merren parasysh me kujdes kur hartohet ndonjë kornizë ligjore kombëtare për konsolidimin e tokës.

Objektivi i VGGT-ve është që „të shërbejnë si referencë dhe të ofrojnë udhëzime për ta përmirësuar qeverisjen e zotërimit të tokës, peshkatarisë dhe pyjeve me qëllimin kryesor për ta arritur sigurinë e ushqimit për të gjithë dhe për ta mbështetur realizimin progresiv të së drejtës për ushqim adekuat në kontekstin e sigurisë kombëtare të ushqimit“. Synimi i VGGT-ve është që „t'u kontribuojnë përpjekjeve globale dhe kombëtare drejt çrënjësjes së urisë dhe varfërisë, bazuar në parimet e zhvillimit të qëndrueshëm dhe me njohjen e rëndësisë tejet të madhe të tokës për zhvillim, duke i promovuar të drejtat në zotërim të sigurt të pronës dhe qasjen e barabartë në tokë, peshkatari dhe pyje“.

VGGT-të i kanë përcaktuar pesë parime udhëzuese të qeverisjes së përgjegjshme të zotërimit të tokës për shtetet, të cilat janë tejet relevante për konsolidimin e tokës (paragrafi 3.1; plus një numër parimesh që u janë adresuar drejtpërsëdrejti aktorëve joshtetërorë në paragrafin 3.2). Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të hartohet sipas këtyre parimeve. Parimi i parë i përgjithshëm përcakton që „Shtetet duhet (...) t'i njohin dhe respektojnë të gjithë bartësit e të drejtave legjitime të zotërimit të tokës dhe të drejtat e tyre. Ato duhet të marrin masa të arsyeshme për t'i identifikuar, regjistruar dhe respektuar bartësit e të drejtave legjitime të zotërimit të tokës dhe të drejtat e tyre, pavarësisht se a janë regjistruar zyrtarisht apo jo; të përmbahen nga shkelja e të drejtave të zotërimit të tokës të tjerëve; dhe t'i përmbushin obligimet që lidhen me të drejtat e zotërimit të tokës“. Kështu, konsolidimi i tokës duhet t'i përfshijë jo vetëm pronarët e regjistruar të tokave, por edhe bartësit e të drejtave të tjera legjitime, siç janë pronarët e ligjshëm të paregjistruar, qiramarrësit e paregjistruar, etj. Sipas VGGT-ve, përgjegjësia për të përcaktuar saktësisht se çfarë llogaritet si e drejtë legjitime u bie shteteve, ndërsa kategoritë e të drejtave që konsiderohen legjitime duhet të përcaktohen përmes rregullave të publikuara gjerësisht.

Neni 13 i VGGT-ve u kushtohet konsolidimit të tokës dhe qasjeve të tjera ndaj ri-rregullimit dhe e promovon përdorimin e instrumenteve të tilla, kur është e përshtatshme „... për ta përmirësuar shtrirjen dhe shfrytëzimin e ...“ parcelave apo pronave. VGGT-të rekomandojnë që konsolidimi i tokës të përfshihet edhe në projektet mjedisore dhe infrastrukturore. Theksohet edhe rëndësia e bankës së tokës dhe kombinimi i tij me qasjet e ri-rregullimit të tokës. Veç kësaj, duhet të merret

parasysh edhe përdorimi i konsolidimit të tokës për t'i përmirësuar fermat e vogla familjare dhe pyjet. Të gjitha të lartpërmendurat duhet të përdoren në mënyrë strategjike, duke i siguruar masat e nevojshme mbrojtëse Për më tepër, nevoja për përmirësimin e fermave të vogla familjare dhe pyjeve rekomandohet në paragrafin 13.4, ku thuhet: „Aty ku copëzimi i fermave të vogla familjare dhe pyjeve në shumë parcela i rrit shpenzimet e prodhimit, shtetet mund ta konsiderojnë konsolidimin e tokës dhe bankat e tokës për ta përmirësuar strukturën e atyre fermave dhe pyjeve. Shtetet duhet të përmbahen nga përdorimi i konsolidimit të tokës kur copëzimi sjell dobi, siç është zvogëlimi i rrezikut ose diversifikimi i të kulturave. Projektet e konsolidimit të tokës për t'i ristrukturuar fermat duhet të integrohen me programe mbështetëse për bujq, siç është rehabilitimi i sistemeve të ujitjes dhe rrugëve lokale, restaurimi i natyrës, rikultivimi i tokës së kontaminuar etj. (...)“.

Njëra nga parimet kryesore të VGGT-ve lidhur me konsolidimin e tokës është parimi i ashtuquajtur „së paku po aq mirë“. Në paragrafin 13.1 i VGGT-ve parashihet se „shtetet (...) duhet të sigurojnë që pjesëmarrësit të jenë së paku po aq mirë pas skemave krahasuar me më parë. Këto qasje duhet të përdoren për t'i bashkërenduar preferencat e pronarëve dhe shfrytëzuesve të shumtë në një rregullim të vetëm legjitim“ (seksioni 3.2.2).

Përdorimi i mekanizmave të konsolidimit të tokës mund të cenohet nëse mungojnë masat e duhura mbrojtëse që e sigurojnë efikasitetin e tij dhe respektimin e të drejtave legjitim në zotërim të tokës. Në paragrafin 13.6 të VGGT-ve theksohet se „Shtetet duhet të përcaktojnë masa mbrojtëse të përshtatshme në projekte ku përdoren qasjet për rirregullim. Çdo individ, komunitet ose popull që mund të ndikohet nga ndonjë projekt duhet të kontaktohet dhe t'i ofrohen informata të mjaftueshme në gjuhët e zbatueshme. Duhet të ofrohet mbështetje teknike dhe ligjore. Duhet të përdoren qasje pjesëmarrëse dhe të ndjeshme ndaj gjinisë (...). Masat mbrojtëse mjedisore duhet të vendosen për ta parandaluar ose minimizuar degradimin dhe humbjen e biodiversitetit dhe për t'i shpërblyer ndryshimet që nxisin e menaxhimin e mirë të tokës, praktikatat më të mira dhe restaurimin“.

Për ta siguruar efikasitetin dhe ndikimin e konsolidimit të tokës si dhe për ta mundur realizimin e tij, VGGT-të sugjerojnë që ai të përdoret në kombinim me bankën e tokës, i cili, për shembull, do ta rriste qarkullimin e tokës në zonat e projektit⁵. Në paragrafin 13.3 të VGGT-ve theksohet se „Kur është e përshtatshme, Shtetet mund ta marrin në konsideratë themelimin e bankave të tokës si pjesë e programeve të konsolidimit të tokës për të blerë dhe mbajtur përkohësisht parcela toke derisa ato t'u ndahen përfituesve“.

VGGT-të e promovojnë edhe konsolidimin e tokës dhe bankën e tokës për qëllime të tjera. Në paragrafin 13.3 thuhet: „Kur është e përshtatshme, shtetet mund ta marrin në konsideratë inkurajimin dhe lehtësimin e konsolidimit të tokës dhe bankave të tokës në mbrojtjen e mjedisit dhe projekte të infrastrukturës për ta lehtësuar blerjen e tokës private për projekte të tilla publike dhe për t'u ofruar pronarëve të prekur, bujqve dhe prodhuesve të vegjël të ushqimit tokë në kompensim në tokë që do t'ua mundësojë atyre që ta vazhdojnë, madje edhe ta rrisin, prodhimin“.

Konsolidimi i tokës duhet të përdoret në mënyrë strategjike dhe t'i përshtatet situatës lokale, siç thuhet në paragrafin 13.5: „Shtetet duhet të krijojnë strategji për qasjet ndaj rirregullimit që u përshtaten kërkesave të veçanta lokale. Strategjitë e tilla duhet të jenë të qëndrueshme nga aspekti social, ekonomik dhe mjedisor dhe të ndjeshme ndaj gjinisë. Strategjitë duhet t'i identifikojnë parimet dhe objektivat e qasjeve për rirregullim; përfituesit; dhe zhvillimin e kapaciteteve dhe njohurive në sektorin publik, sektorin privat, organizatat e bujqve dhe prodhuesve të vegjël, të

⁵ Qarkullimi i tokës nënkupton potencialin e bartjes së të drejtave të tokës (shitja, shkëmbimi, blerja apo dhënia e tokës me qira) në një projekt të konsolidimit të tokës.

peshkatarëve dhe përdoruesve të pyjeve, dhe akademisë. Ligjet duhet të përcaktojnë procedura të qarta dhe me kosto efektive për riorganizimin e parcelave ose pronave dhe përdorimin e tyre". Prandaj, përgatitja dhe miratimi i strategjive kombëtare të konsolidimit të tokës mbështeten nga VGGT-të. Duhet të theksohet se strategjitë e tilla duhet të kenë afate kohore dhe t'i nënshtrohen rishikimit periodik, siç tregohet në paragrafin 2.3.2.

1.4 OBJEKTIVAT E KËTIJ UDHËZUESI

Objektivi kryesor i këtij udhëzuesi është ta lehtësojë krijimin dhe/ose zhvillimin e mëtejshëm të kornizave ligjore për konsolidimin e tokës në Evropë dhe Azinë Qendrore, përmes promovimit të praktikave të mira rregullative evropiane të konsolidimit të tokës. Përveç audiencave të synuara në Evropë dhe Azi Qendrore, ky udhëzues mund të ofrojë informata praktike dhe frymëzim edhe për vendet në rajone dhe vende të tjera të botës që përballen me probleme të ngjashme të strukturave të copëzuara të tokës bujqësore. Ky udhëzues synon ta mbështesë edhe zbatimin e VGGT-ve, duke ofruar udhëzime praktike më të hollësishme në fushën e konsolidimit të tokës sesa që ka aktualisht.

Përderisa ky udhëzues e inkurajon shkëmbimin e praktikave të mira midis shteteve me programe të vazhdueshme kombëtare të konsolidimit të tokës, ai në cak i ka kryesisht shtetet që ende nuk kanë zhvilluar ndonjë kornizë ligjore të veçantë për konsolidimin e tokës dhe shtetet ku instrumentet e konsolidimit të tokës kanë histori të shkurtër, janë në fazën fillestare të zhvillimit ose u nevojitet kornizë ligjore e re për shkak të sfidave të reja, siç janë përshtatja me ndryshimet klimatike në bujqësi dhe masat e mbrojtjes së natyrës në zonat rurale. Sa u përket shteteve me korniza ligjore të zhvilluara për konsolidimin e tokës, ky udhëzues mund të përdoret për t'i forcuar apo përditësuar kornizat e tilla. Kështu, ky udhëzues mund të jetë i dobishëm për çdo vend që dëshiron ta miratojë apo reformojë legjislacionin e tij për konsolidimin e tokës, pavarësisht nga niveli i përgjithshëm i zhvillimit apo pasurisë.

Megjithatë, qëllimi i këtij udhëzuesi nuk është që të ofrojë zgjidhje legjislative universale, por më tepër që t'i paraqesë veçoritë kryesore të konsolidimit të tokës dhe t'i shqyrtojë opsionet përkatëse rregullative. Në këtë udhëzues jepen rekomandime për kornizat ligjore kombëtare, *të cilat duhet t'u përshtaten kushteve lokale* gjatë formulimit të rregullores së konsolidimit të tokës në nivel vendi.

1.5 FUSHËVEPRIMI I KËTIJ UDHËZUESI

Ky udhëzues konsideron forma të ndryshme të konsolidimit të tokës në zonat rurale. Sidoqoftë, ai përqendrohet posaçërisht në konsolidimin e rregulluar vullnetar dhe të bazuar në shumicë të tokës, të mundësuar nga profesionistët e tokës. Po ashtu merr në konsideratë shumicën e elementeve të konsolidimit të detyrueshëm të tokës (që nganjëherë quhet edhe konsolidimi i përcaktuar me ligj apo i obligueshëm), ku pronarët e tokave nuk kanë të drejtë të votojnë për Planin e Konsolidimit të Tokës (për përkufizimin e Planit të Konsolidimit të Tokës shih seksionin 2.1.1), edhe nëse këshillohen nga autoriteti përkatës që e zbaton projektin. FAO nuk rekomandon qasje të tilla, ku pronarët e tokave nuk kanë fuqi vote në lidhur me Planin e Konsolidimit të Tokës. Megjithatë, shumë elemente të konsolidimit të detyrueshëm të tokës janë të rëndësishme për qasjet vullnetare dhe të bazuara në shumicë, kështu që në këtë udhëzues do të shqyrtohet edhe praktika relevante e konsolidimit të detyrueshëm të tokës në disa vende.

Konsolidimi i tokës nuk duhet të ngatërrohet me masat e tjera të menaxhimit të tokës, ndonëse mund të zbatohet në kombinim me instrumentet e tilla. Konsolidimi i tokës e presupozon ekzistencën e një *regjimi juridik të veçantë të zbatueshëm* për tërë procesin i cili *mundësohet nga*

profesionistët e tokës. Ky fakt e dallon konsolidimin e tokës nga shitja vullnetare bilaterale dhe blerja apo shkëmbimet e tokës që bëhen në kushte normale të tregut të tokës dhe duke iu përmbajtur mekanizmave ligjorë të përgjithshëm. Duhet të theksohet se konsolidimi i tokës i udhëhequr nga qeveria duhet të shihet si mekanizëm që i shërben interesit publik, nga i cili përfitojnë të gjithë fermerët e përfshirë, pronarët e tokave si dhe komuniteti i gjerë.

Një instrument tjetër që ndikon në të drejtat e zotërimit të tokës është shpronësimi i tokës, i cili lejohet në kuadër të një instrumenti ligjor që dallon nga konsolidimi i tokës. Kur përdoret konsolidimi i tokës, shpronësimi mund të zbatohet ende kur është i nevojshëm për punë publike apo qëllime të tjera me interes publik. Në këtë rast, të dy mekanizmat mund të përdoren në kombinim. Megjithatë, duhet të theksohet se konsolidimi i tokës synon ta arrijë zgjidhjen më të mirë të ristrukturimit të tokës për të gjithë pronarët e tokave dhe shfrytëzuesit e tokës brenda zonës së projektit, duke përfshirë konsultimet e gjera me palë me interes të projektit, ndërsa shpronësimi është instrument plotësisht i detyrueshëm, që përfshin, në shumicën e rasteve, kompensimin monetar në vend të tokës dhe duke mos pasur asnjë objektiv të përgjithshëm të ristrukturimit të tokës brenda zonës së projektit.

Prandaj, ky udhëzues nuk i trajton format e tjera të ristrukturimit të tokës, siç janë shkëmbimet vullnetare të tokës pa ndonjë ndërmjetësim nga profesionistët e tokës apo shpronësimin e tokës. Gjithashtu, rregulloret që i përcaktojnë gjokat dhe masat e taksimit për tokën e braktisur, në të cilat përcaktohet madhësia më e vogël e lejuar e parcelës apo ndalimi i copëzimit të parcelave, rregulloret e tregut dhe masat e tjera, të gjitha dallojnë nga konsolidimi i tokës dhe nuk trajtohen në këtë udhëzues.

Figura 1.1 ilustron praktikat kryesore rregullative të konsolidimit të tokës që janë marrë parasysh në këtë udhëzues (të dalluara sipas ndryshimeve kryesore në procedurat e zbatuara). Kjo figurë i merr parasysh vetëm veçoritë kryesore dhe nuk ofron karakteristika të hollësishme të secilës prej qasjeve. Me qëllim të kontekstualizimit, përveç konsolidimit të tokës, në këtë figurë paraqiten edhe instrumentet e tjera që janë përmendur më parë, të cilat ndikojnë në të drejtat e zotërimit të tokës.

Figura 1.1: Llojet e konsolidimit të tokës të shqyrtuara në këtë udhëzues: konsolidimi vullnetar, i bazuar në shumicë dhe i detyrueshëm i tokës

KËMBIMET VULLNETARE TË TOKËS	VULLNETAR	I BAZUAR NË SHUMICË	I DETYRUESHËM	SHPRONËSIMI
Të rregulluara ose të parregulluara	I rregulluar	I rregulluar	I rregulluar	I imponohet nga shteti
Të pandërmjetësuar nga profesionistët e tokës	Vendimet merren vullnetarisht	Plani i konsolidimit të tokës aprovohet nga një shumicë e kualifikuar	Plani i konsolidimit të tokës miratohet nga organi publik kompetent	Nuk ka votim
Transaksionet në tregun e tokës	Ndërmjetësohet nga profesionistët e tokës	Ndërmjetësohet nga profesionistët e tokës	Ndërmjetësohet nga profesionistët e tokës	Kompensimi me para

Rekomandimet e dhëna në këtë udhëzues në përgjithësi i referohen nivelit të legjislacionit primar. Megjithatë, disa aspekte të çështjeve të mbuluara mund të rregullohen me legjislacion dytësor, siç janë rregulloret, dekretet, rezolutat, aktet ligjore dytësore ose të tjera.

1.6 AUDIENCA E SYNUAR

Ky udhëzues është kryesisht për vendimmarrësit dhe profesionistët që merren me administrimin dhe menaxhimin e tokës bujqësore. Mund të përdoret nga ata që tashmë janë duke u marrë me konsolidimin e tokës në nivelin kombëtar dhe/ose ndërkombëtar, si dhe nga ata që eventualisht mund të merren me konsolidimin e tokës në vendet ku ky instrument nuk është vënë në zbatim ende. Ky udhëzues mund të jetë mjet i dobishëm edhe për studiuesit që specializojnë në drejtësi, menaxhim të tokës dhe fusha relevante të tjera.

Politikëbërësit mund ta përdorin këtë udhëzues për hartimin e kornizave legjislative kombëtare për konsolidimin e tokës. Përvoja e FAO-s me mbështetjen e programeve të konsolidimit të tokës në vendet anëtare në Evropë dhe Azinë Qendrore ka treguar se vendimmarrësit që prezantojnë korniza rregullative të konsolidimit të tokës apo hartojnë strategji të konsolidimit të tokës shpesh kanë nevojë për një dokument gjithëpërfshirës si udhëzues. Një dokument i tillë do ta mbulonte spektrin e çështjeve të konsolidimit të tokës, në veçanti ato që bazohen në praktikat e mira nga vendet e tjera (Hartvigsen, 2019).

Zhvillimi i kapaciteteve të profesionistëve që merren me çështjet e menaxhimit dhe administrimit të tokës dhe/ose konsolidimin e tokës në veçanti, është aspekt kyç që i kontribuon suksesit të konsolidimit të tokës. Juristët, gjeodetët e tokës, agronomët, vlerësuesit, planifikuesit hapësinorë, personeli administrativ dhe profesionistët e tjerë mund ta përdorin këtë udhëzues për ta kuptuar më mirë instrumentin dhe praktikën e konsolidimit të tokës nga vendet e tjera. Informatat e tilla mund të përdoren drejtpërdrejt për punën e tyre si dhe për të ndikuar në proceset legjislative që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës.

Ky udhëzues i ilustron praktikën e mira rregullative evropiane dhe mund ta mbështesë mbrojtjen e të drejtave legjitime të zotërimit të tokës në vende të ndryshme. Në këtë udhëzues ilustrohet se si këto të drejta mund ose duhet të mbrohen. Ai mund të përdoret në programe akademike për juristë dhe profesionistë që punojnë në çështjet e konsolidimit të tokës, siç janë gjeodetët dhe vlerësuesit e tokës.

Organizatat e shoqërisë civile që i përfaqësojnë bujqit, pronarët e vegjël, gratë, pakicat, organizatat mjedisore, akademia dhe palët tjera me interes mund të përfitojnë nga ky udhëzues, sepse i ofron mjetet kryesore për mbrojtjen e interesave të grupeve dhe/ose interesave publike në konsolidimin e tokës. Ato mund ta përdorin këtë udhëzues për t'i shfaqur praktikën e mira ndërkombëtare.

1.7 METODOLOGJIA

Ky udhëzues bazohet në analizën e kornizave rregullative në tetë shtete evropiane, përkatësisht në Danimarkë, Finlandë, Gjermani, Lituani, Holandë, Serbi, Spanjë (Galicia) dhe Turqi. Përveç kësaj, ai i përfshin disa aspekte të praktikave rregullative nga vendet e tjera evropiane. Ndonëse është bërë një përpjekje për t'i identifikuar praktikën e mira rajonale për këtë çështje, ky udhëzues nuk duhet të konsiderohet shterues apo që i mbulon të gjitha vendet evropiane.

Shtetet janë zgjedhur duke i marrë parasysh kriteret e mëposhtme: i) traditat e gjata të konsolidimit të tokës; ii) qasjet specifike (që e pasqyrojnë larinë e praktikave të konsolidimit të tokës në Evropë); iii) relevancën për shtetet anëtare të FAO-s në Evropë dhe Azi Qendrore; iv) rëndësinë për shtetet, historikun e përbashkët të krahasueshëm (shtetet e Ballkanit, shtetet baltike, etj.); dhe v) disponueshmërinë e mjeteve kërkimore për një vend specifik.

Në secilin shtet janë vënë kontakte me personat kryesorë, kryesisht anëtarë të LANDNET-it. Fillimisht, ekspertët kryesorë të përzgjedhur kanë ofruar informata themelore për kornizën rregullative në vendet e tyre të prejardhjes, duke përfshirë: i) listën e akteve ligjore që e rregullojnë konsolidimin e tokës; ii) hierarkinë e akteve të tilla ligjore; iii) burimet, ku mund të gjenden aktet ligjore të lartpërmendura; iv) përkthimet në anglisht të akteve ligjore (nëse ka pasur); dhe v) informatat dhe komentet shtesë për këtë çështje.

Pastaj, autorët e këtij udhëzuesi, në bashkëpunim me personat kryesorë nga secili shtet, i kanë analizuar kornizat ligjore dhe i kanë përgatitur dosjet përmbledhëse për secilin juridiksion. Studimi ka përfshirë hulumtimet në zyrë dhe konsultat e gjera me personat kryesorë. Objektivi i hartimit të dosjeve përmbledhëse ka qenë që sigurohej krahasueshmëria midis tetë vendeve të përzgjedhura, ndërsa secila dosje i është përmbajtur strukturës së njëjtë të standardizuar.

Ky udhëzues është hartuar duke u bazuar në informatat nga dosjet përmbledhëse. Rekomandimet kryesore janë prezantuar për komentim dhe diskutim në Punëtorinë e Dhjetë Ndërkombëtare të LANDNET-it/Konsultimin Rajonal për Legjislacionin e Konsolidimit të Tokës në Shkup, Maqedoni e Veriut, më 19-21 qershor 2018. Të gjitha komentet dhe propozimet janë shqyrtuar nga grupi kryesor i autorëve, i cili i ka integruar informatat përkatëse në udhëzues.

Versioni përfundimtar i udhëzuesit është rishikuar nga gjithsej 33 vlerësues të jashtëm, komentet dhe rekomandimet e të cilëve janë mbledhur me shkrim dhe përmes takimeve online. Pas kësaj, udhëzuesi është finalizuar nga grupi kryesor i autorëve duke i marrë parasysh komentet nga shqyrtimit.

1.8 PËRMBAJTJA DHE PËRDORIMI I UDHËZUESIT NË PRAKTIKË

Meqë ky udhëzues bazohet në analizën e legjislacionit në vende të ndryshme evropiane me sisteme dhe tradita të ndryshme ligjore, zbatueshmëria e rekomandimeve në një vend konkret duhet të vlerësohet dhe përshtatet për t'iu përshtatur sistemit ligjor të atij vendi të veçantë dhe fazës së evoluimit të konsolidimit të tokës në të. Është e rëndësishme po ashtu që të merret parasysh faza e evoluimit të konsolidimit të tokës. Përshtatja e modeleve më të avancuara nuk mund të garantojë sukses, meqë vende të ndryshme kanë çështje dhe prioritete të ndryshme të menaxhimit të tokës. Përderisa në disa vende copëzimi i tokës dhe zhvillimi bujqësor janë prioritetet kryesore, në të tjerat çështjet mjedisore dhe çështjet e tjera, siç janë zhvillimi i infrastrukturës, mund të jenë shtytësit kryesorë. Burimet në dispozicion (financiare, njerëzore dhe të tjerët) janë qenësore për konsolidimin e tokës. Modelet më të avancuara mund të kenë implikime të konsiderueshme në kosto (p.sh. drenazhi dhe ujitja, rehabilitimi i rrugëve dhe rimëkëmbja e fshatit), të cilat nuk janë të përballueshme në shumë vende dhe të cilave po ashtu u mungon ekspertiza për drejtimin e projekteve madhore.

Teksti në këtë udhëzues është strukturuar ashtu që çdo çështje e konsolidimit të tokës është paraqitur së pari në kuptim më të përgjithshëm. Ky prezantim i përgjithshëm është pasuar pastaj me praktikatat më relevante të vendeve për atë çështje e pastaj shembuj të formulimeve legjislative janë dhënë në kutitë e tekstit. Për më tepër, në fund të çdo kapitulli apo seksioni, nëpër kuti janë

paraqitur edhe rekomandimet kryesore për atë çështje. Indeksi i të gjitha kutive të formulimeve legjislative, si dhe kutitë e rekomandimeve kryesore, mund të gjenden në fillim të udhëzuesit.

Struktura kryesore e këtij udhëzuesi i ndjek fazat tipike të një projekti të konsolidimit të tokës (shih figurën 2.2): i) fazën e arsyeshmërisë; ii) fazën e rindarjes; dhe iii) fazën e regjistrimit dhe zbatimit. Shpesh, ligjet për konsolidimin e tokës e ndjekin një strukturë të ngjashme logjike. Udhëzuesi përmban 11 kapituj tematikë, ndërsa dy kapitujt e parë janë hyrës. Në kapitullin 1 është prezantuar dokumenti, ndërsa kapitulli 2 jep përmbledhje të veçorive kryesore të konsolidimit të tokës. Kapitulli 3 prezanton objektivat dhe parimet e konsolidimit të tokës. Kapitulli 4 merret me institucionet përkatëse, si dhe me palët e tjera me interes në proceset e konsolidimit të tokës. Kapitulli 5 i kushtohet çështjes së arsyeshmërisë, e cila merret në konsideratë në fillim të çdo projekti dhe përcakton nëse ai projekt mund të zbatohet apo jo. Faza e rindarjes mbulohet nga kapitulli 6, i cili merret me shumëllojshmërinë e çështjeve që shqyrtohen kur krijohet plani i ri i parcelave. Kapitulli 7 i kushtohet zbatimit aktual dhe regjistrimit të situatës së re ligjore. Ai merret edhe me marrëveshjet financiare që rezultojnë nga ndryshimet përkatëse në tokë dhe në strukturat e tjera të pronave. Kapitulli 8 i kushtohet monitorimit dhe vlerësimit të programeve dhe projekteve të konsolidimit të tokës, ndërsa kapitulli 9 i trajton mjetet juridike. Kapitulli 10 i kushtohet kombinimit të konsolidimit të tokës dhe instrumenteve të bankës së tokës. Kapitulli 11 e përfundon udhëzuesin me një përmbledhje të këndvështrimeve globale për konsolidimin e tokës.



Prezantimi i Draftit të Udhëzuesit Ligjor në Santiago de Compostela, Galicia, Spanjë (2019). © FAO.

**PASQYRA E
PËRGJITHSHME E
KONSOLIDIMIT TË
TOKËS**



2. PASQYRA E PËRGJITHSHME E KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Nuk ka asnjë përkufizim ose qasje universale të vetme për konsolidimin e tokës; vende të ndryshme përdorin modele të ndryshme dhe ndjekin objektiva të ndryshme. Sidoqoftë, një krahasim i kornizave rregullative kombëtare mund të mundëson identifikimin e trendeve dhe praktikave kryesore.

Aspektet kryesore ligjore të rregullimit të konsolidimit të tokës mund të dallohen nga kapitujt e ndryshëm përmbajtjesorë. Ato përfshijnë objektivat dhe parimet, përgjegjësitë institucionale, të drejtat e pronarëve të tokave dhe qiramarrësve afatgjatë, elementet kryesore të procesit dhe procedurat që duhet të ndiqen, duke përfshirë mjetet juridike, si dhe monitorimin dhe vlerësimin. Udhëzuesi rekomandon që legjislacioni primar të jetë i shkurtër dhe të nxirren rregullore apo legjislacion tjetër dytësor (p.sh. aktet ligjore të miratuara nga qeveria, ministritë, agjencitë, etj.) për ta siguruar qartësinë dhe qasshmërinë e procedurave. Kjo mund të shoqërohet me manuale operative teknike për t'i udhëzuar profesionistët që punojnë në projektet e konsolidimit të tokës.

Në këtë kapitull janë paraqitur përkufizimet e termave kryesorë. Në të është ofruar edhe një përmbledhje e qasjeve kryesore, duke përfshirë një përmbledhje të praktikave rregullative evropiane të konsolidimit të tokës. Për më tepër, në këtë kapitull janë paraqitur çështjet kryesore lidhur me integrimin e konsolidimit të tokës në kornizën ligjore kombëtare.

2.1 PREZANTIM I PËRGJITHSHËM I KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Konsolidimi i tokës, kur realizohet siç duhet, është instrument i menaxhimit të tokës i krijuar për të zhvilluar struktura efektive të zotërimit të tokës dhe për ta eliminuar joefikasitetin e krijuar nga ndryshimet historike, politike, ekonomike dhe mjedisore. Fakti që programe të konsolidimit të tokës ka pasur për dekada apo madje edhe shekuj me radhë ofron dëshmi të bollshme për potencialin e tij për prosperitet rural. Në fakt, kjo i ka inkurajuar vendet e tjera që të fillojnë reforma duke u bazuar në praktikën e mira rajonale apo globale.

Sidoqoftë, domethënia e termit „konsolidim i tokës“ mund të ndryshojë nga vendi në vend. Në këtë udhëzues janë dhënë përkufizime, klasifikime dhe procese të ndryshme që mund të shërbejnë si informata për politikëbërësit dhe ekspertët kombëtarë që punojnë në legjislacionin për konsolidimin e tokës. FAO e përkufizon konsolidimin e tokës siç është përmendur në Kapitullin 1.

2.1.1 Nacionet dhe përkufizimet e termave kryesorë

Diversiteti i kornizave rregullative dhe interpretimet (përkthimet) e ndryshme të termave kryesorë përbëjnë sfida për shkëmbimin e informatave. Prandaj, për ta krijuar një bazë për një shkëmbim të tillë, është e nevojshme që të paraqiten nocionet dhe të jepen përkufizimet përkatëse. Meqë përkufizimi i FAO-s për „konsolidimin e tokës“ është paraqitur në fillim të kapitullit 1, kjo pjesë do të përqendrohet në përkufizimet e termave të tjerë relevantë.

Zona e projektit të konsolidimit të tokës

Zbatimi i konsolidimit të tokës bazohet në projekte, me fjalë të tjera, nuk realizohet në tërë territorin e një vendi apo rajoni njëkohësisht. Një institucion publik kompetent i identifikon zonat në të cilat konsolidimi i tokës do të ishte më së i nevojshëm dhe efikas. Në disa raste, është ndonjë vendim

sipas detyrës zyrtare nga institucioni, ndërsa në rastet e tjera, vendimi bazohet në ndonjë kërkesë të pronarëve të tokave apo individëve a subjekteve të tjera. Duke i ndjekur procedurat e përcaktuara me ligj, zona e saktë identifikohet dhe shpallet publikisht si zonë e projektit të konsolidimit të tokës. Kjo nuk nënkupton detyrimisht se të gjitha parcelat brenda perimetrit të saj përfshihen apo do të ndikohen nga projekti i konsolidimit të tokës. Janë disa raste kur parcelat përjashtohen nga procesi i konsolidimit të tokës për arsye të ndryshme. Kjo do të diskutohet më vonë në këtë udhëzues. Prandaj, për këtë udhëzues specifik, „zona e projektit të konsolidimit të tokës“ përkufizohet si vijon:

Zona e projektit të konsolidimit të tokës nënkupton të gjitha ato parcela të tokës që përfshihen në territorin e miratuar zyrtarisht të projektit dhe të cilat kësaj i nënshtrohen procedurave të konsolidimit të tokës gjatë zhvillimit të projektit.

Plani i konsolidimit të tokës

Plani i Konsolidimit të Tokës është tërësia kryesore e dokumenteve në procesin e konsolidimit të tokës. Për ta përshkruar Planin e Konsolidimit të Tokës mund të përdoren terma të ndryshëm, siç janë plani i riparcelimit, plani i ricopëzimit, etj. Këta terma mund të mos jenë detyrimisht sinonime në praktikë. Sidoqoftë, në këtë udhëzues, termi „plani i konsolidimit të tokës“ do të kuptohet si sinonim i termit „plani i rindarjes“, që shpesh përdoret në praktikën ndërkombëtare. Nësenë formulimet e akteve ligjore të një vendi të veçantë përdoret shprehimisht termi „plani i zhvillimit të tokës“ apo ndonjë term tjetër, ai term do të përdoret duke iu referuar edhe aktit ligjor specifik kombëtar.

Plani i konsolidimit të tokës, apo plani i rindarjes, është „rezultat i procesit të planifikimit“ dhe e paraqet „planin e ri të parcelave të tokës dhe pronësisë së tyre pas projektit të konsolidimit të tokës“ (Hartvigsen, 2015a, f. 210). Ai zakonisht shqyrtohet nga publiku, aprovohet nga pronarët e tokave dhe miratohet nga institucioni publik kompetent. Ai shërben si bazë për krijimin e një situatë ligjore të re, duke e zëvendësuar atë që ka ekzistuar më parë. Prandaj, termi „plan i konsolidimit të tokës“ përkufizohet si vijon:

Plan i konsolidimit të tokës është tërësia e dokumenteve të ndërlidhura që e definojnë rindarjen për zonën e projektit të konsolidimit të tokës, të aprovuara ose nga të gjithë (në rast të konsolidimit vullnetar të tokës) ose nga shumica e kualifikuar (e definuar ligjërisht) e pronarëve të tokave (në rast të konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë) dhe të aprovuara nga institucioni publik kompetent. Plani i Konsolidimit të Tokës shërben si bazë e vetme për regjistrimin e të drejtave pronësore pas rindarjes.

Palët me interes të projektit

Zbatimi i projektit të konsolidimit të tokës mund të ndikojë në të drejtat e pronarëve të tokave dhe bartësve të të drejtave të tjera, siç janë qiramarrësit afatgjatë, bartësit e hipotekave dhe bartësit e servituteve. Kjo mund të ndikojë edhe në interesat e përfaqësuar nga subjektet zyrtare apo jozyrtare, personat dhe grupet, siç janë organizatat profesionale, mjedisore, të grave e të tjera. Edhe nëse projekti i konsolidimit të tokës nuk i ndryshon të drejtat dhe obligimet e subjekteve dhe grupeve të tilla, ato mund të jenë të interesuara që të marrin pjesë në projekt për t'i përfaqësuar interesat përkatëse të tyre apo të personave të tjerë, si dhe për ta dhënë kontributin e tyre në projekt. Në këtë udhëzues, bartësit e të drejtave, subjektet dhe grupet e lartpërmendura quhen „palë me interes të projektit“ të konsolidimit të tokës. Ndonëse të drejtat dhe interesat e tyre në procesin e konsolidimit të tokës mund të ndryshojnë, ata ka të ngjarë të përfshihen në proces në mënyrë që projekti të arrijë rezultate më të mira. Për qëllimet e këtij udhëzuesi, „palët me interes të projektit“ përkufizohen si vijon:

Palët me interes të projektit nënkuptojnë personat dhe subjektet që përfaqësojnë interesa të caktuara publike ose private, të drejtat dhe/ose obligimet legjitime të të cilëve mund të ndikohen nga realizimi i projektit të konsolidimit të tokës.

Bartësit e të drejtave

Bartësit e të drejtave në projektet e konsolidimit të tokës janë persona fizikë ose juridikë që kanë të drejta të zotërimit të tokës brenda zonës së projektit. Këto të drejta të zotërimit të tokës, përfshirë pronësinë, të drejtat e qirasë, hipotekat dhe servitutet, mund të ndikohen nga konsolidimi i tokës, ndërsa mund apo nuk mund të zyrtarizohen plotësisht (shih të drejtat legjitime të zotërimit të tokës më poshtë). Procesi i konsolidimit të tokës duhet t'i marrë parasysh të gjitha këto të drejta dhe të ofrojë zgjidhje për zyrtarizimin e pretendimeve pronësore të pazyrtarizuara, por të arsyeshme. Marrë parasysh ndikimin që projektet e konsolidimit të tokës e kanë në pronarët e tokave, atyre u jepen të drejta të veçanta gjatë projektit, përfshirë të drejtat e votës në takimet publike dhe përfaqësimit të duhur përmes organeve të zgjedhura. Në këtë udhëzues, „bartësit e të drejtave“ përkufizohen si vijon:

Bartësit e të drejtave nënkuptojnë personat dhe subjektet që kanë të drejta ligjore të zotërimit të tokës, në lidhje me parcelat e përfshira në zonën e projektit të konsolidimit të tokës.

Të drejtat legjitime të zotërimit të tokës

VGGT-të e promovojnë respektimin dhe njohjen e të gjitha të drejtave legjitime të zotërimit të tokës. Legjitimiteti në këtë kuptim u referohet si të drejtave që njihen me ligj, ashtu edhe atyre që gëzojnë legjitimitet social, edhe nëse nuk njihen me ligj. Shtetet inkurajohen që të gjitha të drejtat legjitime t'i njohin me ligj. Proceset e konsolidimit të tokës nuk mund të sigurojnë njohje ligjore, por duhet të merren vetëm me të drejtat që tashmë njihen me ligj (legjitime bazuar në ligj). Në këtë udhëzues, të drejtat legjitime të zotërimit të tokës janë ato të drejta që njihen me ligj, por që janë apo nuk janë të regjistruara. Prandaj, në këtë udhëzues, termi „të drejta legjitime të zotërimit të tokës“ ka kuptim më të ngushtë sesa në VGGT dhe përkufizohet si vijon:

Të drejtat legjitime të zotërimit të tokës janë ato të drejta të zotërimit të tokës që gëzojnë mbrojtje ligjore, pavarësisht se a janë regjistruar zyrtarisht apo jo.

Agjencia udhëheqëse

Zakonisht, shtetet ia caktojnë një apo disa institucioneve specifike përgjegjësinë për formulimin e politikës së konsolidimit të tokës, menaxhimin e programit të konsolidimit të tokës dhe realizimin aktual të projekteve të konsolidimit të tokës. Varësisht nga qasja që e ndjek një shtet i veçantë, agjencia udhëheqëse apo agjencitë udhëheqëse mund të veprojnë në nivelin kombëtar, rajonal apo edhe lokal. Po ashtu, disa nga funksionet e lartpërmendura mund t'u jepen institucioneve të tjera, siç është shtjelluar në seksionin 4.1. Për qëllimet e këtij udhëzuesi, „agjencia udhëheqëse“ kuptohet si vijon:

Agjencia udhëheqëse është institucioni publik që është përgjegjës për formulimin e politikës së konsolidimit të tokës në vend, menaxhimin e programit të konsolidimit të tokës dhe realizimin aktual të projekteve të konsolidimit të tokës.

Banka e tokës (fondi)

Përderisa termi „bankë e tokës“ nuk rrjedh direkt nga procesi i konsolidimit të tokës dhe është vetëm instrument ndihmës, ai është shpesh thelbësor për suksesin e konsolidimit të tokës. Konsolidimi i tokës zbatohet në një mënyrë më efektive nëse shteti ka një rezervë të caktuar të tokës që mund ta vërë në dispozicion për projektet e konsolidimit të tokës. Kjo i shton mundësitë potenciale për rindarjen e tokës në zonën e projektit të konsolidimit të tokës. Formimin dhe menaxhimin e rezervave të tilla shtetërore të tokës mund ta bëjë ndonjë institucion publik, ndërmarrjet shtetërore apo llojet e tjera të personave juridikë shtetërorë, rajonalë ose komunalë që kanë paksa fleksibilitet për të vepruar

brenda tregut të tokës – siç janë të drejtat lidhur me zbatimin e transaksioneve me tokën (blerja, shitja, shkëmbimi, dhënia me qira, etj.), rregullat e përshtatura të buxhetimit (domosdoshmëria për buxhetim rikthyes), etj. bankat e tokës, si dhe integrimi i tyre me konsolidimin e tokës, dhe janë shtjelluar më në hollësi në kapitullin 10. Përveç përdorimit të tyre në konsolidimin e tokës, bankat e tokës mund të përdoren për qëllime të tjera të ndryshme, si për blerjen e tokës paraprakisht, kur kushtet e tregut janë të favorshme në zonat e projekteve të ardhshme të infrastrukturës publike, duke iu shmangur kështu nevojës për shpronësim të mëvonshëm. Për qëllimet e këtij udhëzuesi, termi „bankë e tokës“ kuptohet si vijon:

Banka e tokës është institucioni publik që e bën blerjen, shitjen apo dhënien e ndërmjetme me qira të tokës në mënyrë që ta shtojë qarkullimin e tokës, për ta lehtësuar tregun e tokës rurale në përgjithësi dhe për t'i përmbushur objektivat e politikës publike lidhur me përdorimin e qëndrueshëm të tokës rurale në veçanti.

Terma dhe përkufizime të tjera lidhur me konsolidimin e tokës do të jepen në kapitujt përkatës të këtij udhëzuesi. Nëse nuk jepet ndonjë përkufizim, nënkuptohet se termi është i njohur dhe i pranuar në praktikën profesionale.

2.1.2 Qasjet në konsolidimin e tokës

Tipologjia e konsolidimit të tokës ndryshon varësisht se a marrin pjesë pjesëmarrësit me vullnetin e tyre apo ka elemente të detyrimit. Klasifikimi i dytë i zakonshëm bazohet në numrin e objektivave të konsolidimit të tokës.

Nëse secili pronar i tokës brenda zonës së projektit të konsolidimit të tokës vendos lirisht nëse dhe në cilat kushte do ta konsolidojë tokën e tij/të saj, dhe bazuar në këtë, agjencia udhëheqëse apo organi tjetër kompetent publik e miraton planin e konsolidimit të tokës, konsolidimi i tillë i tokës konsiderohet *vullnetar*. Në një rast të tillë, nuk ka nevojë për votim për planin e konsolidimit të tokës, meqë të gjithë pronarët e tokave, me propozimin e planifikuesit të rindarjes, kanë vendosur për kushtet e rindarjes së parcelave të tyre. Nëse pronarët e tokave brenda zonës së projektit të konsolidimit të tokës janë të obliguar të marrin pjesë në projekt bazuar në vendimin e agjencisë udhëheqëse apo të ndonjë organi publik kompetent tjetër dhe plani i konsolidimit të tokës miratohet nga një shumicë e kualifikuar (e përcaktuar ligjërisht) e pronarëve të tokës, ai konsolidim i tokës konsiderohet *konsolidim i tokës i bazuar në shumicë*. Termi konsolidim i tokës „i bazuar në shumicë“ mundëson që të dallohet nga projektet e konsolidimit të tokës që iniciohen nga autoritetet (shtetërore, rajonale ose lokale), ku nuk ka votim nga pronarët e tokës për planin e konsolidimit të tokës.⁶

Analiza e rasteve të vendeve të ndryshme ka dëshmuar se qasje të ndryshme ndaj konsolidimit të tokës – vullnetar, i bazuar në shumicë dhe i detyrueshëm, mund të përdoren për t'i arritur rezultatet e dëshiruara të menaxhimit të tokës. Megjithatë, mënyra e zgjedhur për konsolidimin e tokës duhet të korrespondojë me situatën e vendit specifik. Për shembull, në vendet me sfond post-socialist, zbatimi i konsolidimit të detyrueshëm të tokës mund të shkaktojë më shumë kundërshtim sesa në vendet e Evropës Perëndimore, ku ka një histori të gjatë të besimit në sistem. Duhet të theksohet gjithashtu se në disa vende ofrohet vetëm një model i konsolidimit të tokës, ndërsa vendet e tjera mund të përdorin qasje të ndryshme, varësisht nga situata në zonën e projektit.

Edhe pse qasjet vullnetare dhe ato të bazuara në shumicë janë dëshmuar efikase, rekomandohet që të fillohet me konsolidimin vullnetar të tokës në një vend, meqë i respekton më shumë të drejtat e zotërimit të tokës të të gjithë pronarëve të tokave dhe bartësve të të drejtave. Sidoqoftë, mund të ketë situata ku qasja e bazuar në shumicë është zgjidhje më e përshtatshme. Për shembull, nëse ka

⁶ Për lloje të ndryshme të konsolidimit të tokës shih Thomas, J. 2006.

nevojë urgjente për përmirësim të infrastrukturës bujqësore, qasja vullnetare mund të jetë shumë e vështirë për t'u zbatuar. Qasja e bazuar në shumicë mund të jetë më e përshtatshme kur projekti e ka mbështetjen e fortë të shumicës së pronarëve të tokave ose kur ka nevojë për riorganizim gjithëpërfshirës të territorit për t'i mbështetur punimet qenësore në infrastrukturën rurale, siç është rehabilitimi apo ndërtimi i sistemeve të ujitjes dhe drenazhit. Riorganizimi i plotë i një zone në terren është i mundur në kuadër të qasjes vullnetare, por për këtë kërkohet mbështetje e përgjithshme. Qasja e bazuar në shumicë mund të preferohet kur mungon unanimiteti, por kur mbështetja është e madhe. Në vendet që kanë konsolidim të tokës edhe vullnetar, edhe të bazuar në shumicë, vendimi për atë se cila qasje do të përdoret në projekte specifike duhet të merret pas një studimi të thukët të arsyeshmërisë, përfshirë intervistat me të gjithë pronarët e tokave dhe shfrytëzuesit e tokave. Në rastin e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë, me legjislacion duhet të parashihen masa të duhura mbrojtëse, siç është kërkesa që plani i konsolidimit të tokës të aprovohet nga shumica e kualifikuar e pronarëve pjesëmarrës të tokës, kërkesa që ky grup ta përfaqësojë një shumicë të kualifikuar të territorit që ndërlidhet me zonën e projektit, respektimin e duhur të të drejtave legjitime të zotërimit të tokës, praninë e mjeteve juridike efektive administrative dhe gjyqësore, mekanizmat për ta siguruar transparencën e duhur të procesit dhe për ta siguruar të drejtën e të gjitha palëve me interes për t'u dëgjuar. Në çdo projekt duhet të jetë e mundur që të dëshmohet qartë interesi publik që e arsyeton nevojën për qasjen e bazuar në shumicë.

Edhe qasja vullnetare, edhe ajo e bazuar në shumicë duhet të realizohen në bazë të kornizës ligjore specifike për konsolidimin e tokës. Rrjedhimisht, qasja vullnetare nuk duhet të konsiderohet si shkëmbim dhe/ose shitblerje e thjeshtë e parcelave duke u bazuar në mekanizmat e përgjithshëm të së drejtës civile. Me kornizën ligjore për konsolidimin e tokës duhet të parashihen mekanizma të veçantë, për shembull mundësimi i planifikimit të rindarjes nga profesionistët e tokës, miratimi i planit, rregullat e thjeshta për regjistrimin e pastajmë të tokës dhe masat e duhura mbrojtëse për të gjitha palët me interes të projektit.

Siç u përmend shkurtimisht, disa vende e zbatojnë një procedurë tjetër, të *ashtuquajturin konsolidimi i detyrueshëm i tokës*, ku pronarët e tokave nuk kanë të drejtë të votojnë për planin e konsolidimit të tokës. Në rastet e tilla, plani i konsolidimit të tokës miratohet nga ndonjë njësi publike kompetente. Sidoqoftë, konsolidimi i detyrueshëm i tokës normalisht do t'i nënkuptonte konsultimet me pronarët e prekur të tokës dhe palët e tjera me interes, përfshirë të drejtën për ta kërkuar fillimin e projektit të konsolidimit të tokës. Ky udhëzues nuk e miraton apo rekomandon vendimmarrjen për konsolidimin e tokës kur pronarët e tokave (të gjithë apo shumica e tyre) nuk kanë ndonjë ndikim në rindarjen e pronave të tyre. Megjithatë, meqë të tria qasjet kanë ngjashmëri të mëdha, është e domosdoshme që në këtë udhëzues të merret në konsideratë edhe konsolidimi i detyrueshëm i tokës.

Projektet e konsolidimit të tokës që synojnë ta përmirësojnë zhvillimin e bujqësisë konsiderohen si projekte *me një qëllim*, ndërsa ato që i kombinojnë disa objektiva, për shembull, zhvillimin bujqësor me përmirësimin e infrastrukturës dhe/ose objektivat mjedisorë, konsiderohen *me shumë qëllime*. Përveç kësaj, duhet të mbahet mend se konsolidimi i tokës mund të nxitet nga projekte të tjera, siç janë autostradat, hekurudhat, ndërtimi i aeroportit, zbutja e vërshimeve, rimëkëmbja e natyrës dhe zhvillimi rural.

Praktika në vendet me tradita të gjata të konsolidimit të tokës tregon se ai u shërben më shumë se nevojave për zhvillim bujqësor. Në shumë vende në Evropën Qendrore dhe Lindore, kur konsolidimi i tokës është vënë në zbatim, ai është parë kryesisht si instrument i zhvillimit bujqësor. Megjithatë, kjo po ndryshon dhe mund të vërehet një zhvendosje drejt konsolidimit të tokës me shumë qëllime. FAO e mbështet qasjen e konsolidimit të tokës me shumë qëllime, meqë është mjet shumë më efikas i menaxhimit të tokës krahasuar me qasjen me një qëllim.

Figura 2.1: Ilustrimi i një konsolidimi të tokës me shumë qëllime në Gjermani



Burimi: Bazuar në A. Peter, T. Busch, Qeveria e Qarkut të Arnsberg, Gjermani.

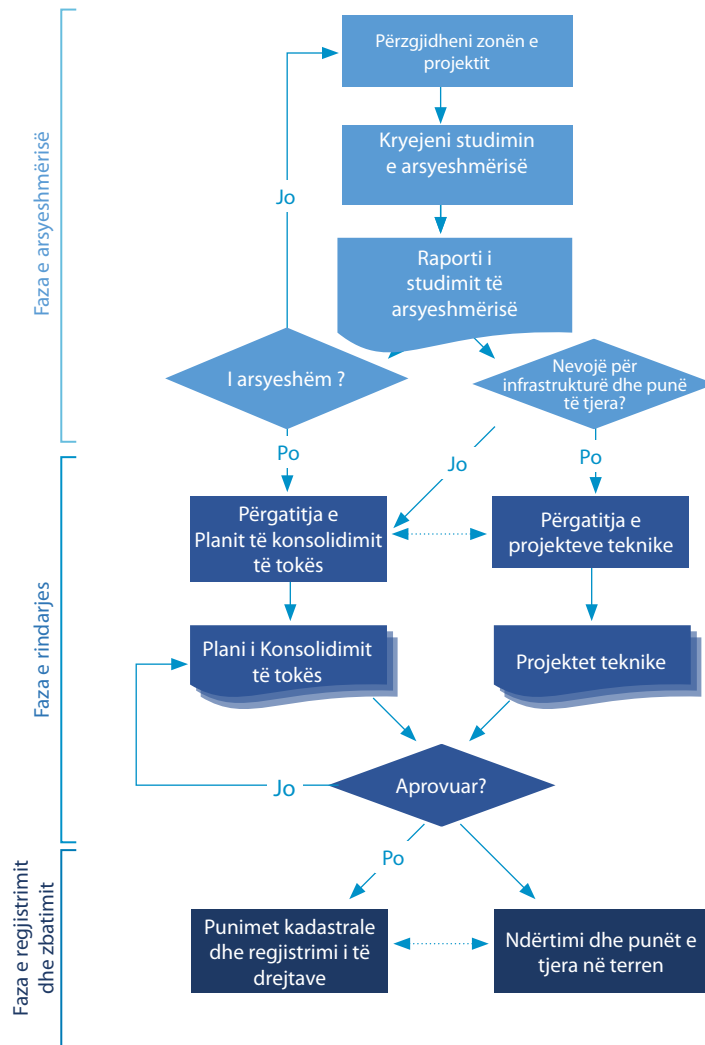
2.1.3 Fazat e projekteve të konsolidimit të tokës

Bazuar në praktikën kombëtare dhe ndërkombëtare, janë identifikuar tri fazat kryesore të projekteve të konsolidimit të tokës:

1. Faza e arsyeshmërisë
2. Faza e rindarjes.
3. Faza e regjistrimit dhe zbatimit.

Struktura thelbësore e këtij udhëzuesi i përcjell këto tri faza, të cilat janë ilustruar në figurën 2.2. Këto faza të përgjithshme e pasqyrojnë një proces tipik të zbatimit të projekteve të konsolidimit të tokës, të cilat zakonisht zgjasin 2-5 vjet në total, varësisht nga madhësia e projektit dhe punët e infrastrukturës të paraparë ne të.

Figura 2.2: Tri fazat e përgjithshme të konsolidimit të tokës në projektet e konsolidimit të tokës



E drejta për të aplikuar për projekt nuk do të thotë automatikisht se ai do të fillon. Analizat e vendeve tregojnë se pronarë të ndryshëm të tokave, bartës të të drejtave, palë me interes dhe njësi private dhe publike mund të dorëzojnë kërkesë për projekt të konsolidimit të tokës. Agjencia udhëheqëse pastaj vendos nëse do ta nis fazën e arsyeshmërisë të ndonjë projekti apo jo. Kjo vlen edhe për konsolidimin vullnetar të tokës, edhe atë të bazuar në shumicë.

Zakonisht, studimet e arsyeshmërisë i bën agjencia udhëheqëse, me përfshirjen e fortë të pronarëve të tokave dhe palëve të tjera me interes në projekt. Përputhja e projektit të propozuar me objektivat e përcaktuara të konsolidimit të tokës vlerësohet së pari, pastaj vlerësohen nevojat paraprake financiare dhe bëhet një vlerësim fillestar i çdo ndikimi negativ në natyrë dhe mjedis. Praktika ndryshon varësisht nga thellësia e së studimit të arsyeshmërisë. Megjithatë, ajo është mjet i thjeshtë dhe relativisht i lirë (krahasuar me kostot e zbatimit të plotë të projektit) për të sqaruar nëse projekti është i arsyeshëm apo jo.

Studimi i arsyeshmërisë është baza për të vendosur nëse do të fillojë faza e rindarjes. Gjatë fazës së rindarjes, puna e filluar gjatë fazës së arsyeshmërisë vazhdon, për shembull, planifikuesi vazhdon t'i intervistojë pronarët e tokave, duke i marrë parasysh preferencat e tyre lidhur me rindarjen e tokës, dhe e përgatit planin. Zakonisht, Plani i Konsolidimit të Tokës shqyrtohet dhe ndryshohet publikisht disa herë. Pas miratimit nga pronarët e tokave, ai miratohet nga agjencia udhëheqëse apo ndonjë organ tjetër publik kompetent, siç është ndonjë Komision i Konsolidimit të Tokës, sikur në Danimarkë (shih seksionin 2.2.1.). Në këtë kohë, faza e regjistrimit dhe zbatimit mund të fillojë.

Zbatimi i Planit të Konsolidimit të Tokës zakonisht përfshin rievimin kadastral, shënjimin e kufijve të rinj të parcelave, regjistrimin e pronave, marrëveshjet financiare dhe kompensimet, si dhe punët e ndërtimit (nëse përfshihen).

Njëri nga tiparet dalluese të një programi operativ të konsolidimit të tokës është prania e një instrumenti ligjor, i cili e lejon regjistrimin e pronave të sapoformuara me një akt të vetëm administrativ apo gjyqësor. Kjo duhet ta sigurojë një bazë të përshtatshme për regjistrimin e pronave, pa pasur nevojë për ndonjë marrëveshje të ndarë midis pjesëmarrësve të projektit apo për t'i përdorur format e tjera me shumë dokumente, të cilat mund të sjellin vonesa të konsiderueshme në proces. Praktikrat lidhur me këtë çështje ndryshojnë nga vendi në vend.

2.2 PASQYRË E PËRGJITHSHME E PRAKTIKAVE RREGULLATIVE TË KONSOLIDIMIT TË TOKËS NË EVROPË

Konsolidimi i tokës ka traditë të gjatë në Evropë. Në Evropën Perëndimore ka pasur vazhdimësi të konsolidimit të tokës, ndërsa në Evropën Qendrore dhe Lindore zhvillimi i tij shpesh është ndërprerë. Në Danimarkë, Finlandë, Gjermani dhe Holandë, konsolidimi i tokës ka qenë komponentë e menaxhimit të tokës për dekada apo edhe gjatë njëqind viteve të fundit. Si kontrast, në Lituani ose Serbi historia e konsolidimit të tokës është më komplekse. Për më tepër, qasja ndaj konsolidimit të tokës ndryshon në vende të ndryshme.

Është e këshillueshme që t'i lexoni informatat kryesore për konsolidimin e tokës në seksionet e ndara për vendet, që janë paraqitur në pjesët e mëposhtme. Këto pjesë jo vetëm që e japin një pasqyrë të proceseve të konsolidimit të tokës për secilin vend të përzgjedhur, por edhe mundësojnë që të kuptohen më mirë informatat që janë paraqitur në kapitujt dhe pjesët që vijnë pas tyre. Fakti që praktikrat e ndryshme nëpër vende janë paraqitur këtu dhe në pjesët e tjera të këtij udhëzuesit nuk do të thotë se FAO i miraton të gjitha ato. Disa informata janë paraqitur thjesht për ilustrim, ndërsa ky udhëzues synon të jetë i qartë sa u përket praktikave që konsiderohen të rekomandueshme.

Informata më të hollësishme për kornizën rregullative të konsolidimit të tokës në disa nga vendet e analizuara mund të gjenden në FAOLEX (www.fao.org/faolex/en).

2.2.1 Danimarka

Fillet e konsolidimit të tokës në Danimarkë mund të gjenden qysh në vitet e 1780-ta, kur e ashtuquajtura „lëvizje e mbylljes“ (Hartvigsen, 2014a, f. 52) e ndau përdorimin e zakonshëm të tokës bujqësore mes fshatarëve dhe i prezantoi feramat familjare individuale.

Ligji i parë „modern“ për Konsolidimin e Tokës është miratuar në vitin 1924 (Hartvigsen, 2015b). Ligji aktual që i kushtohet enkas konsolidimit të tokës është *Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe Shitblerjen Publike të Pronës së Patundshme për Qëllime Bujqësore* (Nr. 31 i vitit 2017). Konsolidimi i tokës në Danimarkë zakonisht zbatohet vullnetarisht, por, nëse zbatohet së bashku me projektet

e infrastrukturës, ku shteti apo komuna kanë mundësi t'i shpronësojnë të drejtat private të tokës, atëherë të drejtat private të tokës mund të shpronësohen në rastet kur bartësit e ndikuar të të drejtave nuk pajtohen me konsolidimin e propozuar vullnetar të tokës.

Objektivat kryesorë të konsolidimit të tokës në Danimarkë janë: shfrytëzimi më i mirë komercial i pronave bujqësore duke e reduktuar copëzimin e tokës dhe duke e rritur madhësinë e pronave dhe fermave bujqësore; kontributi në zbatimin e projekteve për ruajtjen dhe përmirësimin e vlerave natyrore dhe mjedisore; kontributi në zhvillimin rural duke i përmirësuar kushtet strukturore dhe duke e zvogëluar copëzimin e tokës; duke e marrë parasysh natyrën dhe mjedisin dhe vlerat e peizazhit.

Projektet e konsolidimit të tokës në Danimarkë mund të ndahen në projekte të nxitura nga projektet (siç është ndërtimi i autostradës), projekte të rimëkëmbjes së natyrës dhe projekte private të nxitura nga pronarët.⁷

Financimi nga shteti i projekteve „me objektivin tradicional të zhvillimit të bujqësisë“ ka vazhduar deri në vitin 2006, pas së cilës këto projekte, që zakonisht janë iniciuar nga një grup fermerësh vendas, nuk janë mbështetur më. Sidoqoftë, që nga viti 2018, konsolidimi i tokës për zhvillim bujqësor është mbështetur përsëri, por me një buxhet relativisht të kufizuar të programit. Për më tepër, projekte të konsolidimit të tokës me shumë qëllime janë testuar gjatë viteve 2016-2020 nga shoqata filantropike private Realdania⁸, ndërsa Ministria e Mjedisit dhe Ushqimit e ka filluar një skemë të re mbështetëse për konsolidimin e tokës me shumë qëllime në vitin 2020, duke e inkurajuar një qasje të integruar ndaj zhvillimit bujqësor, restaurimit të natyrës dhe përmirësimit të vlerave rekreative në zonat rurale.

Institucioni kryesor përgjegjës për konsolidimin e tokës është Ministria e Mjedisit dhe Ushqimit. Agjencia specifike përgjegjëse është Agjencia Bujqësore Daneze në kuadër të Ministrisë së Mjedisit dhe Ushqimit. Ministri i përcakton rregullat për dy Komisionet e Përhershme Rajonale të Konsolidimit të Tokës (një për pjesët lindore dhe një për pjesët perëndimore të vendit), ndërsa Ministria këtyre komisioneve u ofron ndihmë sekretarie.

Çdo Komision i Konsolidimit të Tokës përbëhet nga një kryetar, dy nënkryetarë dhe nëntë anëtarë të tjerë. Kryetari dhe nënkryetari i Komisionit të Konsolidimit të Tokës janë gjyqtarë që emërohen nga kryetari i gjykatës përkatëse. Nëntë anëtarët e tjerë përbëhen nga: tre ekspertë të vlerësimit që emërohen me propozim të Ministrit të Çështjeve Ekonomike dhe të Biznesit; tre ekspertë të bujqësisë që emërohen me propozim të Këshillit Danez të Bujqësisë dhe Ushqimit; dhe tre anëtarë që emërohen me propozim të Asociacionit të Komunave në Danimarkë. Këta ekspertë përbëjnë një „grup“ ekspertësh, ndërsa për miratimin e çdo vendimi për konsolidimin e tokës, Komisioni përbëhet nga kryetari ose një nënkryetar, një ekspert i vlerësimit, një ekspert i bujqësisë dhe një anëtar që caktohet me propozim të Asociacionit të Komunave. Kryesuesi vendos nëse ai/ajo ose njëri nga zëvendëskryesuesit do ta mbajë postin e kryesuesit në rastin konkret. Është kryesuesi ose zëvendëskryesuesi ai që i emëron tre anëtarët e tjerë. Komisioni është kompetent për të marrë vendime kur kryesuesi apo nënkryesuesi, eksperti i vlerësimit dhe eksperti i bujqësisë apo anëtari i caktuar me propozim të Asociacionit të Komunave janë të pranishëm. Në rast të votave të barabarta, vota e kryesuesit apo nënkryesuesit është vendimtare.

Sapo të gjithë pronarët pjesëmarrës të tokave t'i japin pëlqimet e tyre individuale për propozimet e bëra nga planifikuesi i konsolidimit të tokës lidhur me rindarjen e pronave të tyre, Plani i

⁷ Për më shumë informata shihni faqen e internetit të Agjencisë Bujqësore Daneze, <http://lbst.dk/landbrug/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/#c6320>

⁸ Shih www.realdania.org.

Konsolidimit të Tokës i paraqitet Komisionit në një takim publik. Komisioni e miraton planin duke marrë vendim. Duke u bazuar në këtë, sekretariati e bën regjistrimin dhe zbatimin e Planit, i cili përfshin demarkimin e kufijve të rinj, rievimin e parcelave të reja dhe regjistrimin e të drejtave të reja të pronës në regjistrin e tokës. Të gjitha punimet pas vendimit janë thjesht teknike dhe, për këtë arsye, çdo leje që kërkohet me ligjet e tjera, për shembull, leja për ta vendosur ndonjë hyrje të re në ndonjë rrugë publike, duhet të merret para vendimit.

Agjencia Bujqësore Daneze bashkëpunon ngushtë me Agjencinë e Natyrës në rastet e projekteve të konsolidimit të tokës në kuadër të restaurimit të natyrës. Agjencia Bujqësore Daneze është përgjegjëse për konsolidimin e tokës në projektet e tilla. Planifikimin dhe ndërmjetësimin e negociatave midis bartësve të të drejtave dhe përgatitjen e Planit të Konsolidimit të Tokës mund t'a bëjë ose Agjencia Bujqësore Daneze, ose kompanitë private të kontraktuara (si kompanitë këshilluese, ashtu edhe kompanitë gjeodezike). Puna në lidhje me regjistrimin dhe zbatimin e Planit të Konsolidimit të Tokës kryhet gjithmonë nga kompanitë gjeodezike private, pasi ato kanë monopol (licencë) për ta bërë punën dhe rievimin kadastral.

2.2.2 Finlanda

Finlanda ka histori të gjatë të konsolidimit të tokës dhe, pa dyshim, dy dekadat e fundit kanë qenë më dinamike në zhvillimin e saj (Kontinen, 2016). Konsolidimi i tokës zbatohet kryesisht në zonat bujqësore, edhe pse ka raste të konsolidimit të tokës pyjore. Sipas *Strategjisë së Rirregullimit të Tokës të Ministrisë së Bujqësisë dhe Pylltarisë për periudhën 2015-2020*, në vitin 2014 në zbatim e sipër kanë qenë 55 projekte të konsolidimit të tokës në proces, të cilat kanë mbuluar rreth 76,000 hektarë. Pjesa dërrmuese ka qenë *tokë e punueshme*, ndërsa vetëm tri projekte i janë kushtuar konsolidimit të tokës pyjore (Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, 2015).

Nuk ka ligj të veçantë për konsolidimin e tokës në Finlandë. Akti kryesor ligjor që e rregullon konsolidimin e tokës është *Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme*, kapitulli 9 i të cilit e përfshin konsolidimin e tokës, ndërsa kapitulli 12 zbatohet për rindarjen e tokës në zonat urbane. Dy akte të tjera kryesore janë *Akti i Autostradave* dhe *Akti i Hekurudhave*, me të cilat rregullohet, mes tjerash, përdorimi i konsolidimit të tokës në ndërtimin e autostradave dhe hekurudhave. Përveç këtyre akteve ligjore, ka edhe dokumente strategjike (jo akte ligjore) që luajnë rol në realizimin e konsolidimit të tokës, për shembull, *Strategjia e Rirregullimit të Tokës e Ministrisë së Bujqësisë dhe Pylltarisë për periudhën 2015-2020* (dhe më parë për periudhën 2008-2013), e cila u përmend më lart.

Të gjitha aktivitetet lidhur me konsolidimin e tokës i zhvillon Gjeodezia Kombëtare në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë dhe Pylltarisë. Zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës e bën gjeodeti i Gjeodezisë Kombëtare dhe dy të besuar të zgjedhur nga këshilli i komunës në të cilin bëhet konsolidimi i tokës. Përderisa Gjeodezia Kombëtare ka të drejtë që të iniciojë projekte të konsolidimit të tokës në mënyrë unilaterale, praktika e zakonshme është që nisjen e projektit ta kërkojnë pronarët e tokave. Madje edhe kërkesa e një pronari të vetëm të tokës është bazë e mjaftueshme për fillimin e procedurave fillestare. Edhe pse nuk është kërkesë ligjore, projekti i konsolidimit të tokës në praktikë nis vetëm nëse mbështetet nga shumica e pronarëve të tokës. Toka e atyre që nuk e mbështetin projektin zakonisht nuk përfshihet në projekt. Nëse konsiderohet e nevojshme, gjeodeti i Gjeodezisë Kombëtare dhe dy të besuarit mund të vendosin që parcelat e tilla t'i përfshijnë në projekt pa miratimin e pronarëve të tyre (Hiironen & Niukkanen, 2014).

Procesi fillon me fazën përgatitore, e cila përfshin, ndër të tjera, një studim të arsyeshmërisë. Nëse rezultatet e konfirmojnë arsyeshmërisë e projektit, atëherë mund të nisë faza e inventarizimit dhe planifikimit. Preferencat e pronarëve të tokave lidhur me rindarjen e parcelave merren gjatë bisedave

individuale dhe takimeve publike. Pronarët e tokave nuk votojnë fare për planin. Plani miratohet me vendim të gjeodetit të Gjeodezisë Kombëtare dhe të dy të besuarve. Pastaj, Plani i Konsolidimit të Tokës zbatohet (shih Hiironen & Niukkanen, 2014).

Përveç takimeve publike që i organizon gjeodeti i Gjeodezisë Kombëtare, pronarët e tokave kanë të drejtë t'i përfaqësojnë interesat e tyre në projekt përmes Bordit Këshillëdhënës të Pronarëve të Tokave, i cili përbëhet nga tre deri në tetë përfaqësues të zgjedhur në takim publik. Bordi Këshillëdhënës i Pronarëve të Tokave vendos se cilat punë të përgjithshme (siç është ndërtimi i rrugëve lokale) duhet të kryhen, ndërsa kryetari i Bordit i nënshkruan kontratat me kompanitë që i kryejnë punimet. Aktivitetet e Bordit i mbikëqyr gjeodeti kadastral.

2.2.3 Gjermania

Gjermania ka traditë të krijuar mirë në konsolidimin e tokës. Zhvillimi i konsolidimit të tokës është ndërprerë në pjesën lindore të Gjermanisë për disa dekada dhe nuk është rivënë në zbatim deri pas ribashkimit të vendit në vitin 1990. Deri në vitin 2006, përgjegjësia për legjislacionin e konsolidimit të tokës në Gjermani i është dhënë Qeverisë Federale, e pastaj u është bartur shteteve federale të Gjermanisë (Länder).

Akti kryesor ligjor që e rregullon konsolidimin e tokës në Gjermani është *Akti i Konsolidimit të Tokës* (AKT), i cili së pari është miratuar në vitin 1953 (dhe është ndryshuar substancialisht në vitin 1976) dhe i cili përdoret ende nga të gjitha shtetet federale si bazë ligjore për konsolidimin e tokës. Për ta zbatuar AKT-në, secili shtet i ka miratuar rregulloret e veta zbatuese. Për shembull, në Bavari, përveç AKT-së, për konsolidimin e tokës zbatohen rregullore të tjera, siç është *Ligji për Zbatimin e Konsolidimit të Tokës Bavareze* (LZKT), *Udhëzimet Bavareze për Financimin e Zhvillimit Rural* dhe *Udhëzimet për Restaurimin e Fshatrave Bavareze* (Gollwitzer, 2018).

Në seksionin 1 të AKT-së përkufizohen gjerësisht objektivat e konsolidimit të tokës. Prandaj, konsolidimi i tokës bëhet „me qëllim të përmirësimit të prodhimit dhe kushteve të punës në bujqësi dhe pylltari, si dhe promovimit të përdorimit dhe zhvillimit të përgjithshëm të tokës“. Në seksionin 37 të këtij Akti përcaktohen objektiva më të hollësishme, për shembull, për t'i „përmbushur kërkesat moderne menaxheriale“, për të siguruar „njësi me lokacion, formë dhe madhësi më të favorshme“ dhe për të siguruar „shtigje, rrugë, trupa ujqor dhe hapësira të tjera të përbashkëta“. Përveç kësaj, me të përcaktohen masa për „ruajtjen e dheut, përmirësimin e kualitetit të dheut dhe rregullim të peizazhit“, për „përmirësimin e kushteve themelore të ndërmarrjeve bujqësore, zvogëlimin e sasisë së punës dhe lehtësimin e menaxhimit të fermës“, për „rimëkëmbjen e fshatit“, sqarimin e situatave ligjore, etj. Objektivat e konsolidimit modern të tokës në Gjermani janë zhvendosur „nga vetëm zhvillimi bujqësor dhe projektet e infrastrukturës tek mbrojtja e natyrës“. Konsolidimi i tokës sot është kryesisht mjet për zhvillimin e integruar rural, që synon përmirësimin e njëkohshëm të kushteve ekonomike, ekologjike dhe sociale (Hartvigsen, 2015b).

Sa i përket infrastrukturës institucionale, AKT i parasheh tri nivele të autoriteteve të konsolidimit të tokës – autoriteti suprem i konsolidimit të tokës, autoriteti më i lartë për konsolidimin e tokës dhe autoriteti më i ulët i konsolidimit të tokës – shih seksionin 2 të AKT-së. Shtetet e përcaktojnë rolin e secilit autoritet. Për shembull, në Bavari, Ministria e Ushqimit, Bujqësisë dhe Pylltarisë është autoriteti suprem, ndërsa shtatë zyrat e zhvillimit rural e luajnë rolin e autoriteteve lokale të konsolidimit të tokës (Gollwitzer, 2018). Në AKT parashihet formimi i një Organi të Pjesëmarrësve, i cili e ka funksionin e një organi ligjor publik⁹. Në Bavari, ndryshe nga shumica e shteteve të tjera, Organi i

⁹ Sipas nenit 10 të AKT, „pjesëmarrësit“ janë „pronarët e tokave dhe personat që e bartin të drejtën trashëgimore në tokë“. Të gjithë bartësit e të drejtave të tjera janë „pjesëmarrës të rendit sekondar“.

Pjesëmarrësve është autoriteti më i ulët i konsolidimit të tokës dhe ka të drejta dhe funksione të gjëra, siç është planifikimi dhe riformimi i zonës së konsolidimit të tokës (seksionet 18, 37 e AKT-së; neni 2 i LZKT-së), krijimi i mjeteve të përbashkëta dhe publike brenda zonës së konsolidimit të tokës (neni 39 i AKT-së) dhe e zhvillon procedurën e vlerësimit (seksionet 27, 33 të AKT-së; neni 8 i LZKT-së). Anëtarët e Organit të Pjesëmarrësve janë kryesisht pronarë të tokave brenda zonës së projektit. Organi i Pjesëmarrësve e zgjedh një Bord që e udhëheq punën e tij. Mund të krijohen edhe organe të tjera, siç janë Shoqatat e Organit të Pjesëmarrësve; ato përfshihen në procesin e konsolidimit të tokës lidhur me, për shembull, menaxhimin e thesarit për të gjithë organet e pjesëmarrësve në qarkun përkatës përkatës.

AKT parasheh mundësi për realizimin e konsolidimit të tokës përmes pesë procedurave të ndryshme: i) konsolidimi standard i tokës; ii) shkëmbimi vullnetar i tokës; iii) konsolidimi i tokës për të realizuar projekte publike në shkallë të gjerë; iv) konsolidimi i thjeshtuar i tokës; dhe (v) konsolidimi i përshtetshëm i tokës. Në praktikë, zbatohen kryesisht tri llojet e para të konsolidimit të tokës (i deri në iii) (Gollwitzer, 2018).

Procedura standarde e konsolidimit të tokës është më e zakonshme dhe e ka „qasjen më gjithëpërfshirëse të planifikimit“ (Thomas, 2004, f. 3). Projektet fillon pas vendimit të autoritetit të nivelit më të lartë për konsolidimin e tokës. Edhe pse preferencat e pjesëmarrësve mbledhen gjatë një konsultimi të detyrueshëm, nuk ka votim për t'u aprovuar Plani i Konsolidimit të Tokës. Miratimi i Planit bazohet në vendimin e autoritetit të nivelit më të lartë për konsolidimin e tokës. Gjithashtu, votim për Planin e Konsolidimit të Tokës nuk ka as për llojet e tjera të procedurave të konsolidimit të tokës që janë renditur më lart (Hartvigsen, 2015b).

Sa i përket procedurës vullnetare të shkëmbimit të tokës (neni 103a i AKT), ajo „është procedura më e thjeshtë dhe më e shpejtë. Parcelat me dy (si minimum) ose më shumë pronarë shkëmbehen dhe bashkohen. (...) Pronarët e interesuar duhet të regjistrohen dhe të bien dakord për të gjitha masat dhe vendimet që janë të nevojshme për ta realizuar shkëmbimin“ (Thomas, 2004, f. 3).

2.2.4 Lituania

Konsolidimi i tokës nuk është i ri për Lituanië (Aleknavičius, 2012; Basalykas, 2014) edhe pse zhvillimi i tij është ndërprerë për disa dekada deri në rivendosjen e pavarësisë. Dy pilot projektet e para të konsolidimit të tokës janë filluar në vitet 2000 dhe 2002, me qëllim të hartimit të pastajmë të kornizës rregullative për konsolidimin e tokës. Korniza rregullative është miratuar në vitin 2004. Konsolidimi i tokës aktualisht rregullohet me Kapitullin IX të *Ligjit për Tokën* (Nr. I-446 të vitit 1994) dhe aktet përkatëse ligjore dytësore, siç është *Rezoluta e Qeverisë Nr. 697 për Aproximin e Rregullave për Hartimin dhe Realizimin e Projekteve të Konsolidimit të Tokës* e datës 27 qershor 2005.

Në Lituani, 14 projekte të konsolidimit të tokës (për një sipërfaqe totale prej 4827 hektarësh) janë realizuar nga viti 2005 deri në vitin 2008, ndërsa 39 projekte (për një sipërfaqe prej gjithsej 44 000 hektarësh) janë realizuar nga viti 2007 deri në vitin 2013. Për periudhën aktuale 2014-2020, janë duke u financuar dhe zbatuar tetë projekte.¹⁰ Tetë projektet e fundit të konsolidimit të tokës janë të parat që përfshijnë përmirësime të vogla të infrastrukturës publike në zonat e projektit, siç janë hapësirat publike, plazhet, ulëset, vatrat e zjarrit, shtigjet për ecje, këndet e lojërave, llambat e rrugës, infrastruktura e varrezave. Konsolidimi i tokës kryesisht financohet me fondet e Bashkimit Evropian, përmes Programit të Zhvillimit Rural, dhe bashkëfinancohet nga buxheti i shtetit (Daugaliene, 2007).

¹⁰ Për informata të mëtejshme shih Shërbimin Kombëtar të Tokës në <http://www.nzt.lt/go.php/lit/Zemes-konsolidacija>

Objektivat kryesore të konsolidimit të tokës janë përcaktuar në nenin 2, paragrafin 9, të *Ligjit për Tokën* (Lituani, Ligji Nr. I-446 i vitit 1994). Neni i lartpërmendur e përkufizon konsolidimin e tokës si pjesë të menaxhimit të tokës, ku kufijtë e parcelave të tokës në një zonë të caktuar rurale rindahen në mënyrë të integruar, duke i bashkuar këto parcela për të formuar prona bujqësore të menaxhuara në mënyrë racionale, për ta përmirësuar strukturën e tyre, për ta krijuar infrastrukturën e nevojshme rurale dhe për t'i arritur objektivat dhe detyrat e tjera të zhvillimit bujqësor dhe rural, si dhe ato të politikës mjedisore.

Politika e konsolidimit të tokës formulohet nga Ministria e Bujqësisë, ndërsa zbatimi i politikës është përgjegjësi e Shërbimit Kombëtar të Tokës në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë. Shërbimi Kombëtar i Tokës është përgjegjës për mbikëqyrjen e hartimit, publikimit dhe miratimit të Planeve të Konsolidimit të Tokës dhe për pajtueshmërinë e tyre me aktet ligjore. Ndërmarrja shtetërore, Fondi Shtetëror i Tokës, e organizon hartimin e planeve dhe zbatimin e tyre. Punët aktuale që kanë të bëjnë me planifikimin e rindarjes u jepen me tender individëve dhe subjekteve juridike që i posedojnë kualifikimet e përcaktuara me ligj.

Në Lituani, asnjë parcelë nuk mund të përfshihet në projektin e konsolidimit të tokës pa pëlqimin e pronarëve të tokës. Sidoqoftë, nëse pronari i tokës që merr pjesë në projekt dëshiron të tërhiqet nga ai në ndonjë fazë të mëvonshme, ai/ajo duhet t'i kompensojë dëmet që rezultojnë nga ajo tërheqje. Fondi Shtetëror i Tokës e analizon arsyeshmërinë e projektit, nëse merr aplikime nga së paku 5 pronarë apo të besuar (në rastin e tokës komunale ose shtetërore) të së paku 5 parcelave të tokës që gjenden në të njëjtën zonë kadastrale apo fqinje. Zona e projektit duhet t'i përfshijë të paktën 100 hektarë.

Intervistat me pronarët e tokave kryhen dhe takimet publike organizohen brenda kornizës së procedurës ligjore. Gjatë takimeve, pjesëmarrësit informohen për projektin dhe i shprehin preferencat e tyre, ngrenë kundërshtime, etj. Në takimin e tretë publik, pronarët pjesëmarrës të tokave votojnë për Planin e propozuar të Konsolidimit të Tokës. Plani aprovet dhe vendimet e tjera të takimeve publike miratohen vetëm nëse një shumicë e kualifikuar prej 75 përqind të të gjithë pronarëve të tokave që marrin pjesë në projekt votojnë „për“. Nëse plani miratohet me votat e pronarëve të tokës, atëherë Fondi Shtetëror i Tokës e miraton vendimin për t'i rindarë parcelat e tokës sipas atij plani dhe ia dorëzon të gjitha dokumentet përkatëse Shërbimit Kombëtar të Tokës. Shërbimi i aprovon dokumentet kadastrale të secilës parcelë të sapoformuar të tokës, e pastaj e miraton vendimin për rindarjen e parcelave përkatëse. Të gjithë pjesëmarrësit e projektit (ose përfaqësuesit e tyre) e lidhin një marrëveshje të noterizuar për konsolidimin e tokës, e cila pastaj regjistrohet në Regjistrin e Tokës. Më në fund, zgjidhjet e parashikuara në Planin e Konsolidimit të Tokës zbatohen.

2.2.5 Holanda

Kontributi i konsolidimit të tokës drejt zhvillimit bujqësor dhe ekonomik të Holandës origjinën e ka në dekadat e fundit të shekullit XIX. Në vitet pas Luftës së Parë Botërore, një ngritje e vetëdijes në mesin e pronarëve privatë të tokave lidhur me konsolidimin e tokës koincidoi me një vendosmëri politike për ta zhvilluar Holandën ekonomikisht. Konsolidimi i tokës u pa si instrument i rëndësishëm që mund ta mbështeste modernizimin e bujqësisë. Si rezultat, *Ligji i parë për Konsolidimin e Tokës* u miratua në vitin 1924. Ky ligj u rishikua në vitet 1938, 1954, 1985 dhe 2006, duke e përshtatur atë me rrethanat dhe preferencat e ndryshueshme në shoqëri dhe duke e shndërruar këtë instrument gradualisht në një katalizator të fuqishëm për zhvillimin rural.

Shkurtimisht, me rishikimet e bëra në 1938 janë vënë në zbatim mekanizma më të favorshëm të financimit shtetëror të projekteve të konsolidimit të tokës, së bashku me krijimin e një Shërbimi Qeveritar për Menaxhimin e Tokës dhe Ujërave në Ministrinë e Bujqësisë dhe një Komision Qendror të Konsolidimit të Tokës për ta mbështetur përgatitjen dhe realizimin e projekteve. Në vitin 1954, të drejtat e qiramarëve afatgjatë u njohën dhe u prezantua një sistem i zbritjes (shih seksionin 7.3) për infrastrukturë, duke e krijuar mundësinë për ndërhyrje infrastrukturore më të mëdha, jo vetëm lidhur me bujqësinë. Është e rëndësishme të theksohet se, sipas ligjit të vitit 1954, bujqit nuk kanë marrë ndonjë kompensim për zbritjet.

Me miratimin e *Ligjit për Zhvillimin e Tokës* të vitit 1985, termi „zhvillim i tokës“ e zëvendësoi termin „konsolidim i tokës“. Me ligjin e vitit 1985, i cili u miratua si reagim ndaj trysnisë së publikut, konsolidimi i tokës me shumë qëllime u përcaktua me ligj. Me këtë, objektivat e konsolidimit të tokës ndryshuan nga të qenit thjesht bujqësore në një instrument me shumë qëllime për zbatimin e politikës gjithëpërfshirëse hapësinore në zonat rurale (infrastruktura, menaxhimi i ujit, natyra, peizazhi, rekreacioni në natyrë). Ai përfshiu një qasje të integruar të planifikimit dhe zbatimit drejt zhvillimit të tokës. Qëllimi kryesor u zhvendos kah përmirësimi i zonave rurale në përputhje me planet hapësinore, ndërsa instrumenti i sapo miratuar i zhvillimit të tokës u përdor për zonat që përdorëshin edhe si toka bujqësore, edhe jobujqësore. Një rezultat i rëndësishëm ishte se autoritetet publike dhe organizatat që i mbrojnë interesat e përgjithshme u bënë palë me interes legjitimë në këtë proces, duke siguruar që interesat e përgjithshme të mund të konsideroheshin më të rëndësishme se interesat thjeshtë bujqësore.

Me ligjin e vitit 1985 parashiheshin katër instrumente për zhvillimin e tokës:

1. Modeli tradicional i konsolidimit të tokës - me qëllimet bujqësore si objektiv kryesor dhe me një proces të aprovimit të Planit të Zhvillimit të Tokës nga pronarët e tokave/shfrytëzuesit e tokave përmes votimit (megjithatë, nuk ka votim për Planin e Rindarjes).
2. Rizhvillimi i tokës - përmes së cilës arrihen shumë caqe në zonën e projektit. Përmirësimet lidhur me bujqësinë nuk janë objektiv kryesor, por përkundrazi, është përmirësimi i natyrës, peizazhit ose rekreacionit në natyrë, ndërsa konsolidimi (rindarja e parcelave) mund të jetë pjesë e planit. Planet e rizhvillimit mund ta përfshijnë ose jo konsolidimin e tokës ose ta zbatojnë atë vetëm në zona të kufizuara. Nëse plani përfshin rindarjen e tokës, atëherë nuk ka votim. Vendimmarrja për projekte rezervohet ekskluzivisht për qeverinë krahinore, meqë konsiderohet se interesat private janë më pak të rëndësishme se interesi publik. Shpronësimi në interes të zhvillimit të tokës po ashtu lejohet.
3. Përshtatja e tokës - një instrument që përdoret për projekte infrastrukturore të mëdha me rëndësi kombëtare ose rajonale kur vet projekti infrastrukturor nuk është pjesë e zonës së zhvillimit të tokës, por ky instrument i përshtatjes së tokës përdoret për t'i zbutur efektet negative të projekteve infrastrukturore, p.sh. copëzimin e parcelave dhe fermave. Miratimi i një Plani të Përshtatjes së Tokës jepet nga qeveria krahinore me pëlqim të shërbimit qeveritar përgjegjës për zbatimin e projektit infrastrukturor.
4. Konsolidimi vullnetar i tokës ose konsolidimi i tokës me marrëveshje - bazuar në ndonjë iniciativë private, me të paktën tre pronarë të tokave të përfshirë, me shpenzime plotësisht të subvencionuara, siç janë shpenzimet e noterit dhe kadastrës, dhe të liruara nga tatimi në bartje të pronës.

Sidoqoftë, sistemi themelor i konsolidimit të tokës sipas *Ligjit të Konsolidimit të Tokës* të vitit 1954 nuk ka ndryshuar në esencë deri në vitin 2007. Aktualisht, zhvillimi i tokës fillon me përgatitjen e një drafti të Planit të Zhvillimit të Tokës që i përmban të gjitha masat, infrastrukturën ose ndërhyrjet e tjera që duhet të bëhen në zonën e projektit. Ky draft pastaj aprovohet nga qeveria krahinore pas procedurave të pjesëmarrjes dhe ankimimit për pronarët e përfshirë të tokave. Deri në mars të vitit 2015, Shërbimi Qeveritar për Menaxhimin e Tokës dhe Ujit (DLG) ka qenë agjencia udhëheqëse përgjegjëse për përgatitjen dhe zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës, ndërsa Agjencia e Kadastrës, Regjistrit të Tokës dhe Hartëzimit (Kadaster) ka qenë përgjegjëse për procesin e rindarjes së tokës në kuadër të projekteve. Që nga viti 2015, 12 administrata krahinore kanë përgjegjësi operative. Planifikimin e rindarjes tani e bëjnë ekspertët nga Kadaster nën mbikëqyrjen e përgjithshme të Komitetit për Zhvillimin e Tokës, i cili e koordinon zbatimin në nivel lokal. Komiteti përbëhet nga përfaqësues të grupeve të ndryshme të interesit siç janë bujqit, organizatat për ruajtjen e natyrës, autoritetet e menaxhimit të ujit dhe komunat. Vlerësimi i pronës bëhet paraprakisht dhe përdoret si bazë për procesin e rindarjes. Bëhet edhe një vlerësim i dobive për pronarët e tokave pas zbatimit të Planit, i cili pastaj përdoret për të llogaritur kompensimet financiare. Kompensohen edhe zbritjet në zonën që kërkohet për përmirësime infrastrukturore.

Që nga hyrja në fuqi e *Ligjit për Zhvillimin e Zonave Rurale* (1 janar 2007), qasja e lartpërmendur është ngritur në një nivel më të lartë me të ashtuquajturën qasje e „zhvillimit të zonës“ ose qasje „specifike për zonën“. Kjo është një qasje e integruar ndaj politikës hapësinore dhe zbatimit në nivelin rajonal, që nënkupton kombinimin e interesave urbane dhe rurale dhe të përpjekjeve publike dhe private. Ligji përmban rregulla të reja dhe të thjeshta për zhvillimin e tokës (konsolidimi i tokës është zhdukur si instrument i ndarë) dhe u jep më shumë liri krahinave që të marrin vendime për mënyrat e zbatimit të politikave kombëtare dhe rajonale për zonat rurale. Me të janë paraparë edhe ndryshime të konsiderueshme në parimet e votimit, largimin e rregullimit të vlerësimit të tokës dhe thjeshtësimin e shqyrtimeve publike përmes kombinimit të disa fazave në një fazë të vetme. Në kuadër të një procesi më të gjerë të kodifikimit të akteve që kanë të bëjnë me shfrytëzimin e tokës, zonat e banuara, infrastrukturën, mjedisin, planifikimin hapësinor, natyrën dhe ujin, *Ligji aktual për Zhvillimin e Zonave Rurale* do të përfshihet në një *Akt të vetëm për Mjedisin dhe Planifikimin* deri në vitin 2022.

Në periudhën nga viti 1924 deri në vitin 2004, afro 1.4 milion hektarë në përafërsisht 480 projekte janë ndikuar përmes instrumenteve të konsolidimit të tokës dhe zhvillimit të tokës. Marrë parasysh që shumica e shteteve anëtare të FAO-s, ku FAO e mbështet vënien në zbatim apo zhvillimin e konsolidimit të tokës, po e shqyrtojnë mundësinë e vënies në zbatim të këtij instrumenti tani apo janë në një fazë të hershme të zhvillimit të tij, dhe që, megjithatë, korniza rregullative e *Ligjit për Zhvillimin e Zonave Rurale* paraqet një qasje më të sofistikuar ndaj menaxhimit të tokës, ky udhëzues do të përqendrohet kryesisht në përvojat rregullative që Holanda i kishte akumuluar para hyrjes në fuqi të *Ligjit për Zhvillimin e Zonave Rurale* në vitin 2007.¹¹

2.2.6 Serbia

Serbia ka një histori të gjatë dhe komplekse të konsolidimit të tokës. Ligji i parë për konsolidimin e tokës që ka qenë i zbatueshëm për zonat e Serbisë ka qenë *Ligji Urbar për Konsolidimin e Tokës*. Ky ligj ka hyrë në fuqi në vitin 1836 nën territorin e Perandorisë Austro-Hungareze. Të ashtuquajturat „*Komasacione Urbare*“ në rajonin e Vojvodinës kanë filluar në vitet e 1850-ta dhe 1860-ta sipas ligjit të lartpërmendur, dhe kanë vazhduar deri në fillim të shekullit njëzet. Projektet e para janë realizuar në Baçka (Stari Stopar dhe Sivac), e pastaj në Banat (Margita dhe Vatin). Qëllimi kryesor ishte heqja e marrëdhënieve feudale, zbatimi i ndarjeve dhe konsolidimi i tokës. Nevoja për konsolidimin e tokës

¹¹ Për këtë pjesë është shfrytëzuar pjesërisht: Leenen, 2014; Meijer & Emmens, 2016; dhe van den Noort, 1987.

në Serbinë qendrore për herë të parë është shtjelluar në *Urdhrrin për Këshillin Drejtues* të komandantit Knjaz Milosh, dhe në vitin 1901 ishte filluar zyrtarisht një program i konsolidimit të tokës i quajtur „Grupimi i pronave rurale në bazë të shkëmbimit“. Në vitin 1908, Parlamenti Hungarez e miratoi *Ligjin për Konsolidimin* në Banat dhe Baçka.

Pas vitit 1945, konsolidimi i tokës konsiderohej masë kapitaliste që e forconte pronën private dhe ishte, për këtë arsye, i papranueshëm për Jugosllavinë. Megjithatë, për ta parandaluar copëzimin e mëtejshëm të tokës dhe për ta mbështetur kultivimin më intensiv të tokës, konsolidimi i tokës zbatohet gjithnjë e më shumë, krahas procesit të kolektivizimit të tokës. Duke e njohur interesin e shtuar ekonomik dhe shoqëror për zgjidhjen e problemeve që vijnë nga copëzimi i tokës, Serbia në vitin 1974 e miratoi *Ligjin për Arondimin dhe Konsolidimin e Tokave Bujqësore dhe Pyjore*, me të cilin rregullohej konsolidimi i tokës. Sipas këtij ligji, punët në konsolidimin e tokës janë kryer në mbarë vendin. Deri në vitin 1990, konsolidimi i tokës ishte kryer në 710 komuna kadastrale, në një sipërfaqe prej 1,445.720 hektarësh, që paraqet 25 përqind të gjithë tokës bujqësore në Serbi. Meliorimi hidroteknik për largimin e ujit të tepërt është bërë njëkohësisht në një pjesë të konsiderueshme të zonave të konsolidimit të tokës, ndërsa rrjeti shoqëror i kanalit të drenazhit është rritur për rreth 60 përqind të zonës. Rrjeti rrugor rural është rritur për afro 26 përqind në përgjithësi, ndërsa numri i ngastrave kadastrale është zvogëluar nga 2,085.649 në vetëm 727,017. Konsolidimi i tokës është ndalur në vitin 1990, me shpërbërjen e Republikës Socialiste Federale të Jugosllavisë. Midis viteve 1992 dhe 2007, Autoriteti Gjeodezik dhe Instituti Fotogrametrik i Republikës së Serbisë i përfunduan punimet në 20 komuna për projekte të filluara më parë.

Në vitin 2006, Parlamenti e miratoi *Ligjin për Tokën Bujqësore*. Ky ligj sollti ndryshime të konsiderueshme në rregullimin e konsolidimit të tokës dhe shfrytëzimin e tokës bujqësore shtetërore.

Sot, objektivat e konsolidimit të tokës në Serbi lidhen kryesisht me zhvillimin bujqësor dhe projektet infrastrukturale në shkallë të gjerë. Arsyetimet për zbatimin e konsolidimit të tokës janë këto: i) copëzimi i tepruar dhe trajta e parregullt e parcelave kadastrale që e pengojnë përdorimin racional të tokës bujqësore; ii) ndërtimi i sistemeve të drenazhit dhe ujitjes; iii) ndërtimi i një rrjeti të rrugëve në terren; iv) zvogëlimi i copëzimit shtesë të parcelave të tokës dhe/ose çrregullimi i rrjetit të rrugëve në terren, sistemet e drenazhit dhe ujitjes, për shkak të ndërtimit të infrastrukturës dhe objekteve në shkallë të gjerë; dhe v) rregullimi dhe zgjerimi i rrjedhave ujore të zonës së ndërtimit dhe nevoja për të ndërmarrë aktivitete dhe masa të kontrollit të erozionit. Në Serbi, komunat luajnë rol jashtëzakonisht të rëndësishëm në procesin e konsolidimit të tokës. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Menaxhimit të Ujërave, Sekretariati Krahinor i Bujqësisë, Drejtoria për Tokën Bujqësore dhe Autoriteti Shtetëror i Gjeodezisë, përbëjnë pjesën e centralizuar të infrastrukturës institucionale. Autoritetet komunale janë përgjegjëse për përcaktimin e zonës së konsolidimit të tokës, miratimin e Programit të Konsolidimit të Tokës për secilin projekt, krijimin e një Komisioni për Konsolidimin e Tokës, miratimin e objektivave të secilit projekt të konsolidimit të tokës dhe përzgjedhjen e ofruesve të shërbimeve për punimet që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës.

Që nga viti 2008, janë iniciuar 39 projekte për konsolidimin e tokës, 27 nga të cilat kanë qenë në territorin e Krahinës Autonome të Vojvodinës dhe 12 në Serbinë Qendrore. Zona e mbuluar arrin në përafërsisht 125 000 hektarë. Nga kjo shifër, rreth 86 përqind ndodhet në territorin e Vojvodinës, ndërsa 14 përqind është në territorin e Serbisë qendrore.

Gjatë periudhës 2013-2016, projekti i financuar nga Gjermania „Forcimi i Menaxhimit të Tokës Komunale“, i bashkëfinancuar nga Komisioni Evropian dhe i zbatuar nga *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)*, e ka mbështetur Ministrinë Serbe të Bujqësisë në pilotimin dhe zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës në 7 pilot komuna, duke u bazuar në kornizën ligjore ekzistuese. Përvojat dhe mësimet e marra janë shfrytëzuar për ta hartuar

legjislacionin dytësor të përmirësuar, duke u bazuar në *Ligjin për Tokën Bujqësore*, dhe për ta realizuar konsolidimin e tokës (Becker, 2017).

Analiza mbi kornizën rregullative dhe institucionale për konsolidimin e tokës e bërë në vitin 2018 nga Aleanca Kombëtare për Zhvillimin Ekonomik Lokal në Serbi i ka identifikuar disa mangësi që e pengojnë realizimin e projekteve të konsolidimit të tokës (Vasiljevic et al., 2018), duke përfshirë: i) shkallën e pamjaftueshme të hollësive në dispozitat ligjore që e rregullojnë konsolidimin e tokës; ii) vjetërsimin e akteve ligjore dytësore që rregullojnë segmente të veçanta të konsolidimit të tokës; iii) hezitimin ose paaftësinë e pjesëmarrësve për të kontribuar financiarisht në projektet e konsolidimit të tokës, që ka respektuar në mungesë të monitorimit të procedurave, periudha të gjata të vendimmarrjes pas ankesave, trajnim të pamjaftueshëm të anëtarëve të komisionit komunal të konsolidimit të tokës dhe kapacitete të kufizuara të organizatave gjeodezike; iv) vonesat në miratimin e fondeve nga autoritetet kompetente, çfarë ka çuar në pamundësinë e kontraktimit të punëve sipas programit të konsolidimit të tokës; dhe v) hapat e tepërt në fazën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme në kadastrë, e cila kërkon shumë më shumë kohë sesa që është e nevojshme.

Nga 43 projektet e filluara për konsolidimin e tokës që nga viti 2006, vetëm pesë raste janë finalizuar nga regjistrimi i të drejtave pronësore në kadastrën e patundshmërive deri në vitin 2019, ndërsa rastet e tjera janë në pritje të procedurave gjyqësore për çështjet pronësore të pazgjidhura që datojnë para projektit të konsolidimit të tokës. Pas zgjidhjes së tyre, Planet e Konsolidimit të Tokës mund të regjistrohen.¹²

2.2.7 Spanja (Galicia)

Në Spanjë, koncepti i rregullimit të parcelave të tokës që synon krijimin e parcelave më të mëdha dhe me trajtë më të mirë është paraparë në ligje të ndryshme që janë miratuar gjatë shekullit XIX. Megjithatë, ligji i parë që i është kushtuar enkas konsolidimit të tokës është miratuar në shekullin XX, përkatësisht në vitin 1952. Pas këtij ligji, është krijuar një institucion me emrin Shërbimi i Konsolidimit të Tokës. Në vitin 1973 është miratuar *Ligji për Reformën dhe Zhvillimin Agrar*, i cili po ashtu përbënte akt ligjor madhor që e rregullonte konsolidimin e tokës.

Pas krijimit të Komuniteteve Autonome në vitin 1978 në Spanjë, konsolidimi i tokës u bë objekt i rregullimit të secilit komunitet autonom, ndërsa korniza institucionale spanjolle që kishte ekzistuar më parë për këtë çështje u shfuqizua. Secila bashkësi autonome e hartoi legjislacionin dhe i krijoi institucionet e veta (nëse i konsideronte të nevojshme) për ta rregulluar dhe menaxhuar konsolidimin e tokës. *Ligji i parë galician për Konsolidimin e Tokës (LEY 10/1985)* u miratua në vitin 1985 dhe ndryshua në vitin 2001. Më vonë, në vitin 2015, u miratua një *Ligj i ri për Përmirësimin e Strukturave të Tokës Agrare në Galicia (LEY 4/2015)*, i cili e zgjeroi fushëveprimin e instrumenteve të ristrukturimit të tokës bujqësore që më parë rregulloheshin nga ligji i vitit 1985. Ligji i vitit 2015 synon t'i përmirësojë strukturat e tokës agrare, por jo domosdoshmërisht për ta rritur madhësinë e parcelave të tokës apo për ta kërkuar konsolidimin e tokës si të tillë. Ai e pasqyron një qasje më të integruar shumëqëllimeshe ndaj zhvillimit të tokës dhe zhvillimit rural.

Ligji i vitit 2015 e parasheh, mes tjerash, përmirësimin e kushteve strukturore, teknike dhe ekonomike të fermave bujqësore, zbutjen e efekteve të ndryshimeve klimatike dhe rritjen e qëndrueshmërisë, konkurrencës dhe zhvillimit integral të zonave rurale.

Janë pesë procedura që synojnë përmirësimin e strukturave të tokës agrare: i) ristrukturimi i tokës

¹² Ovom delu je pogodovalo: Avramovic, 2004; Marinkovic, Trifkovic and Nestorovic, 2013; Trifkovic, Ninkov and Marinkovic, 2013.

publike; ii) ristrukturimi i pronësisë së pronave agrare nga individët privatë; iii) ristrukturimi i pronësisë përmes shkëmbimeve; iv) proceset e veçanta në rast të punëve të mëdha publike dhe veprimtarive të mihjes; dhe v) veprimet intensive në zonat rurale. Për më tepër, ligji i vitit 2015 e lejon një regjim të thjeshtuar juridik në rastet e projekteve të vogla për ristrukturim nga individët privatë dhe pronarët e pronave agrare.

Institucioni kryesor përgjegjës për ristrukturimin e tokës është Ministria Rajonale e Çështjeve Rurale e Qeverisë së Galicias. Kjo ministri vepron përmes drejtorive të saj sipas sferave të kompetencave të tyre, ndërsa drejtoritë përkatëse veprojnë përmes shërbimeve përgjegjëse për ristrukturimin e tokës.

Në zbatimin e projekteve të ristrukturimit përfshihen disa subjekte. Për shembull, në procedurën kryesore, e cila është ristrukturimi i tokës publike, marrin pjesë të gjitha organet siç janë Komiteti Këshillëdhënës Teknik për ristrukturimin e tokës, Bordi i Pronarëve, Bordi i Zonës lokale dhe grupi punues ndihmës. Një organ shtesë themelohet me rastin e ristrukturimit të pronësisë së pronave agrare nga individët privatë. Individët e tillë duhet ta themelojnë një grupim me personalitet juridik, qëllimi i të cilit është ristrukturimi i tokës në të gjitha parcelat e përfshira në zonën e projektit, me zotimin e qartë për ta pranuar ristrukturimin ashtu siç është bërë.

E drejta për ta kërkuar inicimin e projekteve të ristrukturimit ndryshon varësisht nga procedurat relevante. Studimi i arsyeshmërisë për një projekt të ristrukturimit të tokës publike mund të kërkohet nga komunat lokale nga së paku 70 përqind e pronarëve të fermave bujqësore në zonën e projektit eventual ose mund të fillohet *sipas detyrës zyrtare* nga Ministria Rajonale e Çështjeve Rurale. Në rastin e ristrukturimit të pronësisë së pronave agrare nga individët privatë, grupimi i sipërpërmendur i pronarëve të tokave duhet ta dorëzojë kërkesën për projekt në Ministrinë Rajonale të Çështjeve Rurale. Kërkesat minimale janë përcaktuar për numrin e pronarëve pjesëmarrës të tokave, zonat eventuale të projektit dhe aspektet e tjera. Në rastin e ristrukturimit përmes shkëmbimeve, është e mjaftueshme që dy pronarë të marrin pjesë në proces dhe ta dorëzojnë një kërkesë përkatëse. Sa u përket punëve të mëdha publike dhe veprimtarive të mihjes, nisma merret nga organi që e realizon projektin. Megjithatë, për ta filluar projektin duhet të merret pëlqimi i së paku 70 përqind të pronarëve të fermave bujqësore në atë zonë. Sa i përket veprimit intensiv në zonat rurale, këtë veprim mund ta kërkojnë vetëm institucionet publike, siç janë komunat, ose Ministria Rajonale e Çështjeve Rurale *sipas detyrës zyrtare*.

Në projektet publike të ristrukturimit të tokës, nuk ka asnjë procedurë votimi që pronarët e tokave ta miratojnë apo refuzojnë ristrukturimin e propozuar, meqë për ristrukturimin vendosin autoritetet përkatëse. Megjithatë, vendimi fillestar për fillimin e procedurës bazohet në studimin e arsyeshmërisë. Studimi i arsyeshmërisë bëhet publik dhe të gjitha palët relevante me interes kanë të drejtë të ofrojnë informata shtesë. Për ta ristrukturuar pronësinë e pronave agrare nga individët privatë, të gjithë anëtarët e organit ligjor të lartpërmendur që i përfaqësojnë pronarët e tokave duhet të bien dakord për zgjidhjet e propozuara në mënyrë që të dorëzohet propozimi për ristrukturim. Autoritetet mund ta kërkojnë ndonjë ndryshim të propozimit e pastaj ta miratojnë apo refuzojnë atë. Në rastin e proceseve të veçanta, projekteve të punëve të mëdha publike dhe veprimtarive të mihjes apo në rastin e veprimeve intensive në zonat rurale, nuk ka asnjë votim nga pronarët e tokave. Megjithatë, në projektet me proces të veçantë, pronarët e tokave të dëmtuar nga procedura e ristrukturimit mund të zgjedhin të marrin kompensim financiar apo ndonjë parcelë të barasvlershme.

2.2.8 Turqia

Në Turqi, konsolidimi modern i tokës „ka filluar në vitin 1961 dhe në fazat fillestare është mbështetur nga FAO dhe deri në vitin 2002 janë konsoliduar 450 000 hektarë, ndërsa nga viti 2002 deri në vitin 2013 janë konsoliduar 4.5 milionë hektarë shtesë“ (FAO 2015). Që nga viti 2002, konsolidimi i tokës ka qenë fushë prioritare për qeverinë. Gjatë periudhës 2014-2023, ajo planifikoi t'i konsolidonte afërsisht 14 milion hektarë (FAO, 2015). Aktualisht, Turqia e ka programin më të madh kombëtar të konsolidimit të tokës në Evropë dhe në Azinë Qendrore.

Konsolidimi i tokës rregullohet me *Ligjin Nr. 7 139* të 19 prillit të vitit 2018. Agjencia udhëheqëse shtetërore përgjegjëse për zbatimin e programit të konsolidimit të tokës në vend është Drejtoria e Përgjithshme e Punëve Hidraulike Shtetërore (DSI) në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë dhe Pylltarisë.

Sipas Ligjit Nr. 7 139 (Neni 7), subjektet juridike siç janë fshatrat, komunat, kooperativat, sindikatat apo institucionet publike që dëshirojnë ta bëjnë konsolidimin e tokës dhe (ose) shërbimet e zhvillimit në ferma, mund të paraqesin kërkesë për projektin e konsolidimit të tokës në DSI.

Që nga zgjerimi i programit të konsolidimit të tokës në vitin 2008, konsolidimi i tokës është bërë mjet i rëndësishëm për zhvillimin e fermave. Ai kombinohet me përmirësimin e infrastrukturës bujqësore, ndërsa përparësi u jepet zonave të ujitura apo zonave që janë planifikuar për ujitje. Në shumicën e rasteve, qëllimi i projekteve të konsolidimit të tokës është që ta rrisin madhësinë e fermave, ta zhvillojnë infrastrukturën rrugore (rrugët fushore, rrugët e fshatrave, rrugët e hyrjes në fshat, rrugët turistike, etj.), t'i zgjidhin problemet e ujitjes dhe drenazhit dhe të ofrojnë shërbime të zhvillimit të tokës në terren, siç është rrafshimi dhe mbledhja e gurëve.

Projektet e konsolidimit të tokës mund t'i iniciojë ose DSI-ja, ose institucionet përgjegjëse për ndërtimin e hekurudhave apo autostradave, ose agjencitë dhe institucionet e tjera, kur konsolidimi i tokës është i zbatueshëm gjatë realizimit të projekteve përkatëse të tyre. Projektin mund ta kërkojë edhe kryetari i komunës apo kryetari i një fshati, kooperativat bujqësore lokale dhe pronarët e tokave. Shumica e projekteve të konsolidimit të tokës kërkohen nga autoritetet publike. Të gjitha projektet mund të fillojnë vetëm nëse një numër i pronarëve të tokave i përcaktuar me ligj brenda zonës fillestare të projektit voton „për“. Sidoqoftë, nëse pronarët e tokave nuk e japin pëlqimin për zbatimin e projektit të konsolidimit të tokës në atë zonë, agjencitë përkatëse shtetërore (DSI-ja apo ndonjë tjetër), duke u bazuar në interesin publik, mund ta iniciojnë miratimin e vendimit presidencial për fillimin e një projekti të konsolidimit të detyrueshëm të tokës. Sapo vendimi për projektin e detyrueshëm të konsolidimit të tokës të publikohet në Gazetën Zyrtare, agjencia përkatëse shtetërore mund ta filluar projektin e konsolidimit të tokës pa pëlqimin e pronarëve të tokës. Procesi i zbatimit të këtyre dy formave të konsolidimit të tokës është i njëjtë, ndërsa dallon vetëm faza e fillimit.

Para fillimit të projektit bëhet një studim i arsyeshmërisë dhe, duke u bazuar në të, miratohet vendimi për filluar ose ndërprerjen e projektit. Planifikimi i rindarjes dhe punët e zbatimit mund të bëhen ose nga autoritetet publike, ose nga ofruesit e shërbimeve private.

Gjatë fazës së planifikimit të rindarjes, pronarët e tokave intervistohen dhe preferencat e tyre shënohen. Takimet e pronarëve të tokave organizohen vetëm për qëllime të informimit dhe për mbledhjen e propozimeve të pjesëmarrësve, nëse kanë ndonjë. Nuk ka votim apo vendimmarrje gjatë këtyre takimeve. Asnjë organ përfaqësues nuk zgjidhet për t'i përfaqësuar pronarët e tokave në procesin e konsolidimit të tokave. Plani i propozuar i Konsolidimit të Tokës i nënshtrohet shqyrtimit publik deri në tri herë, me ç'rast pronarëve të tokave u lejohet që t'i kundërshtojnë zgjidhjet e propozuara. Nuk kërkohet votim për Planin përfundimtar të Konsolidimit të Tokës. Në

fazën përfundimtare, Plani i Konsolidimit të Tokës miratohet nga Shefi i DSI-së apo i ndonjë njësie publike tjetër që e realizon projektin. Pas kësaj, parcelat e sapoformuara regjistrohen dhe kryhen punët e zbatimit.

2.3 KARAKTERISTIKAT KRYESORE TË LIGJIT PËR KONSOLIDIMIN E TOKËS

Rregullat e konsolidimit të tokës janë të lidhura ngushtë me aspektet kryesore të secilit sistem ligjor, siç janë të drejtat e pronësisë, regjistrimi i tokës, vlerësimi, hipotekat, qiramarrja, menaxhimi i tokës shtetërore e të tjera. Konsolidimi i tokës ka të bëjë edhe me zhvillimin e përgjithshëm politik dhe ekonomik në vend. Çështjet shtetërore luajn rol thelbësor në përfshirjen e instrumentit të konsolidimit të tokës në kornizën ligjore kombëtare. Siç u tha në hyrje të këtij udhëzuesi, ky është një proces dinamik që zhvillohet vazhdimisht, varësisht nga faza e zhvillimit të vendit në fjalë dhe rrethanat ndërkombëtare.

Vende me tradita dhe sisteme të ndryshme e kanë përfshirë konsolidimin e tokës në legjislacionin kombëtar të tyre, çfarë dëshmon se kjo varet më shumë nga vullneti politik sesa nga teknikat ligjore. Kështu, gjatë hartimit të Ligjit kombëtar për Konsolidimin e Tokës, çështja kryesore është *si* e jo *nese* konsolidimi i tokës mund të integrohet në sistem juridik kombëtar.

Miratimi i kornizës ligjore duhet të jetë transparent dhe të përfshijë një gamë të gjerë të palëve me interes publikë dhe privatë. Në versionin më të mirë, ky legjislacion do të duhej të hartohej duke përdorur terma të thjeshtë dhe gjithëpërfshirës, duke iu shmangur rregullimit të tepruar dhe duke u shoqëruar me akte ligjore dytësore të përshtatshme në të cilat do të parashihej zbatimi i detajuar.

Konsolidimi i tokës ka të bëjë me degë të ndryshme të së drejtës, nga ligji për të drejtat e njeriut dhe e drejta kushtetuese e deri te e drejta civile dhe administrative. Duhet gjithashtu të potencohet se korniza rregullative kombëtare për konsolidimin e tokës duhet të harmonizohet me aktet e përgjithshme ligjore dhe mbikombëtare, siç janë *Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW)*¹³, me të cilat përcaktohet në mënyrë specifike trajtimi i barabartë i grave dhe burrave në tokë dhe reformat agrare¹⁴, dhe *Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore dhe Protokollet e saj*. Veç kësaj, është e këshillueshme që korniza rregullative e konsolidimit të tokës ta marrë në konsideratë harmonizimin me aktet specifike ligjore mbikombëtare dhe ndërkombëtare. Për shembull, konsolidimi i tokës mund të përdoret për t'i realizuar objektivat e përcaktuara në kuadër të disa direktivave të Këshillit Evropian, në veçanti *Direktivës Kornizë të BE-së për Ujin* të vitit 2000, *Direktivës së BE-së për Nitratet* të vitit 1991, *Direktivës së BE-së për Habitatet* të vitit 1992 dhe *Direktivës së BE-së për Zogjtë* të vitit 2009.

2.3.1 Të drejtat e njeriut dhe të drejtat legjitime në zotërim të tokës

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të jetë në përputhje me të drejtat e njeriut, ndërsa vetë natyra e instrumentit presupozon përmirësime në zotërimin e tokës. Të drejtat themelore të të gjithë atyre që janë të përfshirë duhet të garantohen plotësisht. Prandaj, gjatë hartimit të Ligjeve për Konsolidimin e Tokës duhet të merren parasysh nenet 1 dhe 2 të *Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut*, përkatësisht se „të gjitha qeniet njerëzore kanë lindur të lira dhe të barabarta në dinjitet

¹³ Për informata të veçanta për të drejtat e grave rurale, luteni ta shikoni nenin 14 të Konventës, në: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#artikulli14>

¹⁴ Për të mësuar më shumë për rekomandimet më të fundit të Komitetit të Konventës për qasjen e grave në tokë, luteni t'i shikoni vjotimet përmbyllëse të raportit të pestë periodik të Azerbajxhanit, në: <https://digitallibrary.un.org/record/791518?ln=en>

dhe të drejta” dhe se „të gjithë kanë të drejtë në të gjitha të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë Deklaratë, pa asnjë dallim të çfarëdo lloji, siç është raca, ngjyra, gjinia, gjuha, feja, mendimi politik apo ndonjë mendim tjetër, origjina kombëtare apo shoqërore, prona, lindja apo ndonjë status tjetër”. Për më tepër, në nenet 7 dhe 8 parashihet se „të gjithë janë të barabartë para ligjit dhe kanë të drejtë në mbrojtje ligjore të barabartë pa asnjë diskriminim” dhe „çdokush ka të drejtë në mjet juridik efektiv nga gjykatat kompetente kombëtare për veprimet që i shkelin të drejtat themelore që i janë dhënë me kushtetutë apo me ligj”.

Prona private mbrohet edhe me nenin 17, në të cilin thuhet se „çdokush ka të drejtë të ketë pronë si i vetëm dhe në lidhje me të tjerët” dhe „askush nuk privohet arbitrarisht nga prona e tij”. Edhe e drejta për të punuar dhe për ta zgjedhur lirshëm punën është e drejtë e mbrojtur e njeriut dhe gjendet në nenin 23, ku thuhet se „të gjithë kanë të drejtë të punojnë, ta zgjedhin lirshëm punën, në kushte të drejta dhe të favorshme të punës dhe në mbrojtje nga papunësia”. E drejta në standard adekuat të jetesës, përfshirë ushqimin dhe strehimin, që gjendet në nenin 25, është po ashtu veçanërisht e rëndësishme për projektet bujqësore dhe fermerët.

Në instrumente të shumta ndërkombëtare dhe rajonale garantohet se këto të drejta janë ligjërisht të detyrueshme për shtetet në Evropë dhe më gjerë.

Si rrjedhojë, në një kornizë rregullative për konsolidimin e tokës duhet të garantohet, ndër të tjera, mosdiskriminimi i palëve me interes, respektimi i pronave të tyre dhe të drejtat relevante të tjera.

Barazia gjinore është njëra nga çështjet kryesore që mund të lindin në praktikën e konsolidimit të tokës. Qasja e barabartë në tokë për gratë dhe respektimi i të drejtave të tyre lidhur me zotërimin e tokës nuk janë siguruar plotësisht në mbarë botën. Jo të gjitha shoqëritë i respektojnë të drejtat pronësore të të dyja gjinive në mënyrë të barabartë, madje edhe nëse me aktet ligjore nuk parashihet diskriminimi i drejtpërdrejtë. Si rezultat, mekanizmat ligjorë që e promovojnë barazinë gjinore duhet të vihen në zbatim gjatë konsolidimit të tokës dhe jo vetëm ta trajtojnë zotërimin e tokës, por edhe të kontribuojnë në avancimin e përgjithshëm të barazisë gjinore në vendin përkatës. Garantimi i barazisë gjinore është njëri nga parimet kryesore në konsolidimin e tokës, i cili është shtjelluar më në hollësi në seksionin 3.2.6.

Njëri nga parimet e VGGT-ve ka të bëjë me barazinë gjinore dhe synon ta „garantojë të drejtën e barabartë të grave dhe burrave për t'i gëzuar të gjitha të drejtat e njeriut, duke i pranuar dallimet midis grave dhe burrave dhe duke marrë masa specifike që synojnë përshtetimin e barazisë de fakto kur është e nevojshme. Shtetet duhet të sigurojnë që gratë dhe vajzat të kenë të drejta të barabarta të zotërimin dhe qasje në tokë, peshkatari dhe pyje, pavarësisht nga statusi civil dhe martesor i tyre” (VGGT, paragrafi 3.B.4).

Respektimi i të drejtave legjitime të zotërimin të tokës kërkon konstatimin e legjitimitetit të të drejtave përtej regjistrave dhe kadastrave. VGGT-të nuk i përkufizojnë të drejtat legjitime të zotërimin të tokës, por rekomandojnë që shtetet të përcaktojnë procedura për të marrë vendime të tilla (paragrafi 4.4) për të drejtat që aktualisht nuk njihen me ligji, me qëllim të legalizimit të tyre. Koncepti i legjitimitetit përfshin ligjshmërinë formale në njërën anë, por i mbulon edhe të drejtat që konsiderohen legjitime nga aspekti social, për shembull përmes përdorimit zakonor afatgjatë (FAO, 2016). Kjo është veçanërisht relevante për konsolidimin e tokës, meqë ky proces e ofron një mundësi për t'i zyrtarizuar dhe regjistruar të drejtat legjitime, por të pazyrtarizuara, të pjesëmarrësve. Sa i përket kësaj çështjeje, procesi duhet të jetë mjaft i ndjeshëm ndaj gjinive dhe ta njohë, për shembull, fitimin e të drejtave të tokës përmes përdorimit afatgjatë nga të dy partnerët në një marrëdhënie, si të martuar apo ndryshe, ose t'i marrë parasysh rastet kur kanë ndodhur transaksione joformale të tokës pa pëlqimin apo dijeninë e bashkëshortit apo bashkëshortes.

VGGT-të i nxisin shtetet që të „sigurojnë njohje ligjore për të drejtat legjitime të zotërimit të tokës që nuk mbrohen aktualisht me ligj“ (paragrafi 4.4). Kjo aludon në faktin se mund të ketë të drejta të zotërimit të tokës që janë legjitime nga aspekti shoqëror ose „tejligjore“ nga aspekti shoqëror. Kjo është çështje tjetër nga zyrtarizimi i të drejtave të njohura ligjërish, por të paregjistruara ose të pazyrtarizuara. Një ligj për konsolidimin e tokës normalisht nuk do të shkonte aq larg sa të garantonte njohje ligjore për të drejtat e tilla legjitime nga aspekti shoqëror, meqë duhet të marrë parasysh se cilat të drejta mund të regjistrohen (FAO, 2017a) ose zyrtarizohen. Qëllimi i tij është që t'i përcaktojë disa përjashtime nga ligjet e tjera, përfshirë ligjet e regjistrimit, posaçërisht me qëllim të rritjes së efikasitetit të procedurave më efektive për konsolidimin e tokës. Prandaj, reformat e nevojshme do të shkonin përtej fushëveprimit të konsolidimit të tokës. Nëse të drejtat e tilla vihen në rrezik në ndonjë zonë të propozuar të projektit, preferohet që aty të mos ndërmerret konsolidimi i tokës.

2.3.2 Integrimi me kornizën e planifikimit strategjik dhe hapësinor

Një qasje strategjike është esenciale për ta siguruar efikasitetin dhe konsistencën e përgjithshme të konsolidimit të tokës në një vend të caktuar, ndërsa miratimi i një strategjie kombëtare të konsolidimit të tokës është njëri nga instrumentet kyçe që i mbështetë FAO. Konsolidimi i tokës duhet të integrohet edhe në strategjitë zhvillimore kombëtare përkatëse, siç janë strategjitë për zhvillimin e bujqësisë dhe ato mjedisore.

FAO e rekomandon fuqishëm hartimin e strategjive kombëtare të konsolidimit të tokës si mënyrë për integrimin e praktikës në politikën e përgjithshme të vendit për tokën. FAO e ka mbështetur hartimin e strategjive kombëtare të konsolidimit të tokës në disa vende në Evropën Qendrore dhe Lindore (Hartvigsen, 2019), për shembull (sipas radhës së mbështetjes) në Serbi, Lituani, Shqipëri, Moldavi dhe Azerbajxhan. Përveç aspekteve të tjera, hartimi i strategjisë është i rëndësishëm për t'i qartësuar grupet e synuara dhe llojin dhe shkallën e konsolidimit të tokës për ta synuar në vend. Megjithatë, një numër vendesh me një histori të gjatë të konsolidimit të tokës nuk kanë strategji të tilla, kështu që, edhe nëse rekomandohet nga FAO, nuk ka asnjë standard të vetëm se strategjitë e tilla duhet të miratohen. Për shembull, nuk ka ndonjë strategji të ndarë për konsolidimin e tokës në Danimarkë apo Spanjë (Galicia), ndërsa një strategji e tillë në Finlandë është miratuar vetëm para ca kohe. Praktika e vendeve dëshmojnë se nuk ka ndonjë qasje të pranuar botërisht sa i përket cilësdo formë apo përmbajtje të një strategjie të konsolidimit të tokës.

Politika e konsolidimit të tokës duhet të pasqyrohet në ndonjë akt ligjor, në ndonjë dokument strategjik ose në të dyja. Nuk ka ndonjë qasje të pranuar botërisht ndaj nivelit të një akti apo dokumenti juridik që e përcakton strategjinë e konsolidimit të tokës. Në Lituani, miratimi bëhet me një *Rezolutë të Qeverisë (Nr. 81 e vitit 2008)*, ndërsa në Finlandë strategjia nuk ka ndonjë status si akt ligjor dhe aprovohet vetëm në nivelin ministror. Si rezultat, specifikat e situatave lokale në secilin vend duhet të vlerësohen për të përcaktuar se në cilin nivel duhet të miratohet strategjia. Në të njëjtën kohë, nevoja për rishikime dhe/ose ndryshime periodike nuk duhet të anashkalohej, ndërsa për këtë zakonisht kërkohen përpjekje nga administrata përkatëse.



Vjelja e specave në zonën e pilot projektit të konsolidimit të tokës të FAO-s në Egri , Maqedoni e Veriut (shtator 2017). © FAO.

Strategjitë e konsolidimit të tokës duhet të kenë afate kohore dhe t'i nënshtrohen një rishikimi periodik. Në praktikë, disa vende miratojnë strategji për 5 vjet, siç janë Finlanda (strategjitë për periudhat 2008-2013 dhe 2015-2020) dhe Lituania (strategjia për periudhën 2008-2013 – e papërditësuar, por akoma e zbatueshme). Megjithatë, rekomandohet që strategjia të miratohet për një periudhë më të gjatë prej 10 deri në 15 vite, përndryshe ekziston rreziku që një strategji e re të mos miratohet ose rishikohet kur të skadojë afati. Në këtë rast, konsolidimi i tokës do të vazhdonte pa ndonjë sfond të duhur strategjik, çfarë do të mund të ndikonte negativisht në efikasitetin e tij në vend.

Strategjia e konsolidimit të tokës në vend duhet t'i „hapë rrugë“ miratimit të Ligjit për Konsolidimin e Tokës dhe kornizës rregullative shoqëruese. Ajo duhet t'i përkufizojë objektivat kryesore të konsolidimit të tokës dhe t'i përcaktojë instrumentet e monitorimit dhe kriteret e vlerësimit me të cilat mund të matet suksesi i konsolidimit të tokës në vend. Objektivat duhet të përkohjnë me objektiva strategjike më të larta përkitazi me zhvillimin e përgjithshëm shoqëror dhe ekonomik, zhvillimin rural, menaxhimin e tokës, objektivat mjedisore, etj. Strategjia duhet po ashtu të përcaktojë se si duhet të arrihen objektivat e konsolidimit të tokës. Në të mund të përcaktohen kriteret e identifikimit të fushave prioritare për zbatim, duke u përqendruar në zonat në të cilat konsolidimi i tokës mund t'u kontribuojë më së miri objektivave strategjike. Strategjia duhet t'i tregojë pastaj metodat dhe mjetet kryesore si dhe burimet përkatëse të financimit. Krahas kësaj, ajo mund t'i identifikojë instrumentet mbështetëse kryesore, siç është përdorimi i tokës shtetërore dhe komunale në projektet e konsolidimit të tokës, banka e tokës, promovimi i shkëmbimeve vullnetare të parcelave, etj.

Instrumentet e konsolidimit të tokës duhet po ashtu të harmonizohen dhe të integrohen në dokumentet strategjike të tjera, përfshirë ato që kanë të bëjnë me zhvillimin e përgjithshëm kombëtar, zhvillimin bujqësor, zhvillimin rural, mbrojtjen dhe restaurimin e mjedisit, përshtatjen dhe zbutjen e ndryshimeve klimatike dhe dokumentet e politikave të planifikimit hapësinor.

Në Turqi, e cila ka njërin nga programet kombëtare më të mëdha të konsolidimit të tokës në botë, konsolidimi i tokës është pjesë e planeve zhvillimore kombëtare (i fundit: 2019-2023) dhe e Strategjisë Kombëtare të Zhvillimit Rural (të miratuar në vitin 2014). Në Danimarkë, Lituani, Spanjë (Galicia) dhe vende të tjera, konsolidimi i tokës mbështetet nga programet e zhvillimit rural.

Në nivel të projekteve, Plani i Konsolidimit të Tokës duhet të jetë në përputhje me dokumentet përkatëse të planifikimit hapësinor, për shembull, në rastin e ndryshimeve në përdorimin e tokës që rezultojnë nga ndonjë projekt i konsolidimit të tokës. Në njërin anë, Plani duhet t'i marrë parasysh dokumentet e planifikimit hapësinor, ndërsa, në anën tjetër, realizimi i projektit të konsolidimit të tokës mund të shkaktojë ndryshime në dokumentet e tjera të planifikimit hapësinor. Realizimi i projekteve të konsolidimit të tokës mund ta stimulojë paralelisht procesin e planifikimit territorial.

2.3.3 Integrimi me degë të ndryshme të ligjit kombëtar

Zakonisht, konsolidimi i tokës rregullohet me ndonjë ligj të veçantë për konsolidimin e tokës, ndonjë kapitull përkatës të ndonjë ligji më të përgjithshëm, siç është kodi i tokës ose ligji për tokën, dhe në aktet ligjore dytësore për zbatim. Instrumenti i konsolidimit të tokës varet shumë nga aktet ligjore të tjera që i rregullojnë fushat e tjera, siç janë prona shtetërore, transaksionet në tregun e tokave, vlerësimi i tokës, zonat e mbrojtura, planifikimi hapësinor, mjedisi, tatimimi, prona dhe të drejtat e tjera të tokës si dhe çështjet e familjes dhe trashëgimisë. Nuk mjafton që Ligji për Konsolidimin e Tokës të hartohet mirë; integrimi i tij në tërë kornizën ligjore, përfshirë ndryshimin e akteve ligjore përkatëse të tjera, duhet të jetë pjesë e procesit. Në të njëjtën kohë, duhet të mbahet mend se konsolidimi i tokës krijon domosdoshmërisht përjashtime nga procedurat normale për ta lejuar zbatimin e lehtë dhe të koordinuar të projekteve. Kështu, konsolidimi i tokës nuk duhet t'i ndjekë procedurat standarde për ndryshimin e kufijve apo pronësisë së parcelave të tokës.

Në shumë vende, parimet udhëzuese për kornizën ligjore përcaktohen me Kushtetutë dhe duhet të merren në konsideratë. Situata natyrisht do të varet nga mjedisi rregullativ ligjor i secilit vend. Megjithatë, për t'iu shmangur vështirësive eventuale ligjore, pajtueshmëria e saj me Kushtetutën duhet të shqyrtohet paraprakisht. Identifikimi i bazave të qarta kushtetuese për legjislacionin e konsolidimit të tokës do t'i shmangte vështirësitë e pastajme ligjore kur do të zbatohet ky instrument.

Një shembull i dimensionit kushtetues të konsolidimit të tokës mund të shihet në rastin e qasjes së konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë. Në këtë rast, çështjet kushtetuese mund të dalin në pah kur pjesëmarrësit të jenë të detyruar të marrin pjesë edhe pa pëlqimin e tyre. Çështje ligjore të rendit kushtetues mund të ngriten, për shembull, sa i përket mbrojtjes së pronës private ose lirisë për të zhvilluar aktivitete afariste. Veç kësaj, mund të ngritet çështja e interesit publik në konsolidimin e tokës, si dhe nevoja për masa të forta mbrojtëse, ndërsa të sfidohet natyra e *interesit publik* të konsolidimit të tokës.

Rëndësia e përgjithshme e konsolidimit të tokës duhet të shndërrohet në kategori ligjore. Për shembull, në aktet ligjore përkatëse mund të thuhet, siç është hasur në ligjet turke, se zbatimi i projekteve të konsolidimit të tokës hyn në kategorinë e *interesit publik*. Nga pikëpamja ligjore, kjo do ta krijonte një bazë të fortë për konsolidimin e tokës. Ky aspekt është me interes të veçantë, pasi e legjitimon konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, ndërsa e rithekson nevojën për masa mbrojtëse të duhura.

Rregullorja e konsolidimit të tokës është e lidhur ngushtë me ligjin për pronën dhe familjen, përfshirë rastet kur me legjislacionin kombëtar parashihen partneritete familjare dhe forma të tjera të marrëdhënieve përveç martesës, përfshirë partneritetet dhe martesat brenda gjinisë së njëjtë. Në rastet e tilla, të dy partnerët mund të kenë të drejta legjitime të pronësisë që burojnë nga ai

partneritet. Këto çështje janë çështje gjinore, por dallojnë nga diskriminimi ndaj grave. Përderisa pronat ndryshojnë në projektet e konsolidimit të tokës, natyrisht çështjet që kanë të bëjnë me transferimin dhe/ose shkëmbimin duhet të integrohen në rregulloret e përgjithshme për tokën dhe rregulloret për pronat e tjera. Edhe çështjet që kanë të bëjnë me të drejtat siç janë hipotekat, uzufruktet, servitutet, konfiskimi i pasurisë e të tjera duhet të konsiderohen në Ligjin për Konsolidimin e Tokës ose harmonizimi përkatës për këtë çështje duhet të sigurohet midis Ligjit për Konsolidimin e Tokës dhe akteve të tjera ligjore që i rregullojnë aspektet e lartpërmendura. Konsolidimi i tokës po ashtu ka implikime për bashkëpronësinë, pronësinë e përbashkët, trashëgiminë dhe çështjet e tjera në këtë kategori. Meqë zotërimi i tokës është i lidhur ngushtë me ligjin e detyrimeve, duhet të merren parasysh implikimet për të drejtat kontraktuale, siç janë qiraja, të drejtat e blerjes dhe situatat e tjera. Është qenësore që çështjet e të drejtave pronësore dhe obligimeve kontraktuale që ndikohen nga konsolidimi i tokës të jenë të lidhura me të drejtën administrative. Në shumicën e vendeve, procesi i konsolidimit të tokës bazohet në procedurat administrative dhe një organ administrativ e miraton Planin e Konsolidimit të Tokës, i cili ndikon në të drejtat dhe obligimet e lartpërmendura.

Për qëllime të interpretimit ligjor, ligjet ose kapitujt për konsolidimin e tokës normalisht do të konsiderohen *lex specialis* dhe si të tilla kanë përparësi ndaj dispozitave më të përgjithshme në ligjet e tjera. Në fakt, me to duhet të parashihen regjime specifike me procedurat e veta që zbatohen vetëm për konsolidimin e tokës.

Për zbatimin e konsolidimit të tokës mund të kërkohej edhe ndryshimi i kornizës ekzistuese administrative institucionale. Mund të jetë e nevojshme që të themelohen njësi administrative të ndara ose lloje të tjera të organeve publike, për shembull institucione që kryejnë funksione siç është banka e tokës. Ndryshime e tilla mund t'i përfshijnë jo vetëm nivelet kombëtare, por edhe ato rajonale ose komunale.

Procesi i konsolidimit të tokës duhet të jetë i integruar me mekanizmat e shqyrtimit efikas administrativ dhe gjyqësor. Mund të jetë e nevojshme madje të miratohen mekanizma të caktuar të shqyrtimit administrativ dhe gjyqësor për specifikat e konsolidimit të tokës, siç është përshkruar në seksionin 6.3 dhe kapitullin 9 të këtij udhëzuesi.

2.3.4 Forma e kornizës rregullative për konsolidimin e tokës

Analiza që është bërë në vendet e përzgjedhura tregon se nuk ka ndonjë formulë të përbashkët për rregullimin e konsolidimit të tokës. Përderisa disa vende (për shembull, Danimarka dhe Gjermania) kanë miratuar ligje që i janë dedikuar enkas konsolidimit të tokës, në vendet e tjera dispozitat që e rregullojnë konsolidimin e tokës janë integruar në ligje me fushëveprim më të gjerë të zbatimit, siç është *Ligji për Tokën* (Nr. I-446, 1994) në Lituanë, *Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme* në Finlandë, *Ligji për Përmirësimin e Strukturave Agrare të Tokës* në Galicia në Spanjë apo *Ligji për Tokën Bujqësore* në Serbi. Është po ashtu mjaft e mundshme që disa ligje të merren me konsolidimin e tokës në projekte të ndryshme (për shembull, kjo ndodh me *Aktin e Formimit të Pasurive të Paluajtshme* dhe *Aktin e Autostradave* në Finlandë). Përveç kësaj, rregulloret e konsolidimit të tokës për aktet ligjore mund të punohen në nivelin kombëtar ose nënkombëtar për aktet ligjore (siç praktikohet në Gjermani ose Spanjë). Holanda e ka përdorur një qasje mjaft unike e që është integrimi i një numri aktesh ligjore dhe qindra rregulloreve për shfrytëzimin e tokës, zonat e banimit, infrastrukturën, mjedisin, planifikimin hapësinor dhe natyrën e ujin në një Ligj të vetëm për Mjedisin dhe Planifikimin. Kësisoj, legjislacioni për zhvillimin e tokës që përfshin rregullimin e instrumentit të konsolidimit të tokës do të bëhet pjesë e Aktit të Mjedisit dhe Planifikimit deri në vitin 2022.

Edhe pse praktika ndryshon nga vendi në vend, përvoja praktike në përgatitjen e programeve kombëtare të konsolidimit të tokës avokon qartë për miratimin e një ligji të ndarë (ose një kapitulli

të veçantë në një ligj më të gjerë) që i kushtohet ekskluzivisht konsolidimit të tokës. Koncentrimi i dispozitave që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës në një ligj mundëson që pjesëmarrësit e projektit dhe palët tjera me interes ta kuptojnë konceptin më mirë.

Për më tepër, miratimi i një Ligji të veçantë për Konsolidimin e Tokës do t'i lehtësonte ndryshimet eventuale të Ligjit. Ndryshimi i një ligji për tokën apo ligji tjetër me një fushëveprim më të gjerë sesa një ligj specifik për konsolidimin e tokës mund ta krijojë nevojën për përpjekje legjislative shtesë dhe, për këtë arsye, të shpjerë në rezistencë të mundshme politike. Prandaj, kur kemi të bëjmë me rregulloren e konsolidimit të tokës, ky udhëzues i referohet Ligjit për Konsolidimin e Tokës si akt i vetëm legjislativ, edhe nëse, në praktikë, vendet mund të miratojnë forma të tjera të rregullimit të konsolidimit të tokës.



Pjesëmarrësit në punëtorinë e konsultimit për Udhëzuesin Ligjor në Shkup, Maqedoni e Veriut (2018). © FAO.

✓ **Rekomandimet kryesore 2.1:****Karakteristikat kryesore të ligjit për konsolidimin e tokës**

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i respektojë të drejtat themelore të njeriut që janë përcaktuar me aktet dhe dokumentet ndërkombëtare, mbikombëtare dhe/ose kombëtare.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të hartohet në një mënyrë që i kontribuon më së miri realizimit të Agjendës 2030 dhe Objektivave për Zhvillim të Qëndrueshëm (OZHQ-ve).
3. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të hartohet në harmoni të plotë me parimet e *Udhëzimeve Vullnetare për Qeverisjen e Përgjegjshme (VGGT-ve) për Zotërimin e Tokës, Peshkatarisë dhe Pyjeve* në kontekstin e Sigurisë Kombëtare të Ushqimit dhe duke iu përmbajtur udhëzimeve specifike për konsolidimin e tokës në VGGT.
4. Me Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohen masat e duhura mbrojtëse, duke garantuar që të drejtat legjitime të të gjitha palëve me interes në konsolidimin e tokës të merren parasysh dhe respektohen.
5. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të hartohet në një mënyrë të ekuilibruar në mënyrë optimale, të thjeshtë dhe gjithëpërfshirëse, duke iu shmangur rregullimit të tepërt. Ai duhet të shoqërohet nga rregulloret për zbatim (aktet ligjore dytësore) si dhe dokumentet teknike (siç janë orientimet, udhëzimet, manualët e operimit, formatet dhe standardet) që kanë të bëjnë me aspekte të veçanta të konsolidimit të tokës.
6. Korniza rregullative e konsolidimit të tokës duhet të interpretohet duke u bazuar në një qasje strategjike të harmonizuar me objektivat e politikave të përgjithshme kombëtare dhe ndërkombëtare. Rekomandohet të miratohet një Strategji Kombëtare e Konsolidimit të Tokës, e cila do t'i përcaktojë objektivat strategjike të konsolidimit të tokës gjatë një periudhe kohore të përcaktuar.
7. Miratimi i një instrumenti për konsolidimin e tokës në vend duhet të shoqërohet edhe me ndryshimet përkatëse në aktet ligjore që i rregullojnë fushat që ndërlidhen ngushtë me procesin e konsolidimit të tokës, siç janë transaksionet në tregun e tokave, vlerësimi i tokës, zonat e mbrojtura, planifikimi hapësinor, mjedisi, tatimimi, pronësia dhe të drejtat e tjera sendore, çështjet familjare dhe të trashëgimisë, etj.
8. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet qasja për konsolidimin e tokës që është e zbatueshme në vend (vullnetare, e bazuar në shumicë ose të dyja).
9. Nëse është e zbatueshme në sistemin përkatës ligjor, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet statusi me interes publik për instrumentin e konsolidimit të tokës. Kjo është e një rëndësie të veçantë në rastin e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë.
10. Procesi i vënies në zbatim të konsolidimit të tokës në vend dhe hartimi i Ligjit për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përfshijnë konsultimet e gjera me palët me interes potencialë në konsolidimin e tokës, siç janë organizatat e shoqërisë civile që i përfaqësojnë interesat e pronarëve të tokave, bujqve, popullsisë rurale, natyrës, mjedisit etj.

2.4 FINANCIMI I KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Qasjet për financimin e konsolidimit të tokës ndryshojnë nga vendi në vend dhe varen nga faktorët siç janë objektivat e synuar dhe shkalla e zhvillimit ekonomik në vend¹⁵. Megjithatë, meqë konsolidimi i tokës është instrument me qëllim publik, në shumicën e vendeve të analizuara, financimi publik luan rol themelor. Pa financim publik, me konsolidimin e tokës nuk mund të realizohen objektivat më të gjera që janë shtjelluar në seksionin 3.1, ndërsa ai nuk mund ta ketë ndikimin e dëshiruar në pronësinë e përgjithshme dhe strukturën e shfrytëzimit të tokës brenda vendit. Konsolidimi i tokës duhet të ndërmerret për të mirën publike dhe të përkufizohet si aktivitet me qëllim publik, në kuptimin e dobisë së tij për të gjithë pjesëmarrësit dhe komunitetin e tyre. Krahas kësaj, mungesa e fondeve publike i përjashton shumë pronarë të tokave nga pjesëmarrja në projektet e konsolidimit të tokës, ndërsa fondet publike ndihmojnë që të sigurohet interesimi i këtyre pronarëve të tokave, të cilët mund të mos përfitojnë shumë, për shembull, nëse toka e tyre nuk është shumë e copëzuar. Pjesëmarrja pa shpenzime është stimul i shkëlqyeshëm (krahas përmirësimeve të pritshme të strukturave të fermave, etj.) që pronarët e tokave ta mbështesin projektin.

Shkëmbimet e parcelave të cilat janë të financuara privatisht janë jashtë fushëveprimit të këtij udhëzuesi. Për më tepër, konsolidimi i tokës i financuar privatisht mund të jetë problematik, meqë mund të çojë në humbje në mesin e palëve më të dobëta financiarisht, për shkak të mungesës së masave mbrojtëse dhe arsyeve të tjera.

Financimi nga buxheti të shtetit luan rol kryesor këtu dhe duhet t'u përshtatet specifikave të projektit të konsolidimit të tokës, i cili zgjat zakonisht 2-5 vjet. Prandaj, buxheti i programit të konsolidimit të tokës nuk duhet të bazohet në planifikimin vjetor, por të ketë horizont buxhetor afatgjatë. Rregullat e buxhetimit për konsolidimin e tokës duhet gjithashtu të jenë mjaft fleksibile për t'i mundësuar rregullimet në buxhet të projekteve, meqë shpesh është e pamundur që të përcaktohen paraprakisht shpenzimet e sakta të projektit, ndërsa zona e projektit dhe numri i pronarëve pjesëmarrës të tokave mund të ndryshojnë gjatë zbatimit të projektit. Gjithashtu, për ta siguruar përdorimin efikas të fondeve, vendet duhet t'i përcaktojnë kriteret e caktimit të përparësisë, të cilat do ta mundësonin përzgjedhjen e zonave të mundshme të projektit që u përshtaten më së miri objektivave të përgjithshëm të përcaktuar në programin e vendit për konsolidimin e tokës. Agjencia udhëheqëse duhet ta shpallë një thirrje për propozime/aplikime e pastaj t'i zgjedhë ato projekte për fazën e arsyeshmërisë (shih kapitullin 5) që u përshtaten më së miri kriterëve të përcaktuara të përzgjedhjes. Përveç financimit të drejtpërdrejtë nga buxheti i shtetit, faktor tjetër i rëndësishëm është nëse tashmë ka tokë shtetërore në zonën e projektit apo nëse në zonën e projektit ka tokë të blerë nga banka e tokës (shih kapitullin 10).

Shumë shtete anëtare të Bashkimit Evropian si Danimarka, Gjermania dhe Lituania i financojnë programet e tyre të konsolidimit të tokës, të paktën pjesërisht, nga Fondi Evropian Bujqësor për Zhvillimin Rural (EAFRD) përmes programeve të tyre kombëtare të zhvillimit rural. Aktivitetet e konsolidimit të tokës, veçanërisht për vënie në zbatim për herë të parë (pilotim), mund të financohen (ose bashkëfinancohen) edhe nga partnerët burimorë, organizatat ndërkombëtare për zhvillim apo qeveritë e huaja në kuadër të ndonjë nisme „qeveri me qeveri“.

¹⁵ Për më shumë informata për financimin e konsolidimit të tokës, shih FAO, 2008

Nëse projekti i konsolidimit të tokës është pjesë përbërëse e ndonjë projekti në shkallë të gjerë që kërkon hapësirë të madhe (p.sh. autostradë, hekurudhë, aeroport apo restaurim të natyrës), subjektet përgjegjëse për projektet e tilla duhet t'u kontribuojnë apo t'i mbulojnë të gjitha shpenzimet e projektit të konsolidimit të tokës. Zgjidhja mund të jetë që të financohen plotësisht projektet e integruara nga një larmi burimesh, për ta siguruar arritjen e njëkohshme të objektivave të shumëfishta - i ashtuquajtur i konsolidimi i tokës me shumë qëllime (shih seksionin 3.1).

Një qasje e tillë po ashtu krijon bashkëpunim dhe sinergji midis palëve të shumta me interes dhe shteti e ndan barrën me akterët e tjerë.

Në disa vende, pronarët e tokave duhet po ashtu të kontribuojnë me të paktën një pjesë të vogël në shpenzimet e projektit të konsolidimit të tokës. Në Holandë, shpenzimet që nuk financohen ose subvencionohen nga qeveria, krahina, komuna apo ndonjë organ publik tjetër paguhen nga pronarët e tokave të përfshirë në procesin e rindarjes – për aq sa kanë të bëjnë me shpenzimet e konsolidimit të tokës (Leenen, 2014). Kontributi i pjesëmarrësve përcaktohet nga përfitimet e procesit të rindarjes për secilin pronar të tokës. Për shembull, në projektin e konsolidimit të tokës të Olst-Wesepe në Holandë (figura 6.5 në paragrafin 6.4.3), pronarët e tokave i paguajnë rreth 15 përqind të shpenzimeve që lidhen drejtpërdrejt me procesin e rindarjes dhe punën. Shpenzimet për përmirësimin e menaxhimit të ujit dhe qendrave rekreative paguhen plotësisht nga institucionet publike. Mesatarisht, pronarët e tokave në projektin e Olst-Wesepe kanë paguar nga afro 125 euro për hektar. Kontributi do të ishte më i vogël po që se do të përfitohej më pak nga rindarja dhe më shumë po që se koncentrimi i parcelave për një pronar individual të tokës do të ishte i fortë. Kostoja mesatare për hektar është relativisht e ulët kur krahasohet me përfitimet mesatare që vlerësohet se janë rreth 200 euro për hektar në vit dhe një çmim mesatar të tokës prej 47,500 euro për hektar.

Në vendet e tjera, për shembull në Turqi, pronarët e tokave nuk japin asnjë kontribut financiar dhe nuk paguajnë asnjë tarifë lidhur me realizimin e projektit. Sidoqoftë, në projektet me masa të inkuorporuara të infrastrukturës, pronarët e tokave mund të jenë të obliguar që të kontribuojnë me tokë për ndërtimin e rrugëve të reja ose të përmirësuara, drenazhit ose ujitjes. Shuma maksimale që mund të zbritet (pa kompensim) në Turqi është deri në 10 përqind të vlerës së tokës. Të gjitha punët dhe infrastruktura e projektit mbulohen plotësisht nga buxheti i shtetit.

Në shumë vende të programeve të FAO-s, pjesëmarrja financiare e pronarëve të tokave nuk do të ishte e mundur për shkak të gjendjes ekonomike të tyre dhe konsolidimi i tokës duhet të parashihet si pjesë e një investimi të domosdoshëm publik në zhvillimin bujqësor dhe rural. Një kusht për ta mbuluar qoftë edhe një pjesë të vogël të shpenzimeve të projektit po ashtu mund ta zvogëlojë numrin e pronarëve të tokave që janë të gatshëm të marrin pjesë në projekt apo ta aprovojnë Planin e Konsolidimit të Tokës. Përrjashtimi i tillë i pronarëve të tokave po ashtu do ta dobësonte qarkullimin e tokave në zonat e projektit dhe do të ndikonte negativisht në rezultatin e përgjithshëm të projekteve. Prandaj, pjesëmarrja financiare në mbulimin e shpenzimeve të projektit të konsolidimit të tokës duhet të kërkohet nga pronarët e tokës vetëm nëse ekzistojnë parakushtet e nevojshme socio-ekonomike në atë vend.

✓ **REKOMANDIMET KRYESORE 2.2:****Financimi i konsolidimit të tokës**

1. Aktet ligjore që e rregullojnë financimin e programit kombëtar të konsolidimit të tokës duhet të sigurojnë që fondet të programohen për së paku 2-5 vite më parë, në mënyrë që projektet e filluara të zbatohen plotësisht.
2. Aktet ligjore që rregullojnë financimin e projekteve të konsolidimit të tokës duhet të kërkojnë që projektet e mundshme të përzgjidhen duke u bazuar në prioritetet që lidhen drejtpërsëdrejti me objektivat e përgjithshëm të programit kombëtar të konsolidimit të tokës.
3. Përveç nëse kushtet socio-ekonomike të një vendi lejojnë ndryshe, rekomandohet që të gjitha shpenzimet e projekteve të konsolidimit të tokës të mbulohen nga burimet publike, në mënyrë që të sigurohet që pronarët e tokave të jenë të aftë dhe të interesuar të marrin pjesë në projekt.
4. Nëse projekti i konsolidimit të tokës është pjesë përbërëse e ndonjë projekti në shkallë të gjerë që kërkon hapësirë të madhe, si për shembull ndonjë autostradë, nga subjekti përgjegjës për një projekt të tillë duhet kërkohej që t'i mbulojë edhe shpenzimet e konsolidimit të tokës.
5. Në konsolidimin shumëqëllimësh të tokës, komponentët e ndryshëm të projektit mund të financohen nga burime të ndryshme të financimit, përfshirë buxhetin e shtetit, subjektet përgjegjëse për zbatimin e projekteve të infrastrukturës, etj.
6. Aktet ligjore që e rregullojnë financimin e projekteve të konsolidimit të tokës duhet t'i lejojnë përshtatjet eventuale të buxhetit të projektit.

OBJEKTIVAT DHE PARIMET E KONSOLIDIMIT TË TOKËS



3. OBJEKTIVAT DHE PARIMET E KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Objektivat dhe parimet e konsolidimit të tokës janë themeli për kornizën rregullative. Prandaj, është esenciale që ato të përcaktohen qartë në aktet ligjore përkatëse. Për shembull, nëse konsolidimi i tokës rregullohet nga ndonjë Ligj i veçantë për Konsolidimin e Tokës, objektivat duhet të përcaktohen qartë, mundësisht që në pjesën e parë të Ligjit, siç është rasti në Danimarkë. *Akti i Konsolidimit të Tokës* në Gjermani e përcakton qëllimin e përgjithshëm të konsolidimit të tokës që në fillim të Ligjit (neni 1) dhe më vonë i konkretizon detyrat e konsolidimit të tokës (neni 37).

Në disa vende, konsolidimi i tokës është i lidhur me një varg më të gjatë të objektivave, siç është promovimi i zhvillimit rural. Në Holandë ose Spanjë (Galicia), konsolidimi i tokës është vetëm njëri nga instrumentet për arritjen e zhvillimit të integruar rural, zhvillimit të tokës ose caqeve mjedisore. Si rezultat, objektivat e konsolidimit të tokës nuk dallohen ndaras, por integrohen në një grup më të madh të objektivave. Për shembull, në Holandë, në nenin 16 të *Ligjit për Zhvillimin e Zonave Rurale*, përgjithësisht parashihet se zhvillimi i tokës synon ta përmirësojë strukturën e zonës rurale sipas funksioneve të asaj zone, siç theksohet në kontekstin e planifikimit hapësinor.

Sa u përket parimeve, në shumicën e rasteve ato nuk përkufizohen ndaras, por dalin nga gjuha dhe dispozitat ligjore të përcaktuara në aktet ligjore përkatëse. Ato mund të vijnë edhe nga burimet ndërkombëtare, siç janë VGGT-të për shembull. Rekomandohet që objektivat dhe parimet të shprehen në terma ligjorë në Ligjin për Konsolidimin e Tokës.

3.1 OBJEKTIVAT E KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Objektivat e identifikuar qartë janë thelbësore për të mundësuar që ky instrument t'i kontribuojë një game më të gjerë të caqeve strategjike të secilit vend dhe për të siguruar zbatim konsistent dhe efikas në praktikë. Objektivat e konsolidimit të tokës do të ndryshojnë nga vendi në vend dhe, për këtë arsye, duhet të formulohen në një mënyrë që të siguron qasje fleksibile dhe me shumë qëllime për t'iu shmangur nevojës për ndryshime të shpeshta. Për një periudhë të gjatë kohore, zhvillimi bujqësor ka qenë objektivi kryesor i konsolidimit të tokës, duke qenë mjet për ta luftuar copëzimin e tokës dhe për ta përmirësuar efikasitetin ekonomik të fermave, siç ishte rasti në Danimarkë, Finlandë, Gjermani dhe Holandë për shembull. Sot pranohet përgjithësisht se konsolidimi i tokës është instrument me shumë qëllime që e integron zhvillimin bujqësor me zhvillimin e infrastrukturës, mjedisit dhe objektivat e tjerë. Ai nuk është më instrument me një qëllim të vetëm për zhvillimin e bujqësisë. Në pjesën perëndimore të Evropës, kalimi më i madh në konsolidimin e tokës me shumë qëllime ka filluar në vitet e 1980-ta (Hartvisen, 2015b).

FAO e promovon fuqimisht konsolidimin e tokës me shumë qëllime dhe përcaktimin e një përkufizimi përkatës për objektivat e konsolidimit të tokës në Ligjin kombëtar për Konsolidimin e Tokës. Qasja me shumë qëllime duhet që, në njërin anë, ta sigurojë përdorimin më të dobishëm të instrumenteve të konsolidimit të tokës në mënyrë që të mund të arrihet një diversitet i qëllimeve. Në anën tjetër, duhet të shqyrtohet mundësia që qasja me shumë qëllime ta sigurojë ekuilibrin midis objektivave të ndryshme, të cilët do të ndryshojnë nga projekti në projekt, varësisht nga nevojat lokale dhe publike. Objektivat bujqësore duhet të harmonizohen me objektivat në sektorët e tjerë, siç janë objektivat mjedisore dhe sociale. Për shembull, ata duhet t'i kontribuojnë zonimit të duhur të funksioneve bujqësore nga ato më intensive në ato më të gjera dhe krijimit të zonave aty ku toka bujqësore menaxhohet kryesisht për ruajtjen e biodiversitetit. Për më tepër, deklarata e objektivave

duhet të ndërliidhen me mjetet e zbatimit të tyre, përndryshe ato rrezikojnë të mbeten thjesht në letër.

Disa lloje të objektivave të konsolidimit të tokës mund të identifikohen nga praktika e vendeve. Instrumenti i konsolidimit të tokës mund të përdoret për t'i mbështetur objektivat në vijim:

- zhvillimi bujqësor ekskluzivisht përmes rindarjes së parcelave të tokës;
- zhvillimi bujqësor ku rindarja e parcelave të tokës integrohet me përmirësimin e infrastrukturës lokale bujqësore;
- zbatimi i projekteve infrastrukturore në shkallë të gjerë;
- restaurimi i natyrës dhe/ose mbrojtja e mjedisit (përfshirë menaxhimin e ujit); dhe
- zhvillimi lokal rural plotësisht i integruar, rinovimi i fshatit, krijimi i zonave të rekreacionit në natyrë, etj

Duhet të theksohet se objektivat e lartpërmendura zakonisht kombinohen brenda projekteve specifike të konsolidimit të tokës. Për shembull, projektet e konsolidimit të tokës që synojnë kryesisht zhvillimin bujqësor mund të përfshijnë edhe caqe që orientohen kah natyra.

Në studimet për konsolidimin e tokës në Evropë në vitin 1959 është bërë me dije se „në përgjithësi, qëllimi i konsolidimit të tokës është t'i forcojë faktorët e prodhimit dhe t'i përmirësojë standardet e jetesës së njerëzve në fermë“ (Jacoby, 1959, f. 20). Me fjalë të tjera, konsolidimi i tokës në Evropën Perëndimore jo vetëm që është përqendruar në rindarjen e thjeshtë të parcelave, por edhe në eliminimin e copëzimit të tokës, bonifikimin e tokës dhe përmirësimin e tokës (përfshirë përmirësimin e strukturës së tokës, ndryshimet në shfrytëzimin e tokës dhe përmirësimin e menaxhimit të ujit, përmirësimin e modelit të madhësisë së fermës dhe modelit të vendbanimit (Jacoby, 1959, f. 20). Në atë kohë, integrimi i objektivave të zhvillimit bujqësor dhe rural në konsolidimin e tokës mund të shihej tashmë në Gjermani, ku „përveç eliminimit të copëzimit të tokës, vëmendje e veçantë i është kushtuar ndërtimit të *rrugëve të mira*, furnizimeve me ujë dhe projekteve komunale të tjera“ (Jacoby, 1959, f. 106).

Gjetjet në vendet e analizuara tregojnë se projektet e konsolidimit të tokës shpesh përfshijnë objektiva që ndërliidhen me infrastrukturën lokale, për shembull, përmirësimin e rrjeteve rrugore, drenazhin, ujitjen dhe furnizimin me ujë. Parasysh merren edhe aspekte të tjera të zhvillimit rural, siç janë krijimi i zonave rekreative publike, krijimi i rrugëve turistike dhe restaurimi i peizazhit. Konsolidimi i tokës mund t'i kontribuojë edhe arritjes së qëllimeve të tjera të zhvillimit rural, siç është ofrimi i qasjes në tokë për bujqit e rinj dhe fermat e vogla familjare.

Objektivat mjedisore janë bërë gjithnjë e më të rëndësishme në vendet e Evropës Perëndimore. Në një rën anë, objektivat mjedisore mund të jenë pjesë e një projekti të konsolidimit të tokës, ndërsa, në anën tjetër, konsolidimi i tokës mund të jetë mjet shtesë për zbatimin e projekteve të restaurimit të natyrës, siç është në Danimarkë (shih paragrafin 2.2.1.). Praktika e vendeve siç është Holanda po ashtu tregon se konsolidimi i tokës mund të përdoret me sukses në zbatimin e objektivave mjedisore, të përkufizuara jo vetëm në aktet ligjore kombëtare, por edhe në aktet e Bashkimit Evropian, siç janë ato që janë përmendur më parë, përkatësisht *Direktiva Kornizë e BE-së për Ujin* e vitit 2000, *Direktiva e BE-së për Nitratin* e vitit 1991, *Direktiva e BE-së për Habitatet* e vitit 1992 dhe *Direktiva e BE-së për Zogjtë* e vitit 2009.

Kutia 3.1: Objektivat e konsolidimit të tokës në Danimarkë

Neni 1. Qëllimi i Ligjit është që:

1. ta sigurojë shfrytëzimin më të mirë komercial të pronave bujqësore duke e reduktuar copëzimin e tokës dhe duke e rritur madhësinë e fermave bujqësore;
2. të kontribuojë në zbatimin e projekteve për ruajtjen dhe përmirësimin e vlerave natyrore dhe mjedisore në fshat, duke përfshirë krijimin ose rikrijimin e zonave dhe parqeve natyrore dhe kombëtare, zbatimin e projekteve të restaurimit të natyrës, ruajtjen e natyrës, pyllëzimin, mbrojtjen e ujit të pijshëm dhe zotimet ndërkombëtare në fushën natyrës dhe atë të mjedisit, etj;
3. t'i kontribuojë zhvillimit rural duke i përmirësuar kushtet strukturore dhe duke e reduktuar copëzimin e tokës, duke i marrë parasysh vlerat e natyrës, mjedisin dhe vlerat e peizazhit;
4. t'i kontribuojë transferimit të tokës për t'i zbutur shqetësimet që kanë të bëjnë me bujqësinë nga aktivitetet jobujqësore në zonat bujqësore;
5. t'i sigurojë zonat e kompensimit për pronat e prekura bujqësore në lidhje me zbatimin e llojeve të projekteve që janë përmendur në pikat 2-4 (...).

Burimi: Danimarkë – Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe Shitblerjen Publike të Pasurisë së Patundshme për Qëllime Bujqësore (Nr. 31 i vitit 2017). Përkthim jozyrtar.

Në shumicën e vendeve të analizuara, konsolidimi i tokës shpesh përdoret në lidhje me ndërtimin e projekteve infrastrukturore në shkallë të gjerë. Për zbatimin e projekteve të tilla mund të kërkohej sipërfaqe të mëdha, ndërsa ato të kenë të bëjnë, për shembull, me projektet e ndërtimit të autostradave, hekurudhave, aeroporteve dhe projektet e tjera të ngjashme „që kërkojnë tokë“. Në rastet e tilla, konsolidimi i tokës mund të jetë alternativë ndaj shpronësimit, ku bujqit aktivë kompensohen me tokë në vend të parave dhe, rrjedhimisht, i kursejnë burimet financiare të nevojshme për zbatimin e projektit, ndërsa kjo po ashtu është më e pranueshme për pronarët e tokave të prekur dhe bartësit e të drejtave të tjera po ashtu. Aspekti kryesor është se një qasje e tillë rezulton në struktura më të mira të shfrytëzimit të tokës dhe është mënyrë më e qëndrueshme e ndërtimit të infrastrukturës së madhe. Për më tepër, një qasje e tillë mundëson ruajtjen dhe madje edhe përmirësimin e kushteve të përshtatshme të punës për bujqit dhe kështu e mbështet zhvillimin shoqëror dhe ekonomik lokal rural.

Kutia 3.2: Konsolidimi i tokës në projekte të infrastrukturës në shkallë të gjerë në Finlandë

Neni 67

... Nëse konsolidimi i tokës është në gjendje t'i mënjanojë apo zvogëlojë dëmet e konsiderueshme që u shkaktohen shfrytëzuesve të pasurive të paluajtshme nga realizimi i një rruge publike, hekurudhe, linje elektrike apo aeroporti, përcaktimi i ndonjë zone për ruajtjen e natyrës ose ndonjë projekti tjetër të tillë, konsolidimi i tokës mund të zbatohet nëse dobitë që i sjell janë të konsiderueshme dhe nëse zbatimi i tij është i përshtatshëm (projekti i konsolidimit të tokës).

Burimi: Finlanda - Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme. Përkthim jozyrtar nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, Finlandë.

Nuk ka asnjë praktikë të zakonshme për vendin ku apo se në çfarë niveli duhet të identifikohen objektivat e konsolidimit të tokës. Për shembull, në Danimarkë dhe Gjermani objektivat e konsolidimit të tokës përcaktohen me ligji, ndërsa në Lituanë objektivat përkatëse përcaktohen në *Rezolutën e Qeverisë Nr. 81 për Miratimin e Strategjisë Kombëtare të Konsolidimit të Tokës*, ndërsa në Finlandë objektivat identifikohen në *Strategjinë e Rregullimit të Tokës*, e cila nuk e ka statusin e dokumentit ligjor dhe miratohet nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë.

Për t'ua dhënë peshën e duhur ligjore objektivave të konsolidimit të tokës, rekomandohet që ato të përcaktohen brenda një ligji që e rregullon konsolidimin e tokës. Prioritetet e detajuara të konsolidimit të tokës nuk janë të nevojshme në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, meqë ato azhurnohen periodikisht në politikat apo dokumentet strategjike ose llojet e tjera të dokumenteve që mund të jenë objekt i rishikimit pa u përfshirë në procedurat e gjata dhe të ndërlikuara legislative.

✓ **Rekomandimet kryesore 3.1:** Objektivat e konsolidimit të tokës

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përcaktojë objektivat e gjera të konsolidimit të tokës, të cilat duhet ta pasqyrojnë një qasje shumëqëllimëshe të qëndrueshme dhe t'i përshtaten situatës specifike në vend. Objektivat e konsolidimit të tokës duhet të shkojnë përtej zvogëlimit të copëzimit të tokës. Objektivat e përcaktuara në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet t'i marrin në konsideratë si qëllimet bujqësore, ashtu edhe objektivat e tjera relevante për qëllime publike që ndërlidhen me infrastrukturën publike, menaxhimin e mjedisit dhe zhvillimin socio-ekonomik.
2. Prioritetet e hollësishme të konsolidimit të tokës nuk duhet të përcaktohen në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, por në rregulloret operative për zbatim ose në llojet e tjera të dokumenteve, të cilat mund t'i nënshtrohen rishikimit periodik pa përfshirjen e procedurave legislative të ndërlikuara.
3. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se konsolidimi i tokës i kontribuon zhvillimit bujqësor dhe rural përmes reduktimit të copëzimit të tokës dhe lehtësimit të zgjerimit të pronave, fermave dhe parcelave, duke e rritur qëndrueshmërinë ekonomike, sociale dhe mjedisore të tyre.
4. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta ofrojë mundësinë e zbatimit të konsolidimit të tokës në lidhje me infrastrukturën publike në shkallë të gjerë (për shembull autostradën ose hekurudhën), restaurimin e natyrës dhe projektet e zbutjes dhe/ose përshtatjes së ndryshimeve klimatike.
5. Procedurat e hollësishme të konsolidimit të tokës duhet të përcaktohen në aktet ligjore dytësore dhe ta sigurojnë arritjen e objektivave të programit kombëtar të konsolidimit të tokës dhe projekteve specifike të konsolidimit të tokës.

3.2 PARIMET E KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Parimet e konsolidimit të tokës duhet të pasqyrohen në legjislacion dhe në rregullore si tërësi, pa i renditur ato në ndonjë paragraf apo nen të veçantë. Megjithatë, është praktikë e mirë që të numërohen parimet kryesore që duhet t'i orientojnë veprimet dhe mund të ndihmojnë në interpretimin e Ligjit.

Parimet e konsolidimit të tokës shërbejnë si struktura kryesore për të gjitha rregulloret përkatëse, duke filluar me Ligjin për Konsolidimin e Tokës dhe duke përfunduar me aktet ligjore dytësore të nivelit më të ulët. Këto parime burojnë pjesërisht nga drejta kombëtare, por edhe nga instrumentet ndërkombëtare, siç janë VGGT-të e të tjera. Bazuar në përvojën në vend dhe atë ndërkombëtare, mund të identifikohen disa parime kryesore të konsolidimit të tokës. Në këtë udhëzues janë shqyrtuar parimet themelore në vijim:

- respektimi dhe mbrojtja e të drejtave legjitime në zotërim të tokës
- parimi „së paku po aq mirë“
- qëndrueshmëria dhe mbrojtja e mjedisit
- konsultimi dhe pjesëmarrja
- transparenca
- barazia gjinore

3.2.1 Respektimi dhe mbrojtja e të drejtave legjitime në zotërimin e tokës

Respektimi dhe mbrojtja e të gjitha të drejtave legjitime në zotërim të tokës është thelbi i qeverisjes së përgjegjshme të zotërimin të tokës. Siç bëhet me dije në paragrafin 3.1 të VGGT-ve, shtetet duhet „t'i njohin dhe respektojnë të gjithë bartësit e të drejtave legjitime në zotërim të tokës dhe të drejtat e tyre. Ato duhet të marrin masa të arsyeshme për t'i identifikuar, regjistruar dhe respektuar bartësit e të drejtave legjitime në zotërim të tokës dhe të drejtat e tyre, pavarësisht se a janë evidentuar zyrtarisht apo jo; të përmbahen nga shkelja e të drejtave të tjerëve në zotërim të tokës; dhe t'i përmbushin obligimet që lidhen me të drejtat në zotërim të tokës“. Gjithashtu, në paragrafin 3.2 të VGGT-ve përcaktohet qartë se „aktorët joshtetërorë, përfshirë ndërmarrjet afariste, kanë përgjegjësi t'i respektojnë të drejtat e njeriut dhe të drejtat legjitime në zotërim të tokës“.

Prandaj, konsolidimi i tokës nuk duhet t'i marrë parasysh vetëm të drejtat në zotërim të tokës që janë regjistruar zyrtarisht, por edhe ato të drejta që nuk janë regjistruar ose përndryshe janë zyrtarizuar vetëm pjesërisht. Kjo nuk do të thotë se procesi i konsolidimit të tokës mund të njohë të drejta që aktualisht nuk njihen me ligj; të drejtat duhet të jenë të mundura që të regjistrohen ose zyrtarizohen¹⁶. Në këtë kuptim, mund të ketë të drejta shoqërore legjitime në zotërim të tokës që nuk gëzojnë mbrojtje ligjore dhe, kështu, nuk mund të regjistrohen. Të drejtat e tilla normalisht nuk mund të merren parasysh në një proces të konsolidimit të tokës. Megjithatë, të drejtat në zotërim të tokës të pronarëve legjitimë të paregjistruar, trashëgimtarëve, pronarëve të panjohur apo të paqashtëm duhet të njihen dhe respektohen. Për ta bërë këtë, të gjithë pronarët e legjitime dhe bartësit e të drejtave duhet të identifikohen gjatë përgatitjes për çdo lloj procesit të konsolidimit të tokës e pastaj të angazhohen në projekt. Si rezultat i konsolidimit të tokës, certifikatat e pronësisë së tokës duhet t'i dorëzohen secilit pronar dhe bashkëpronar, nëse ka.

Në shumë vende, posaçërisht kur sistemet e regjistrimit perceptohen si transaksione joformale të paqashtëm, të shtrenjta apo edhe të korruptuara, shfaqen transaksionet joformale. Konsolidimi i tokës e ofron një mundësi për t'i zyrtarizuar të gjitha transaksionet e tilla të legjitime, në mënyrë që regjistrat të jenë të azhurnuar. Njerëzit mund të kenë dokumentacion për t'i demonstruar transaksionet, ndërsa shfrytëzimi i pastajmë i tokës nga ana e tyre mund të vërtetohet. Në anën tjetër, duhet të mbahet mend se këto transaksione joformale kryhen pa masa mbrojtëse ligjore dhe, për këtë arsye, mund të mos e garantojnë respektimin e duhur të të drejtave të bashkëpronarëve dhe bashkëshortëve për shembull. Me kalimin e kohës, transaksionet joformale mund ta shkatërrojnë pjesën legjitime të pronësisë së grave. Kjo mund të çojë edhe në përfundimin se pronësia e re nuk është plotësisht legjitime. Në anën tjetër, në interes të zyrtarizimit, mund të jetë më e arsyeshme që

¹⁶ Vini re se, përgjithësisht, „të drejtat joformale“ u referohen të drejtave që nuk njihen me ligj dhe kështu mbahen në mënyrë ose të paligjshme ose jashtëligjore. Reforma më të gjera ligjore nevojiten për t'i zyrtarizuar të drejtat e tilla (FAO, 2002, paragrafët nga 3.9 deri 3.12).

të sigurohet që bashkëshorti/bashkëshortja e pronarit të ri të regjistrohet në procesin e regjistrimit të azhurnuar. Prandaj, zyrtarizimi i lartpërmendur duhet të jetë proces i ekuilibruar, që siguron që interesi i zyrtarizimit të mos peshojë më shumë se interesi për t'i mbrojtur të drejtat legjitime të zotërimit të tokës. Prandaj, ai duhet t'i marrë parasysh të drejtat legjitime të zotërimit të tokës sa më shumë që të jetë e mundur.

Për më tepër, mjetet administrative dhe procedurat gjyqësore efikase duhet të përcaktohen për t'i korrigjuar të drejtat e shkelura të pronarëve legjitimë të tokës dhe bartësve të tjerë të të drejtave (shih seksionin 6.3 dhe kapitullin 9). Kjo duhet ta pasqyrojë parimin e përgjithshëm të VGGT-ve, i cili potencon se „shtetet duhet (...) të ofrojnë qasje në drejtësi për t'u marrë me shkeljet e të drejtave legjitime të zotërimit të tokës. Ato duhet të sigurojnë mjete efektive dhe të qasshme për të gjithë, përmes autoriteteve gjyqësore apo qasjeve të tjera, për t'i zgjidhur mosmarrëveshjet lidhur me të drejtat e zotërimit të tokës; dhe të sigurojë rezultate të arritshme dhe të shpejta. Shtetet duhet të sigurojnë kompensim të shpejtë dhe të të drejtë kur të drejtat e zotërimit të tokës merren për qëllime publike“ (paragrafi 3.1.4).

3.2.2 Parimi „së paku po aq mirë“

Parimi „së paku po aq mirë“ është parimi kryesor i konsolidimit të tokës, i cili është shprehur në VGGT-të (paragrafi 13.1), që do të thotë se gjendja e pronarëve legjitimë të tokave dhe bartësve të të drejtave të tjera nuk mund të përkeqësohet nga realizimi i ndonjë projekti të konsolidimit të tokës. Ky parim buron jo vetëm nga VGGT-të, por edhe nga normat juridike dhe parimet e së drejtës ndërkombëtare dhe kombëtare. Për shembull, ai është e lidhur ngushtë me të drejtën e garantuar kushtetuese në pronë private. Nëse ky parim shkelet, vetë natyra e instrumentit të konsolidimit të tokës do të vihej në pikëpyetje. Njëri nga aspektet kryesore të krijimit të besimit në këtë mekanizëm është bindja se asnjëri nga pronarët pjesëmarrës të tokave nuk do ta humbasë pronën e tij dhe as vlera e saj nuk do të zvogëlohet pa u kompensuar siç duhet me tokë ose para, i cili kompensim duhet të jetë i barabartë me me pozitën aktuale të pronarëve apo t'i vërë ata në pozitë më të mirë pas realizimit të projektit të konsolidimit të tokës.

Ky parim nuk duhet të kuptohet si parim që ka të bëjë vetëm me vlerën e tokës ose pronës së pronarit të tokës para dhe pas projektit. Procesi i rindarjes mund të ketë ndikime në jetesë që jo domosdoshmërisht do të pasqyrohen nëpërmjet ndonjë procesi të vlerësimit standard. Prandaj, nuk duhet të merren parasysh vetëm aspektet monetare, por edhe mjetet e tjera të jetesës dhe fitimet apo humbjet e jo materiale.

Është e rëndësishme që të theksohet se përveç pronarëve të tokave, ky parim ka të bëjë edhe me bartësit e të drejtave legjitime të tjera që kanë të bëjnë me parcelat që konsolidohen, për shembull, në rastin e qiramarrësve të parcelave. Rrjedhimisht, ky parim duhet të zbatohet përmes një larmie instrumentesh specifike që u përshtaten llojeve të ndryshme të bartësve të të drejtave. Sidoqoftë, parimi „së paku po aq mirë“ nuk i pengon pronarët e tokave që të vendosin ta shesin ose blejnë tokën gjatë procesit të konsolidimit të tokës dhe të negociojnë lirshëm për çmimin e shitjes.

Parimi „së paku po aq mirë“ duhet të pasqyrohet në tërë sistemin rregullativ të konsolidimit të tokës. Nëse ky parim nuk respektohet, kjo mund të rezultojë në shkelje të të drejtave legjitime dhe të krijojë mosbesim ndaj instrumentit. Kjo është e rëndësishme që të evitohet, si për konsolidimin vullnetar të tokës, ashtu edhe për atë të bazuar në shumicë.

Bazuar në parimin „së paku po aq mirë“, çdo pronar i tokës apo bartës i të drejtave të pronës do të jetë në gjendje t'i mbrojtë të drejtat e tij apo të saj, të cilat mund të jenë shkelur gjatë procesit të konsolidimit të tokës.

Kutia 3.3: Parimi „së paku po aq mirë“ në Serbi

Neni 40

Secilit pronar/shfrytëzues të tokës i ndahet toka nga masa e konsolidimit të tokës me një vlerë adekuate dhe, nëse është e mundur, me të njëjtën kulturë kadastrale dhe distancë nga vendbanimi, ndërsa pozita duhet t'i ofrojë pothuajse të njëjtat alternativa në kuptim të kultivimit të tokës që janë ofruar para konsolidimit të tokës. Gjatë rindarjes së tokës nga masa e konsolidimit të tokës, secilit pjesëmarrës në konsolidimin e tokës i ndahet tokë e një trajte më të rregullt dhe në një numër më të vogël të vendndodhjeve sesa para konsolidimit të tokës, në rastin kur toka e përfshirë në masë është marrë nga dy apo më shumë vendndodhje.

Burimi: Serbia - Ligji për Tokën Bujqësore (Gazeta Zyrtare Nr. 62 e vitit 2006). Përkthim jozyrtar.

3.2.3 Qëndrueshmëria

Zbatimi i konsolidimit të tokës duhet ta promovojë qëndrueshmërinë ekonomike, sociale dhe mjedisore. Siç u përmend tashmë, njëra nga mënyrat kryesore për ta siguruar këtë është që të kërkohet një ekuilibër midis bujqësisë dhe objektivave të tjerë të konsolidimit të tokës. Nëse synohen vetëm objektivat bujqësore, kjo mund të ketë efekte negative në caqet e tjera ekonomike, sociale ose mjedisore. Ky parim buron qartë nga aktet dhe dokumentet ligjore ndërkombëtare që i përcaktojnë caqet dhe parimet përkatëse (OZhQ-të, VGGT-të, Konferenca e Rios e vitit 1992, etj.) dhe pothuajse sigurisht do të gjente baza ligjore në aktet ligjore kombëtare. Respektimi i qëndrueshmërisë duhet të sigurohet si në nivel të projektit, ashtu edhe në nivel të programit të konsolidimit të tokës.

Ka një mori instrumentesh që mund të sigurojnë që ky parim të respektohet. Konsolidimi i tokës duhet të jetë në përputhje me legjislacionin mjedisor ekzistues në nivel kombëtar, rajonal (p.sh. Bashkimi Evropian) dhe global. Për shembull, për ligjet për konsolidimin e tokës ose ligjet për vlerësimet e ndikimit në mjedis (VNM) apo vlerësimi i ndikimit mjedisor dhe social (VNMS), mund të kërkohet vlerësimi i ndikimit në mjedis në fazën e arsyeshmërisë. Për këto po ashtu mund të kërkohet një shqyrtim mjedisor dhe një VNM i plotë porsa të hartohet Plani i Konsolidimit të Tokës dhe para se ai të miratohet dhe zbatohet. Për këto po ashtu mund të kërkohet një Vlerësim Ekonomik dhe Social i projekteve të konsolidimit të tokës. Shqyrtimi dhe vlerësimi duhet të rregullohen me akte ligjore specifike. Ato mund të burojnë nga aktet ligjore ndërkombëtare, për shembull, *Direktiva e Bashkimit Evropian për vlerësimin e efekteve të disa projekteve publike dhe private në mjedisin e vitit 1985* apo legjislacioni i ngjashëm kombëtar.

Qëndrueshmëria ekonomike dhe sociale duhet të sigurohet edhe përmes parimit „së paku po aq mirë“, përmes konsultimeve, qasjes pjesëmarrëse dhe përdorimit të një analize kosto-përfitim në studimin e arsyeshmërisë.

Duhet po ashtu të theksohet se konsolidimi i tokës mund të shërbejë edhe si instrument për t'i arritur objektivat mjedisore. Kjo është provuar nga praktikat e vendeve në Evropën Perëndimore, posaçërisht në Belgjikë, Danimarkë, Gjermani dhe Holandë, ku projektet e konsolidimit të tokës përdoren për krijimin e zonave të mbrojtjes së natyrës, reduktimin e emetimeve në pellgjet e ujit (p.sh. të azotit dhe fosforit) dhe restaurimi i natyrës.

3.2.4 Konsultimi dhe pjesëmarrja

Procesi i konsolidimit të tokës e presupozon përfshirjen e shumë palëve me interes. Suksesi varet nga përfshirja dhe kënaqshmëria e tyre. Përfshirja e palëve me interes është proces i dyfishtë, ku, në

njëren anë, ndihmon për ta përmirësuar cilësinë dhe zbatimin më efikas të projektit të konsolidimit dhe, në anën tjetër, garanton më mirë se të gjithë zërat përkatës dëgjohen dhe të drejtat merren parasysh. Prandaj është qenësore që të sigurohet që palët me interes të marrin pjesë aktive dhe kuptimplote në proces dhe që zëri i tyre të dëgjohet, në vend që të merret „urdhër nga lart“. Kjo qasje pasqyrohet edhe në VGGT (paragrafi 3B.6). Projektet e konsolidimit të tokës nuk kanë të bëjnë vetëm me bartësit e të drejtave, por edhe me personat dhe subjektet e tjera, siç janë komunitetet, komunat dhe organizatat e bujqve. Prandaj, është e rëndësishme që të sigurohet përfshirja në konsultim dhe pjesëmarrje në projektin, në mënyrë që të drejtat dhe interesat e ndryshme të mbrohen dhe të mos lihen pas.

Prandaj, secili person dhe subjekt duhet të ketë qasje në informata lidhur me procesin e konsolidimit të tokës dhe të jetë në gjendje t'i japë propozimet dhe kundërshtimet e tij lidhur me projektin specifik të konsolidimit të tokës. Procedurat për mënyrën se si, ku dhe kur mbledhen mendimet dhe preferencat nga palët me interes duhet të përcaktohen. Për shembull, gjatë projektit të konsolidimit të tokës duhet të organizohen takimet publike, në të cilat mund të dëgjohen të gjitha palët e interesuara. Duhet të mbahen po ashtu intervista individuale me pronarët dhe shfrytëzuesit e tokave. Kjo jo vetëm që siguron njohjen e duhur të të drejtave ligjore, të cilat mund të ndikohen nga zbatimi i projektit të konsolidimit të tokës, por i kontribuon edhe efikasitetit të punës së planifikuesve të konsolidimit të tokës, qëllimi i të cilëve është që ta dizajnojnë një zgjidhje në të cilën të gjithë pjesëmarrësit do të dalin fitues.

Praktika tregon se njëra nga masat që e ngrit interesimin e pronarëve të tokave për të marrë pjesë në projektet e konsolidimit të tokës është të mësuarit nga njëri tjetri. Organizimi i udhëtimeve në terren për pronarët e tokave dhe shfrytëzuesit e tokave në zonat ku tashmë janë duke u zbatuar projekte të konsolidimit të tokës e rrit përfshirjen e pronarëve/shfrytëzuesve të tokave në projektet e konsolidimit të tokave në zonën e tyre. Kjo vlen për vizitat si brenda, ashtu edhe jashtë vendit. Përveç dëgjimit të palëve të ndryshme me interes, duhet të vihen në përdorim instrumente efektive që e parandalojnë paragjykimin apo shkeljen e të drejtave. Për shembull, aktet ligjore dytësore për zbatimin e Ligjit për Konsolidimin e Tokës duhet ta përcaktojnë kërkesën për procesverbale të takimeve publike, të cilat së paku duhet t'u vihen në dispozicion pjesëmarrësve të projektit dhe institucioneve kontrolluese (p.sh. auditimet). Aktet ligjore dytësore duhet po ashtu të përcaktojnë se si dokumentet dhe vendimet përkatëse duhet të publikohen dhe shpërndahen. Përcaktimi i mjeteve juridike efektive administrative dhe gjyqësore duhet të garantojë që të drejtat e të gjitha palëve me interes të merren parasysh dhe që, si rezultat, të rritet besimi i tyre në proces.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm që mund të kontribuojë në suksesin e një projekti është fleksibiliteti ndaj nevojave të palëve me interes. Për shembull, rasti i Finlandës tregon se, edhe pse i ka të gjitha kompetencat e nevojshme për ta imponuar konsolidimin e tokës dhe zgjidhjet e tij për palët me interes, Gjeodezia Kombëtare e Finlandës ende preferon që nisma për projekte të vijë nga vetë palët me interes. Shërbimi konsultohet me komunat për çështjet përkatëse dhe i dëgjon mendimet e pronarëve të tokave që edhe janë, edhe s'janë të gatshëm të marrin pjesë në projekt. Një qasje e tillë krijon qëndrim pozitiv ndaj këtij instrumenti, një gatishmëri më të madhe për të marrë pjesë në proces dhe një mbështetje më të gjerë për t'i pranuar rezultatet e projektit të konsolidimit të tokës.

3.2.5 Transparenca

Transparenca është parim tjetër kyç i konsolidimit të tokës dhe duhet të sigurohet gjatë tërë procesit (VGGT, paragrafi 3B.8). Praktika e vendeve tregon se një nga mjetet më të mira për ta siguruar transparencën është vënia e informatave lidhur me projektin në dispozicion në internet. Në shumicën e vendeve që kanë program të konsolidimit të tokës, sisteme e tilla të internetit janë duke u përdorur.

Përveç mjeteve të internetit, transparencja duhet të sigurohet edhe përmes gazetave lokale dhe njoftimeve në letër në vendet publike në komunat, komunitetet dhe fshatrat përkatëse.

Një Ligj për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë se si informatat lidhur me projektet e konsolidimit të tokës duhet të bëhen publike. Për shembull, me nenin 43 të *Ligjit Nr. 111/2015 të Portugalisë për Përcaktimin e Regjimit Ligjor të Ristrukturimit të Tokës* kërkohet publikimi i autorizimeve që jepen për t'i shtjelluar projektet e konsolidimit të tokës dhe i të gjitha vendimeve relevante me interes të përgjithshëm, të paktën në një gazetë ditore kombëtare dhe në një gazetë rajonale në zonën ku zbatohet projekti. Gjithashtu, kërkohet që njoftimet fizike përkatëse të postohen në vetë zonën e projektit.

Para së gjithash, takimet e drejtpërdrejta individuale apo të organizuara publike me palët me interes mbesin instrumenti kryesor për t'i përfshirë ata dhe për ta siguruar transparencën në proces, meqë projektet e konsolidimit të tokës e presupozojnë krijimin e besimit në këtë instrument, madje edhe kur vetëdijësimi për të mund të jetë e ulët në fillim. Siç u përmend, shprehja e preferencave, interesave dhe pozicioneve duhet të protokollohet dhe përcaktohet. Informatat publike kryesore për projektin e konsolidimit të tokës duhet të vihen në dispozicion online dhe në ndonjë formë tjetër, duke i respektuar të gjitha rregulloret që kanë të bëjnë me mbrojtjen e të dhënave dhe privatësinë e pjesëmarrësve në projekt.

Mjet tjetër për ta siguruar transparencën, siç u përmend më parë, është publikimi i informatave përkatëse në gazetata lokale dhe/ose kombëtare dhe/ose Gazetën Zyrtare të shtetit, për shembull informatat e rëndësishme lidhur me fillimin dhe finalizimin e projektit. Informatat duhet të ofrohen në një formë që zbatohet për njoftimet publike, në mënyrë që ta kenë efektin përkatës ligjor të informimit të palëve me interes të projektit të konsolidimit të tokës, me të cilët nuk mund të kontaktohet drejtpërsëdrejti.

Duhet gjithashtu të theksohet se jo vetëm zbatimi i parimit të transparencës është thelbësor për suksesin e konsolidimit të tokës, por, anasjelltas, në vendet me tregje të paqarta të tokës, konsolidimi i tokës mund t'i kontribuojë rritjes së transparencës në tregjet e tyre të tokës. Kështu, tregu transparent i tokës nuk është parakusht për zbatimin e një programi të konsolidimit të tokës në një vend të caktuar. Projektet e konsolidimit të tokës mund të zbatohen në mënyrë që të rritet transparencja në tregun e tokës në atë vend.

Kutia 3.4: Transparenca e konsolidimit të tokës në Lituani

Pika 23, paragrafi 2

Fondi Shtetëror i Tokës, jo më vonë se 10 ditë para takimit të parë, duhet t'i publikojë informatat për vendimin e marrë që janë të përshtatshme për të përgatitur projektin, së bashku me informatat për organizimin e takimit të parë, në faqen e internetit të ŽPDRIS-së, faqen e internetit të Fondit Shtetëror të Tokës, në tabelat e buletineve të njësisë territoriale të Shërbimit Kombëtar të Tokës dhe nënqarkut ku është planifikuar territori dhe në ndonjë gazetë lokale (jo më vonë se një ditë pune pas botimit të këtij njoftimi në gazetë), ndërsa ndonjë anëtar i staftit të Fondit Shtetëror të Tokës do ta ngarkojë një kopje digjitale të këtij publikimi në faqen e internetit të ŽPDRIS-së).

Burimi: Lituania - Rezoluta e Qeverisë (Nr. 697 e 2005). Përkthim jozyrtar.

3.2.6 Barazia gjinore

Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet e tjera ligjore përkatëse duhet ta sigurojnë barazinë gjinore në këtë proces dhe t'i kontribuojnë promovimit të barazisë së përgjithshme gjinore në vend (shih edhe VGGT-të, paragrafin 3B.4). Në shumë raste, edhe kur barazia gjinore parashihet në aktet ligjore, realiteti është i ndryshëm dhe forma të ndryshme të diskriminimit joformal mund të ndodhin. Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet e tjera ligjore që e rregullojnë konsolidimin e tokës duhet të shkruhen në një mënyrë që e promovon barazinë gjinore në mënyrë efektive.

Një instrument tjetër i rëndësishëm për ta promovuar barazinë gjinore është rregullimi i statusit të pronarëve të përbashkët të peregjistruar/bashkëpronarëve të pasurisë martesore në projektin e konsolidimit të tokës. Pronari i përbashkët legjitim (bashkëshorti/ja), i cili nuk është i dukshëm në regjistrin e tokës, duhet të identifikohet siç duhet në fazat e hershme të projektit dhe të përfshihet në procesin e vendimmarrjes. Legjislacioni ose duhet t'ua japë pronarëve të legjitim të lartpërmendur të drejtën për të votuar ose ta parashohë ndonjë formë tjetër të dhënies së pëlqimit të pronarëve legjitim për Planin e Konsolidimit të Tokës. Legjislacioni po ashtu duhet ta promovojë regjistrimin e përbashkët të bashkëshortëve gjatë procesit të regjistrimit të Planit të Konsolidimit të Tokës në Regjistrin e Tokës, ose ta kërkojë regjistrimin e detyrueshëm të pronarëve të përbashkët të pasurisë së fituar gjatë bashkësisë martesore dhe si pjesë e projektit të konsolidimit të tokës.

Për shembull, në ligjin danez për martesën, edhe nëse njëri nga bashkëshortët nuk është pronar i regjistruar në regjistrin e tokës, të drejtat e tij/të saj mbrohen dhe të dy duhet ta nënshkruajnë një marrëveshje nëse prona që shitet është e rëndësishme për jetesën e familjes. Rrjedhimisht, bashkëshortët janë plotësisht të mbrojtur pavarësisht se a janë të regjistruar apo jo. Në vendet e tjera, këto lloje të dispozitave zbatohen në mënyrë të pabarabartë dhe shpesh në dëm të grave (FAO dhe GIZ, 2019). FAO në përgjithësi e promovon regjistrimin e qartë të të drejtave të të dy pronarëve, meqë kjo ofron siguri të shtuar.

Projektet e konsolidimit të tokës mund ta inkurajojnë edhe regjistrimin e përbashkët të tokës si mjet për rritjen e sigurisë së zotërimit të tokës për të dy bashkëshortët. Kjo duhet të parashihet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës ose në ligjet për regjistrimin. Për më tepër, konsolidimi i tokës dhe legjislacioni përkatës tjetër duhet t'i mbrojë gratë nga zakonet diskriminuese në lidhje me tokën dhe ta promovojë pjesëmarrjen e grave në procesin e konsolidimit të tokës.

Përveç instrumenteve të përmendura më lart, përcaktimi i një përqindjeje minimale të përfaqësuesve të të dyja gjinive mund të propozohet në organet përfaqësuese të pronarëve të tokave dhe në subjektet e tjera që lidhen me projektin e konsolidimit të tokës.

Varësisht nga gjendja në terren, rekomandohet të zbatohen një varg masash që i kontribuojnë barazisë gjinore në konsolidimin e tokës, siç tregohet në publikimin e FAO-s të vitit 2013 *Qeverisja e Tokës për Gratë dhe Burrat – Udhëzues Teknik për ta mbështetur Arritjen e Qeverisjes së Përgjegjshme të Zotërimit të Tokës të Paanshme nga Aspekti Gjinor*. Për shembull, një nga masat e propozuara është përcaktimi i „skemave të drejta dhe transparente të kompensimit që nuk i diskriminojnë gratë dhe që përfshijnë pagesa për bashkëshortët dhe të gjithë pronarët e tokave“.

FAO është kujdestare e indikatorit të OZhQ-së 5.a.2, me të cilin matet përparimi në sigurimin e barazisë gjinore në ligj. Metodologjia e tij përshkruan mënyrën e vlerësimit të gjashtë faktorëve për këtë tregues, të cilët janë:

- Faktori A: A është i detyrueshëm regjistrimi i përbashkët i tokës apo inkurajohet përmes stimulimeve ekonomike?
- Faktori B: A kërkon korniza ligjore dhe e politikave pëlqimin bashkëshortor për transaksionet e tokës?
- Faktori C: A i mbështet korniza ligjore dhe e politikave të drejtat e barabarta të trashëgimisë së grave dhe vajzave?
- Faktori D: A e parashihet korniza ligjore dhe e politikave ndarjen e burimeve financiare për ta rritur pronësinë dhe kontrollin e grave mbi tokën?
- Faktori E: Në sistemet ligjore që njohin zotërimin zakonor të tokës, a i mbron qartë korniza ligjore dhe e politikave të drejtat e grave për tokën?
- Faktori F: A e obligon korniza ligjore dhe e politikave pjesëmarrjen e grave në institucionet e menaxhimit dhe administrimit të tokës?

(FAO, 2018).



Diskutimet për draftin e Planit të Konsolidimit të Tokës të FAO-s në Egri, Maqedoni e Veriut (2017). © FAO.

✓ **Rekomandimet kryesore 3.2:**
Parimet e konsolidimit të tokës

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta sigurojë respektimin dhe mbrojtjen e të gjitha të drejtave legjitime të zotërimit të tokës. Konsolidimi i tokës nuk duhet t'i marrë parasysh vetëm të drejtat në zotërim të tokës që janë regjistruar zyrtarisht, por edhe ato të drejta që nuk janë regjistruar ose përndryshe janë zyrtarizuar vetëm pjesërisht.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta parashohë dhe ta sigurojë zbatimin e parimit „së paku po aq mirë“ dhe parimeve të tjera të VGGT-së.
3. Konsolidimi i tokës duhet t'i kontribuojë zhvillimit të qëndrueshëm. Mekanizmat dhe masat mbrojtëse që e sigurojnë qëndrueshmërinë ekonomike, sociale dhe mjedisore duhet të parashihen në Ligjin për Konsolidimin e Tokës dhe të zbatohen në të gjitha projektet e konsolidimit të tokës.
4. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta ofrojë mundësinë për ta integruar konsolidimin e tokës me nevojat më të gjera për zhvillimit lokal përmes planifikimit gjithëpërfshirës të zhvillimit të komunitetit lokal duke u bazuar në konsultime dhe një proces pjesëmarrës dhe gjithëpërfshirës.
5. Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet ligjore dytësore duhet ta sigurojnë dhe promovojnë barazinë gjinore si njërin nga parimet udhëzuese për zbatimin e programeve dhe projekteve të konsolidimit të tokës.
6. Procesi i konsolidimit të tokës duhet ta sigurojë transparencën, konsultimin dhe pjesëmarrjen aktive të një game të gjerë të palëve me interes e të mos kufizohet vetëm me pronarët e tokave apo bartësit e të drejtave zyrtare. Kështu, komunitetet, shoqatat e bujqve, organizatat e grave, autoritetet lokale dhe të tjerët duhet të përfshihen në proces për ta arritur rezultatin më të efektshëm dhe më të ekuilibruar të konsolidimit të tokës.

**INSTITUCIONET DHE
PALËT ME INTERES
TË KONSOLIDIMIT TË
TOKËS**



4. INSTITUCIONET DHE PALËT ME INTERES TË KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Zbatimi i konsolidimit të tokës është përgjithësisht përgjegjësi e institucionit (eve) përkatës përgjegjës për formimin e politikës së konsolidimit të tokës dhe menaxhimin e përgjithshëm të programit. Megjithatë, përvoja tregon se në këtë proces mund të përfshihet një gamë e gjerë e palëve të tjera me interes privatë e publik. Praktikrat e vendit ndryshojnë sa i përket kornizës institucionale si dhe listës së aktorëve privatë dhe publikë që përfshihen në procesin e konsolidimit të tokës.

4.1 SUBJEKTET PUBLIKE DHE GJYSMËPUBLIKE

Vendet që e vënë në zbatim konsolidimin e tokës duhet të vendosin nëse ai do të rregullohet në nivel kombëtar apo mbikombëtar. Për shembull, në Gjermani dhe Spanjë, Shtetet Federale, përkatësisht Komunitet Autonome, janë të autorizuar që ta rregullojnë konsolidimin e tokës janë Shtetet Federale dhe Komunitetet Autonome, ndërsa në vendet e tjera autorizimet rregullative përkatëse janë të centralizuara (p.sh. në Danimarkë, Lituani, Serbi, Turqi). Decentralizimi i kompetencave rregullative lidhur me konsolidimin e tokës duket relevant vetëm në vendet e mëdha me strukturë federale ose strukturë tjetër të krahasueshme me kompetencat rregullative të decentralizuara. Për vendet më të vogla rekomandohet rregullimi i konsolidimit të tokës në nivel kombëtar. Kësisoj, edhe nëse konsolidimi i tokës rregullohet në nivel kombëtar, mund të ndodhë që kompetencat për zbatimin e tij t'i jepen nivelit rajonal (Holandë) apo komunal (Serbi).

Rrjedhimisht, shtetet duhet të vendosin se cili institucion (e) do të jetë përgjegjës për: i) formimin e politikës së konsolidimit të tokës; ii) menaxhimin e programit të konsolidimit të tokës në vend; dhe iii) zbatimin faktik të projekteve të konsolidimit të tokës. Në shumicën e vendeve të analizuar, këto funksione i kryen një agjenci udhëheqëse e caktuar, e cila mund të posedojë struktura të ndryshme të brendshme për t'u marrë me konsolidimin e tokës.

Për shembull, në Finlandë, agjenci udhëheqëse është Gjeodezia Kombëtare në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë dhe Pylltarisë. Në Danimarkë, agjenci udhëheqëse është Agjencia Bujqësore Daneze në kuadër të Ministrisë së Mjedisit dhe Ushqimit. Në Spanjë (Galicia), agjenci udhëheqëse është Ministria Rajonale e Çështjeve Rurale, ndërsa në Holandë, si agjenci udhëheqëse veprojnë qeveritë krahinore. Ka shembuj të tjerë, siç është Lituania, ku funksionet e qenësishme të agjencisë udhëheqëse (siç është përcaktuar në këtë udhëzues në paragrafin 2.1.1) shpërndahen midis agjencisë udhëheqëse kombëtare (Shërbimit Kombëtar i Tokës në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë) dhe Fondit Shtetëror të Tokës, i cili është përgjegjës për zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës (shih paragrafin 2.2.4). Megjithatë, vendet e tjera, siç është Serbia, përveç infrastrukturës së centralizuar institucionale për konsolidimin e tokës, theksin e vënë më shumë në nivelin komunal dhe aty themelojnë Komisione të veçanta të Konsolidimit të Tokës si autoritete lokale të konsolidimit të tokës, për secilin projekt të konsolidimit të tokës (shih seksionin 2.2.6).

Përveç agjencisë udhëheqëse, ka subjekte të tjera që të përfshihen, siç është agjencia kadastrale, qeveritë lokale dhe ofruesit e shërbimeve private. Secili nga ta luan rol udhëheqës ose mbështetës në këtë proces dhe ka funksione të ndara, edhe pse të ndërlidhura. Disa role, siç është miratimi zyrtar i Planit të Konsolidimit të Tokës dhe zyrtarizimi i të drejtave, mund t'i caktohen agjencisë udhëheqëse, një Komisioni të veçantë për Konsolidimin e Tokës ose institucioneve ekzistuese, siç janë komisionet e tokës. Në figurën 4.1 është paraqitur një shembull se si funksionet e konsolidimit të tokës mund të shpërndahen midis institucioneve dhe subjekteve të ndryshme. Sigurisht, çdo vend duhet të mendojë se si duhet t'i shpërndajë këto role në të.

Figura 4.1: Shembull i shpërndarjes së roleve dhe përgjegjësi në procesin e konsolidimit të tokës

DETYRAT		AGJENCIA UDHËHEQËSE Zyra qendrore	AGJENCIA UDHËHEQËSE Zyra e degës	Kadastra	Qeveria lokale	Kompanitë këshilluese	Komisioni i Konsolidimit të Tokës	Bashkësia lokale	Të tjerët
U = Roli udhëheqës M = Roli mbështetës									
Niveli i programit									
Aktelet mbikëqyrës të përfshirë		U*	M**						
Përgatitja / azhurnimi i legjislacionit dhe udhëzimeve		U							M (p.sh. ministri të tjera)
Programimi / buxheti		U							
Bashkërendimi me agjencitë e tjera		U							
Monitorimi dhe vlerësimi		U							
Komunikimi në nivel të programit		U							
Niveli i projektit									
Përgatitja e thirrjes për projekte		U							
Promovimi i thirrjes për Projekte		U	M		P		P		
Aplikimi për projekte			M		U			U/M	
Përzgjedhja e projekteve		U							
Autorizimi i studimeve të arsyeshmërisë		U							
Përgatitja e hartave të pronësisë / shfrytëzimit				M		U		M	
Intervistimi i të gjithë pronarëve / shfrytëzuesve						U		M	
Përgatitja e hartave të qarkullimit të tokës				M		U		M	
Planifikimi i zhvillimit të komunitetit					M	U	M	M	
Raporti i arsyeshmërisë		M				U		M	
Raporti i vlerësimit		U							
Themelimi i organeve lokale			M		M			U	
Zyrtarizimi i të drejtave të tokës, zgjidhja e mosmarrëveshjeve		M		M			U		
Autorizimi i studimeve të projektimit		U							
Përgatitja e planifikimit të vlerësimit/rindarjes		U						M	M (p.sh. instituti i ekspertëve)
Vlerësimi i tokës		M				U		M	M (p.sh. instituti i ekspertëve)
Planifikimi i rindarjes				M		U		M	
Hartimi i masave të infrastrukturës					M	U		M	M (p.sh. kompania e projektimit)
Vlerësimi i ndikimit në mjedis					M	U			
Finalizimi/dorëzimi i projektpropozimit		M			M	M		U	
Raporti i vlerësimit		U							M (Ministria e Mjedisit)
Aprovimi i Planit të Konsolidimit të Tokës		M				M	U		
Prokurimi		U							
Punimet e ndërtimit të infrastrukturës			M		M	M		M	U (Kontraktori)
Shënimi i kufijve të parcelave			M	M	M	U		M	
Regjistrimi i të drejtave				U	M	M			
Marrëveshjet financiare		U				M		M	

Faza e arsyeshmërisë

Faza e rishpërndarjes

Faza e regjistrimit dhe zbatimit

Përveç dhënies së një përkufizimi për subjektet dhe përgjegjësitë e tyre në procesin e konsolidimit të tokës, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohen mekanizmat për menaxhimin e bashkëpunimit midis palëve të ndryshme me interes, për shembull, cilët nga ta do t'i luajnë rolet udhëheqëse dhe cilët do t'i luajnë rolet mbështetëse. Edhe institucionet përgjegjëse për instrumentet që mund të jenë ndihmëse për konsolidimin e tokës, siç është banka e tokës, duhet të identifikohen qartë (shih kapitullin 10).

Në pjesët në vijim janë shtjelluar llojet e ndryshme të subjekteve publike që luajnë role udhëheqëse në procesin e konsolidimit të tokës: agjencia udhëheqëse, qeveritë lokale, Regjistri i Tokës si dhe organet e tjera publike dhe publiko-private.

4.1.1 Agjencia udhëheqëse

Agjencia udhëheqëse, siç është përkufizuar në seksionin 2.1.1, është institucioni kryesor publik në procesin e konsolidimit të tokës në vend. Vendimi se cili institucion do të veprojë si agjenci udhëheqëse varet kryesisht nga objektivat kryesore të konsolidimit të tokës. Përderisa në Danimarkë përparësi u jepet objektivave mjedisorë, në Turqi ujitja është aspekti kryesor, drenazhi në Finlandë, ndërsa zhvillimi i zonës në Holandë.

Agjencia udhëheqëse mund të veprojë përmes degëve që mund t'i lehtësojnë funksionet e konsolidimit të tokës në vende të mëdha, si është Turqia. Megjithatë, përveç nëse rrethanat lokale kërkojnë qartë ndryshe, rekomandohet që burimet kryesore dhe njohuritë teknike të përqendrohen në nivelin kombëtar, ku degët eventuale rajonale të agjencisë udhëheqëse luajnë rol ndihmës shtesë. Kjo do ta lejojë një qasje më strategjike për zbatim dhe një integrim më efikas të konsolidimit të tokës me instrumentet shtesë, siç është banka e tokës. Nga ana tjetër, kur bëhet fjalë për ndërveprimin dhe zbatimin e konsolidimit të tokës me palët me interes që janë të ndikuar, afërsia me zonën e konsolidimit të tokës është faktori kryesor i suksesit, i cili kërkon praninë e agjencisë udhëheqëse dhe palëve të tjera me interes të përfshirë në zbatimin e projektit në zonë (shih edhe seksionin 4.1.4).

Funksionet e formimit të politikave dhe menaxhimit të programit kombëtar të konsolidimit të tokës duhet të përqendrohen brenda të njëjtit institucion. Kjo do ta sigurojë një integrim më të mirë të tërë procesit dhe përqendrimin e njohurive dhe burimeve.

Marrja e vendimeve mbi të drejtat lidhur me tokën dhe korrigjimi i gabimeve mund të jenë pjesë jetike e procesit të konsolidimit të tokës. Në shumë vende, transaksionet joformale të tokës janë të përhapura, ndërsa gabimet dhe mosmarrëveshjet janë të shpeshta. Rekomandohet që Ligji për Konsolidimin e Tokës t'ia japë disa nga funksionet kryesore lidhur me marrjen e vendimeve shpalljen dhe zyrtarizimin e pronësisë legjitime agjencisë udhëheqëse ose një organi specifik të fuqizuar, siç është Komisioni i Konsolidimit të Tokës (shih seksionin 6.3).

Agjencia udhëheqëse ose Komisioni i Konsolidimit të Tokës duhet po ashtu të jenë përgjegjës për ta siguruar ligjshmërinë e Planit të Konsolidimit të Tokës, duke u siguruar që bartësit e të drejtave legjitime të japin aprovimin ose të votojnë në përputhje me procedurat e përcaktuara, që të gjithë bashkëpronarët përkatës të jenë të përfshirë dhe që aprovimi i bashkëshortëve të merret siç duhet, etj. Agjencia udhëheqëse ose Komisioni i Konsolidimit të Tokës duhet po ashtu të jetë përgjegjës për miratimin e Planit të Konsolidimit të Tokës, siç përshkruhet në seksionin 6.6.2.

Disa pjesë të funksioneve të zbatimit mund të ndahen ose t'u besohen krejtësisht ofruesve të shërbimeve private. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë qartë se cilat nga funksionet mund të ofrohen dhe t'i përcaktojë kërkesat kryesore për ofruesit e shërbimeve (për më shumë detaje shih seksionin 4.2).

4.1.2 Qeveria lokale

Qeveritë lokale mund të luajnë role të ndryshme në projektet e konsolidimit të tokës. Ato duhet të konsultohen për projektin dhe zgjidhjet eventuale për të, si dhe mund t'i shpërndajnë informatat për projektin ose ta sigurojnë dokumentacionin e nevojshëm. Rol tjetër i rëndësishëm i qeverive lokale është që të sigurojnë që projekti i konsolidimit të tokës të përputhet me planin hapësinor. Ato mund të marrin pjesë në projektet e konsolidimit të tokës si pronarë të tokave, pasi në shumë vende qeveritë lokale posedojnë tokë bujqësore. Në Lituani, nëse toka shtetërore ose komunale përfshihet në ndonjë zonë të projektit të konsolidimit të tokës, atëherë zbatohen disa kërkesa për vendimmarrje në takimet publike. Në këtë rast, vendimet që merren gjatë takimeve publike janë të vlefshme jo vetëm kur 75 përqind e të gjithë pronarëve të tokave votojnë pro tyre, por edhe vetëm kur ato aprovohen nga Fondi Shtetëror i Tokës si dhe nga përfaqësuesit e institucioneve që e menaxhojnë tokën shtetërore dhe/ose komunale.

Në Serbi, komunat luajnë rol kryesor në zbatimin e konsolidimit të tokës. Ato janë përgjegjëse për përcaktimin e zonës së konsolidimit të tokës, e miratojnë Programin e Konsolidimit të Tokës (për projekt), e themelojnë një Komision të Konsolidimit të Tokës, i miratojnë objektivat e konsolidimit të tokës (për projekt) dhe i përzjedhin ofruesit e shërbimeve për punët që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës, etj.

4.1.3 Regjistri i tokave

Institucioni (ose institucionet) përgjegjës për regjistrimin dhe kadastrën e tokës, që në tekstin e mëtejshëm do të quhet Regjistri i Tokave, përfshihet në projektin e konsolidimit të tokës nga fillimi deri në fund. Ai kryen një numër funksionesh të rëndësishme gjatë procesit. Për shembull, hartat topografike dhe kadastrale përdoren për ta hetuar gjendjen e pronësisë dhe për ta përcaktuar zonën e projektit të konsolidimit të tokës; ekstraktet nga Regjistri i Tokave e paraqesin bazën ligjore për identifikimin e pronarëve të regjistruar të tokës dhe bartësve të tjerë të të drejtave. Punimet e rëndësishme në lidhje me projektin e konsolidimit të tokës si dhe shënjimin e kufijve të parcelave të reja duhet të bazohen në kornizën teknike gjeodezike, e cila mirëmbahet nga Regjistri i Tokave. Për më tepër, sapo Plani i Konsolidimit të Tokës të miratohet nga agjencia udhëheqëse ose ndonjë organ tjetër kompetent, të dhënat përkatëse në Regjistrin e Tokës duhet të azhurnohen.

Në disa vende, siç është Finlanda, edhe institucionet përgjegjëse për Regjistrin e Tokës caktohen gjithashtu si agjenci udhëheqëse. Sidoqoftë, në vendet e tjera, siç është Danimarka dhe Lituania, agjencia udhëheqëse është institucion i ndryshëm nga ai përgjegjës për Regjistrin e Tokës. Edhe nëse praktika e vendeve ndryshon për këtë çështje, pjesëmarrja e Regjistrin të Tokës në procesin e konsolidimit të tokës është esenciale. Funksionet e Regjistrin të Tokës lidhur me konsolidimin e tokës ose duhet të përcaktohen në Ligjin e Konsolidimit të Tokës ose në ligje të veçanta që e rregullojnë këtë institucion. Për më tepër, aktet ligjore detyruese duhet të përcaktojnë role dhe rregulla të qarta të bashkëpunimit midis agjencisë udhëheqëse dhe Regjistrin të Tokës.

4.1.4 Organet e tjera publike të përfshira në konsolidimin e tokës

Në disa vende, korniza rregullative e parasheh krijimin e organeve koordinuese, të cilat përfshijnë përfaqësues të palëve të ndryshme me interes në projektin e konsolidimit të tokës, si publikë, ashtu edhe privatë. Për shembull në Spanjë (Galicia), në përputhje me nenin 16 të *Ligjit për Përmirësimin e Strukturave të Tokës Agrare* të Galicisë, katër përfaqësues të Bordit të pronarëve (anëtarë të tij janë pronarët e tokave dhe bartësit e tjerë të përcaktuar të të drejtave brenda zonës së projektit) marrin pjesë në Bordin Lokal, i cili përfshin një varg të gjatë të palëve me interes të projektit: shefin e shërbimit krahinor përgjegjës për ristrukturimin e tokës; një avokat nga këshilli kompetent për

çështjet e zhvillimit rural; një person nga ekipi teknik i agronomisë nga kompania e kontraktuar për zbatimin e ndonjë pune të ristrukturimit të tokës; kryetarin e komunës (ose përfaqësuesin e tij/të saj); anëtarin e stafit teknik të shërbimit krahinor përgjegjës për zonën; anëtarin e stafit teknik të zyrës agrare të komunës së zonës përkatëse; shefin (ose përfaqësuesin e tij/të saj) e shërbimit krahinor kompetent për pyjet dhe një përfaqësues të bankës së tokës. Në disa procedura të ristrukturimit të tokës, Spanja (Galicia) e përdor një Komision Këshillëdhënës Teknik për Ristrukturimin e Tokës, siç parashihet në kutinë 4.1. Të gjitha këto struktura mundësojnë bashkërendim më të mirë të punës në projekt, ndërsa përfshijnë si palët me interes publikë, ashtu edhe ata privatë të projektit.

Kutia 4.1: Bashkërendimi dhe përfaqësimi i institucioneve dhe palëve me interes në Spanjë (Galicia)

Neni 14 (Komisioni Këshillëdhënës Teknik për Ristrukturimin e Tokës) (...)

(...)

2. Komiteti këshillëdhënës teknik (...) do të formohet, si anëtarë sipas detyrës zyrtare, nga shefi i kompetencës territoriale të ministrisë rajonale për zonat rurale në krahinën përkatëse dhe nga një përfaqësues nga secili nga departamentet dhe subjektet kompetente për çështjet e:
 - a) zhvillimit rural.
 - b) menaxhimit të bankës së tokës;
 - c) prodhimit bujqësor;
 - d) pylltarisë;
 - e) ruajtjes së natyrës;
 - f) menaxhimit të ujit;
 - g) planifikimit urban;
 - h) trashëgimisë kulturore;
 - i) organizatave agrare profesionale; dhe
 - j) administratës lokale.

Ngjashëm, dhe për shkak të kompetencave të tij, një përfaqësues pa të drejtë vote do të thirret nga secili departament dhe njësi në vijim për takimet e komisionit këshillëdhënës teknik:

- a) Autostradat e Komunitetit Autonom të Galicias.
- b) Autostradat Shtetërore;
- c) Menaxhimi i cilësisë agroushqimore, emërtimet e mbrojtura të origjinës dhe indikacionet e mbrojtura gjeografike;
- d) Infrastrukturat e energjisë dhe minierave;
- e) Selia e regjistrimit territorial të tokës.
- f) Këshilli Krahinor.
- g) Çdo departament, organizatë mjedisore apo shoqatë për pyjet komunale ose shoqatë për mbrojtjen e trashëgimisë dhe çdo subjekt apo person tjetër që, në kuptim të temës, mund të ketë ndikim në përmirësimin e strukturës agrare që do të realizohet.

Burimi: Ligji i Spanjës (Galicia) për Përmirësimin e Strukturave të Tokës Agrare të Galicias, 2015. Përkthim nga Ministria Rajonale e Punëve Rurale, Xunta de Galicia, Spanjë.

✓ **Rekomandimet kryesore 4.1:**
Subjektet publike dhe gjysmëpublike

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta sigurojë bazën ligjore për themelimin ose caktimin e një institucioni udhëheqës publik (agjencie udhëheqëse) për konsolidimin e tokës. Ky organ duhet ta ketë përgjegjësinë e përgjithshme për hartimin e politikës së konsolidimit të tokës, për menaxhimin e programit kombëtar të konsolidimit të tokës dhe për sigurimin e zbatimit të projekteve konkrete të konsolidimit të tokës.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet ligjore dytësore duhet t'i shpërndajnë funksionet dhe përgjegjësitë në një mënyrë që e siguron arritjen e objektivave të konsolidimit të tokës dhe respektimin e parimeve të konsolidimit të tokës. Është e rëndësishme që këto funksione dhe përgjegjësi të mos bien në konflikt, të mos përsëriten dhe të mos ketë konkurrencë midis tyre.
3. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta autorizojë agjencinë udhëheqëse ose ndonjë autoritet vendimmarrës të veçantë (p.sh. Komisionin e Konsolidimit të Tokës) që, në projektet e konsolidimit të tokës, planet e konsolidimit të tokës t'i miratojë përmes një akti administrativ ose gjyqësor.
4. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta autorizojë agjencinë udhëheqëse ose ndonjë autoritet vendimmarrës të veçantë (p.sh. Komisionin e Konsolidimit të Tokës) që ta udhëheqë procesin e sqarimit dhe zgjidhjes së problemeve të pronësisë dhe regjistrimit të tokës në projektet e konsolidimit të tokës. Kjo duhet të integrohet në procedurat e konsolidimit të tokës, ose përmes vendimmarrjes nga organet e lartpërmendura ose përmes përfshirjes efektive të gjyqësorit ose institucioneve të tjera përkatëse në proces.

4.2 OFRUESIT E SHËRBIMEVE PRIVATE

Një aspekt tjetër që duhet të rregullohet nga Ligji për Konsolidimin e Tokës ose aktet ligjore dytësore është ndarja e funksioneve midis institucioneve publike dhe ofruesve të shërbimeve private. Ndonëse menaxhimin e programit e bën agjencia udhëheqëse, disa punë të zbatimit mund të kontraktohen, për shembull, studimet e arsyeshmërisë, vlerësimet e tokës, hartimi i planeve të konsolidimit të tokës dhe zbatimi i punës së lidhur me regjistrimin e parcelave të reja, siç janë rievimi dhe shënjimi i kufijve të rinj ose përmirësimi i tokës, për shembull, kanalet e ujitjes, gypat e drenazhit. Kjo krijon fleksibilitet, i cili ia lejon agjencisë udhëheqëse që t'i zgjerojë dhe ngushtojë shpejt aktivitetet e konsolidimit të tokës varësisht nga fondet në dispozicion të programit kombëtar, dhe t'i përshpejtojë projektet e vetme, nëse është e nevojshme. Për shembull, në Turqi, ku pjesën më të madhe të punës së rindarjes e bëjnë institucionet përkatëse publike, tani në shumicën e rasteve këto punime u kontraktohen ofruesve të shërbimeve private.

Mund të ketë po ashtu raste kur funksionet relevante u rezervohen ofruesve të shërbimeve private. Për shembull, në Danimarkë kompanitë private të gjeodezisë kanë monopol në punët kadastrale dhe përgatitjen për regjistrimin e të drejtave të pronësisë. Në vendet e tjera, asnjë ofrues i shërbimeve private nuk përfshihet në punën e rievimit. Për shembull, në Finlandë të gjitha punët i kryhen Gjeodezia Kombëtare, me përjashtim të tenderimit të ndërtimit, peizazhit apo punëve të tjera të ngjashme. Kështu, organizimi i konsolidimit të tokës përcaktohet mjaft nga mënyra se si organizohen punët kadastrale.

Janë dy çështje që duhen shqyrtuar për të përcaktuar se kush ka të drejtë ta kryejë punën e rindarjes. Në njërin anë, ofruesit e shërbimeve private mund ta lehtësojnë konsolidimin e tokës në shkallë më të gjerë, të kursejnë burime institucionale dhe të ofrojnë shërbime cilësore. Nga ana tjetër, agjencia udhëheqëse duhet të ketë përvojë praktike me të gjitha fazat e procesit të konsolidimit të tokës në mënyra që ta mbikëqyrë në mënyrë efektive punën e ofruesve të shërbimeve private, si dhe ta marrë përsipër punën nga ofruesit e shërbimeve private në rast të kufizimeve buxhetore. Prandaj, rekomandohet që edhe agjencisë udhëheqëse, edhe ofruesve të shërbimeve private t'u jepet e drejta për ta kryer punën e rindarjes dhe punët e tjera relevante, siç janë studimet e arsyeshmërisë. Kjo do të mundësonte fleksibilitet gjatë zbatimit të programit të konsolidimit të tokës. Nëse lejojnë kapacitetet e financimit, agjencia udhëheqëse mund të angazhojë palë private për rindarjen dhe për shërbimet e tjera relevante, por, nëse zvogëlohet financimi, të njëjtën punë mund ta kryejë stafi i agjencisë udhëheqëse.

Nëse për punët specifike që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës kontraktohen palë private, duhet të sigurohet që ofruesi përkatës i shërbimit dhe/ose personeli i tij t'i ketë të gjitha kualifikimet e nevojshme për t'i kryer ato punë. Po ashtu, agjencia udhëheqëse duhet ta kontrollojë cilësinë e punëve dhe pagesat përkatëse për punët e kryera.

4.2.1 Planifikuesit e konsolidimit të tokës

Planifikuesit e konsolidimit të tokës janë personat kryesorë përgjegjës për organizimin dhe zbatimin e aktiviteteve në nivel të projektit. Ndër aktivitetet e tjera, ata zhvillojnë intervista dhe hartojnë dhe u prezantojnë palëve me interes harta të ndryshme, përfshirë planet e konsolidimit të tokës. Aktet ligjore dytësore duhet t'i përcaktojnë kualifikimet kryesore të planifikuesve të konsolidimit të tokës dhe ta ofrojnë mundësinë e angazhimit të ofruesit të shërbimeve private për kryerjen e punëve. Mund të shqyrtohet edhe mundësia e licencimit të planifikuesve privatë të konsolidimit të tokës ose regjistrimit të tyre nga agjencia udhëheqëse, por kjo praktikë ndryshon nga vendi në vend. Në Lituanë, kërkesa të rrepta personave të kualifikuar u imponohen për t'i hartuar planet e konsolidimit të tokës, ndërsa në Danimarkë nuk ka nevojë për çertifikatë apo kërkesë për p.sh. trajnim të rregullt. Sidoqoftë, kur tenderohet planifikimi i rindarjes, përvoja e planifikuesit (ëve) si dhe referencat e kompanive janë tejet të rëndësishme. Në Turqi, planifikuesit privatë përkatës duhet të kenë përvojë relevante, por nuk kërkohet që të jenë të licencuar. Ofruesit e shërbimeve private duhet të paraqesin dokumente që e dëshmojnë përvojën e tyre në konsolidimin e tokës. Për më tepër, ata duhet ta punësojnë një ekspert të Sistemit të Informatave Gjeografike (GIS) dhe një inxhinier të bujqësisë për të marrë pjesë në tenderët për punët e konsolidimit të tokës. Në Holandë, planifikimi i rindarjes bëhet nën mbikëqyrjen e përgjithshme të agjencisë udhëheqëse dhe në bashkërendim me Komitetin e Zhvillimit të Tokës (i krijuar për projekt) që mbështetet nga ekspertët në Kadastër.

Rekomandohet që, të paktën në fazën fillestare të zbatimit të konsolidimit të tokës, për planifikuesit privatë të përcaktohen disa kriteret e shkollimit dhe përvojës. Gjatë fazave të mëvonshme, gjatë evoluimit të konsolidimit të tokës, nevoja për kërkesa të tilla duhet të rishikohet.

Trajnimit dhe zhvillimit i kapaciteteve janë thelbësore për ta siguruar një standard të pranueshëm për shërbimet e rindarjes. Rekomandohet përgatitja dhe zbatimi i një programi të trajnimit për stafin e agjencisë udhëheqëse, Regjistrin të Tokës dhe planifikuesve privatë. Edhe pse Ligji për Konsolidimin e Tokës nuk do t'i referohej drejtpërsëdrejti ngritjes së kapaciteteve, duhet t'i përcaktojë kërkesat e zbatueshme për individët dhe subjektet juridike që i kryejnë punët që ndërliken me konsolidimin e tokës.

4.2.2 Ofruesit e shërbimeve të tjera

Përveç aktiviteteve që ndërlidhen me rindarjen, ka edhe punë të tjera që mund të kërkohen në projektet e konsolidimit të tokës, siç është ndërtimi i rrugëve lokale, drenazhi, ujitja, rrafshimi i fushave, largimi i gurëve dhe shkëmbinjve, dhe restaurimi i peizazhit (shih seksionin 7.4). Këto zakonisht u tenderohen ofruesve të jashtëm të shërbimeve dhe, si rregull, tenderimi i punëve të tilla fillon pas miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës. Është detyrë e agjencisë udhëheqëse që t'i organizojë tenderët dhe ta mbikëqyrë zbatimin e kontratave. Megjithatë, disa vende kanë qasje tjetër. Për shembull, në Finlandë, gjeodeti kadastral nga Gjeodezia Kombëtare është përgjegjës për përdorimin e buxhetit të ndarë nga shteti për projektin e konsolidimit të tokës. Bordi Këshillëdhënës i Pronarëve të Tokave (shih seksionin 2.2.2) vendos për punët e nevojshme të përgjithshme (siç është ndërtimi i rrugëve lokale), ndërsa kryetari i Bordit Këshillëdhënës të Pronarëve të Tokave i nënshkruan kontratat me kompanitë. Këto kontrata u nënshtrohen rregulloreve të prokurimit publik, ndërsa të gjitha aktivitetet përkatëse të Bordit Këshillëdhënës të Pronarëve të Tokave mbikëqyren nga gjeodeti përgjegjës për projektin.

Në Lituani, Fondi Shtetëror i Tokës punimet i autorizon përmes procedurave të prokurimit publik. Kontratat nënshkruhen midis Fondit Shtetëror të Tokës dhe institucioneve homologe përkatëse që janë duke i kryer punët e infrastrukturës ose mbikëqyrjen. Përveç kësaj, në procesin e konsolidimit të tokës mund të përfshihen edhe profesionistët dhe kompanitë e tjera, siç janë ekspertët e fushave të ndryshme. Në Danimarkë, agronomët lokalë me njohuri specifike për cilësinë e tokës dhe vlerën e prodhimit të tokës bujqësore në zonën e projektit përfshihen në procedurat e vlerësimit të tokës, ndërsa në Finlandë gjeodeti kadastral përgjegjës për projektin e konsolidimit të tokës mund të punësojë ekspertë të jashtëm për qëllime të vlerësimit të tokës.

Një shembull tjetër është dhënë në seksionin 18 të *Aktit të Konsolidimit të Tokës* të Gjermanisë të vitit 1953, me anë të të cilit Organi i Pjesëmarrësve (shih seksionin 2.2.3) mund t'i autorizojë agjencitë dhe ekspertët e duhur për ta kryer ndërtimin dhe mirëmbajtjen e hapësirave të përbashkëta dhe për ta përmirësuar cilësinë e tokës.

✓ **Rekomandimet kryesore 4.2:** Ofruesit e shërbimeve private

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'ua mundësojë kontraktorëve që t'i nënkontraktojnë disa punë për konsolidimin e tokës. Kjo mund të sigurojë fleksibilitet në rast të luhatjeve buxhetore dhe t'ia mundësojë agjencisë udhëheqëse që ta kontrollojë punën e ofruesve të shërbimeve.
2. Agjencia udhëheqëse duhet të hartojë programe dhe materiale trajnimi për të gjitha fazat e projekteve të konsolidimit të tokës dhe të çertifkojë dhe/ose licencojë ofruesit e shërbimeve private.
3. Planifikuesit e konsolidimit të tokës pritet t'i kenë njohuritë dhe përvojën e duhur për t'i kryer detyrat e tyre. Kërkesat për arsim dhe/ose çertifkim dhe përvoja profesionale duhet të përcaktohen në aktet ligjore dytësore dhe të shqyrtohen gjatë caktimit të detyrave përmes tenderëve.

4.3 BARTËSIT E TË DREJTAVE

Një numër i madh i bartësve të të drejtave preken nga projektet e konsolidimit të tokës, por rangu i të drejtave përkatëse që merren parasysht ndryshon midis vendeve të ndryshme.

Pas VGGT-ve, të gjitha të drejtat legjitime të zotërimit të tokës duhet të merren në konsideratë gjatë hartimit të Ligjit për Konsolidimin e Tokës, pavarësisht se a janë zyrtarizuar apo njohur ligjërisht apo jo (shih seksionet 2.3.1 dhe 3.2.1). Duke qenë se Ligji për Konsolidimin e Tokës është *lex specialis (ligj i veçantë)*, ai normalisht nuk është vendi i duhur për t'u dhënë njohje ligjore të drejtave legjitime nga aspekti shoqëror që nuk gëzojnë njohje ligjore. Sidoqoftë, nëse të drejtat e tilla ekzistojnë përgjithësisht në një vend, atëherë bartësit e këtyre të drejtave duhet të përfshihen në procesin e hartimit të Ligjit për Konsolidimin e Tokës, ndërsa duhet të kërkohen mënyra për t'i ndryshuar kornizat e përgjithshme ligjore, në mënyrë që këto të drejta të njihen dhe të mund të merren në konsideratë në projektet e konsolidimit të tokës.

Dispozitat që mund të përfshihen në Ligjin e Konsolidimit të Tokës duhet të përqendrohen në zyrtarizimin e të drejtave që njihen me ligj, por që, për një arsye apo një tjetër, nuk janë zyrtarizuar. Këto përfshijnë të drejta siç janë të drejtat e peregjistruara të pronësisë, qiramarrjet e peregjistruara afatgjata, të drejtat martesore, të drejtat e trashëgimisë, hipotekat, etj. Ato gjithashtu mund t'i rregullojnë rastet e parashkrimit fitues ose parregullsisve që burojnë nga marrëveshjet zakonore të zotërimit të tokës.

Ligji për Konsolidimin e Tokës po ashtu duhet të parashohë se procesi i konsolidimit të tokës i identifikon marrëveshjet e zotërimit të tokës që mund të mos jetë e nevojshme të regjistrohen, siç janë qiramarrjet afatshkurtra, të cilat normalisht lejohet që të skadojnë dhe që marrëveshjet e ardhshme t'u lihen pronarëve të vjetër apo të rinj të parcelave në fjalë (shih seksionin 6.5.2).

Siç u diskutua në kapitujt 5 dhe 6, procesi i konsolidimit të tokës duhet t'i identifikojë të gjithë bartësit e të drejtave të zotërimit të tokës, t'i përfshijë ata në proces dhe të synojë t'i rregullojë të gjitha të drejtat e pazyrtarizuara, në mënyrë që regjistrat ta pasqyrojnë saktësisht gjendjen faktike në terren, duke siguruar që të shtohet siguria e zotërimit të tokës, përfshirë nga gratë, të drejtat e të cilave shpesh nuk regjistrohen.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta parashohë zyrtarizimin e zotërimeve të tokës që njihen me ligj dhe të përcaktojë procese administrative që janë të thjeshta, të qarta dhe të efektshme, duke i mbrojtur dhe promovuar qartë të drejtat e grave në zotërim të tokës etj. (shih rekomandimet e plota në FAO, 2016, fq. 43-44).

4.3.1 Pronarët e tokave

Pronarët e pronave private dhe publike të regjistruar zyrtarisht, përfshirë shtetin (ose, në vendet ku e tërë toka i përket shtetit, ata që i bartin të drejtat e përdoruesit privat) janë kategoria themelore ligjore e bartësve të të drejtave që përfshihen në projektet e konsolidimit të tokës në Evropë. Natyra juridike e pronarëve të tokave mund të ndryshojë nga individ privat dhe pronarë të përbashkët në subjekte publike, shtet, komunë, komunitet etj. Llojet e pronarëve të tokave që përfshihen në procesin e konsolidimit të tokës mund të ndryshojnë nga vendi në vend. Për shembull, komunitetet mund të kenë të drejtën të zotërojnë ose menaxhojnë tokë dhe për këtë arsye të marrin pjesë në projektet e konsolidimit të tokës si pronarë të tokave. Në Spanjë (Galicia), ku ekziston një formë e veçantë e pronësisë së përbashkët, *toka e përbashkët private* u përket komuniteteve. Zonat private të përbashkëta pyjore shpesh „menaxhohen nga komuniteti së bashku me administratën publike lokale“, ndërsa toka bujqësore „menaxhohet shpesh nga individët me pajtimin e komunitetit“

(Ónega-López, Puppim de Oliveira dhe Crecente-Maseda, 2010, f. 760-761). Kjo ilustron se sa të ndryshme mund të jenë kushtet lokale në vendet e veçanta.

Vendet që e vënë në zbatim konsolidimin e tokës shpesh përballen me probleme që ndërlidhen me pronësinë e tokës pa regjistrim të duhur. Kjo e ndërlikon situatën dhe duhet të trajtohet gjatë projektit të konsolidimit të tokës (shih seksionin 6.3). Të drejtat e pronarëve të legjitim të tokave duhet të njihen dhe zyrtarizohen. Është shumë e zakonshme në shumë vende që e vënë në zbatim konsolidimin e tokës që toka të përdoret nga pronarët e pazyrtarizuar, përkatësisht të cilët kanë të drejta të pazyrtarizuara. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të jetë i kujdesshëm që edhe t'i mbrojë të drejtat e tilla, edhe ta sigurojë regjistrimin zyrtar të tyre në situatën e re.

Identifikimi i të gjithë bartësve të të drejtave, kontaktimi me ta dhe përfshirja e tyre duhet të jenë pjesë integrale e konsolidimit të tokës, me synimin që në fund të krijohet një kadastër e azhurnuar dhe e saktë, përveç pronave më pak të copëzuara, më të shëndetshme ekonomikisht dhe më të qëndrueshme. Për këtë qëllim mund të përdoren mekanizma të ndryshëm. Për shembull, në Turqi, ku pronarët e tokës janë të njohur, por të drejtat e tyre nuk janë zyrtarizuar, e drejta e pronësisë shpesh zyrtarizohet duke e zbatuar instrumentin ligjor të parashkrimit fitues, i cili lejon blerjen për sa kohë që përdorimi ose shfrytëzimi ndodh gjatë periudhës së paraparë me ligj.

Një problem i zakonshëm është vështirësia për të kontaktuar me të gjithë ata që i kanë regjistruar të drejtat e zotërimit të tokës. Ata mund të kenë emigruar për shembull dhe kjo krijon pengesë të madhe për suksesin e procesit të rindarjes. Megjithatë, praktika tregon se me ndihmën e teknologjive të komunikimit në dispozicion është e mundur që të kontaktohen pronarët e regjistruar të tokës dhe që ata të përfshihen në proces, edhe pse mund të jetojnë diku tjetër¹⁷. Prandaj, efekt i mundshëm anësor i dobishëm i projekteve të konsolidimit të tokës është se ato mund të jenë mjet për t'i inkurajuar pronarët të tokave që mungojnë që ta shesin tokë që s'e përdorim më.

Në rastin e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë, nëse pronarët e tokave në fjalë nuk lokalizohen pas përpjekjeve të duhura, Ligji për Konsolidimin e Tokës mund ta përcaktojë një mekanizëm të tëbesuarve për t'i përfaqësuar interesat e tyre. Të besuarit mund t'i caktojë agjencia udhëheqëse ose gjykata e tokës, varësisht nga sistemet ligjore kombëtare. Ata do t'i përfaqësonin interesat më të mira të pronarëve të paqashtëm të tokave dhe do të siguronin që të gjitha të drejtat e tyre legjitime të respektohen dhe mbroheshin.

Kutia 4.2: Zyrtarizimi i të drejtave të pronësisë dhe përfshirja e parcelave me pronarë të panjohur në projektet e konsolidimit të tokës në Danimarkë

Neni 6, Paragrafi 4

Nëse një pronar i tokës nuk e ka regjistruar të drejtën e pronarit në zonën që është pjesë e konsolidimit të tokës, Komisioni i Konsolidimit të Tokës mund të vendosë që pronari i tokës të konsiderohet si pronari i duhur i tokës, kur pronësia e tij në atë zonë është e besueshme. Një njoftim publik duhet të jepet për përfituesit e mundshëm sipas rregullave që korrespondojnë me rregullat e nenit 20 të Aktit të Regjistrimit të Tokës. Ngjashëm, Komisioni i Konsolidimit të Tokës mund të vendosë që një zonë që gjendet në zonën e konsolidimit të tokës dhe për të cilën askush nuk paraqet kërkesë pronësore-juridike të përfshihet në Planin e Konsolidimit të Tokës sipas kushteve të përcaktuara aty.

Burimi: Danimarkë – Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe Shitblerjen Publike të Pasurisë së Patundshme për Qëllime Bujqësore (Nr. 31 i vitit 2017). Përkthim jozyrtar.

¹⁷ Kjo është demonstruar gjatë pilot projektit të konsolidimit të tokës të FAO-s në zonën Egri në Maqedoni të Veriut, ku rreth 80 nga 200 pronarë të tokave jetonin në vende të huaja, siç janë Australia dhe Kanadaja.

4.3.2 Trashëgimtarët e pronarëve të vdekur të tokave

Praktika e vendeve tregon se trashëgimia e pazyrtarizuar (procedurat e perealizuara të trashëgimisë dhe azhurnimet kadastrale apo kontestet e vazhdueshme të trashëgimisë) shpesh do ta pengojnë realizimin e projekteve të konsolidimit të tokës. Prandaj, Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe ligjet e tjera relevante duhet të ofrojnë zgjidhje për trajtimin e këtyre llojeve të çështjeve. Nëse nuk trajtohet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, kjo mund ta pengojë zbatimin e duhur dhe me kohë të projektit të konsolidimit të tokës. Për shembull, në Lituani, meqë pjesëmarrja në projektin e konsolidimit të tokës është vullnetare, derisa të përfundojë procedura e trashëgimisë dhe trashëgimtarët të regjistrohen si pronarë të tokës, konsolidimi i parcelës së trashëguar nuk mund të përfundojë. Në konsolidimin vullnetar të tokës mund të merren parasysh tri opsione kryesore: i) prisni derisa të përfundojnë procedurat e trashëgimisë; ii) përjashtojeni parcelën nga zona e projektit; ose iii) lejoni që prona të jetë pjesë e projektit në marrëveshje me trashëgimtarët. Nëse trashëgimia është e kontestuar, kjo mund të mos jetë e zbatueshme. Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, në rast të mungesës së marrëveshjes midis trashëgimtarëve të pazyrtarizuar, mund të përdoren të besuarit.

Në mënyrë që të sigurohet një rezultat i suksesshëm i projektit në konsolidimin e detyrueshëm të tokës në Holandë, këto çështje zgjidhen duke e regjistruar parcelën e re të konsoliduar si pronë të „trashëgimtarëve të [emri i të ndjerit]“. Ky lloj instrumenti e lehtëson përfundimin e projektit të konsolidimit të tokës dhe regjistrimin e trashëgimtarëve si pronarë të tokave pas përfundimit të procedurës së trashëgimisë. Sidoqoftë, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta promovojë azhurnimin e regjistrimit të tokave në zonë pas përfundimit të projektit të konsolidimit të tokës. Prandaj, korniza ligjore kombëtare mund të krijojë procedurë specifike të zyrtarizimit të trashëgimisë në rast të konsolidimit të tokës. Kjo do të përfshinte, mes tjerash, orarin e procedurave në gjykatat përkatëse dhe/ose institucionet ku zyrtarizohet trashëgimia si dhe integrimin e procedurave të tilla brenda procesit të konsolidimit të tokës.

4.3.3 Pronarët e panjohur

Një problem tjetër i zakonshëm në shumë vende janë parcelat me pronarë të panjohur, të cilat në disa raste janë të braktitura, ndërsa në rastet e tjera përdoren nga persona të tjerë që nuk kanë të drejta zyrtare të pronësisë. Në të dyja rastet, çështja duhet të trajtohet përmes zyrtarizimit, duke siguruar që procesi i konsolidimit të tokës të mos pengohet, ndërsa bartësit e të drejtave të mbrohen.

Zyrtarizimi i tillë mund të bëhet duke përdorur instrumente specifike për zyrtarizimin, siç është parashkrimi fitues apo përcaktimi i procedurave për njoftime publike për identifikimin e bartësve të mundshëm të të drejtave të shfrytëzuesit, si dhe zyrtarizimi i të drejtave të shfrytëzuesit, nëse pronari nuk përcaktohet përmes procesit të shpalljes publike. Për shembull, në Danimarkë, kjo çështje zgjidhet si pjesë e procesit të konsolidimit të tokës përmes një njoftimi publik dhe blerjes së pastajmë të të drejtave të pronësisë nga shfrytëzuesi i tokës, nëse të drejtat e pronësisë nuk pretendohen nga ndonjë person tjetër.

Në rast se nuk shfrytëzohet toka e pronarëve të panjohur, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të ofrojë mundësi përmes të cilave institucionet përkatëse publike mund të përfshijnë parcela të tilla në procesin e konsolidimit të tokës, duke siguruar që interesat e pronarëve të panjohur të mbrohen në proces ose duke përcaktuar instrumente përmes të cilave institucionet mund ta përcaktojnë pronësinë zyrtare mbi tokën në fjalë.

Në opsionin e parë, njëra nga çështjet kryesore për t'u marrë parasysh do të ishte sigurimi i përfaqësimit të duhur të të drejtave të pronarit të panjohur në projektin e konsolidimit të tokës. Për këtë qëllim, Ligji për Konsolidimin e Tokës mund ta krijojë një mekanizëm të të besuarve, të cilët do të ishin përgjegjës për përfaqësimin e të drejtave të pronarit të panjohur gjatë procesit. Në ligj mund të parashihet që agjencia udhëheqëse, Komisioni i Konsolidimit të Tokës apo ndonjë organ tjetër publik përkatës ta caktojë të besuarin (ët) e lartpërmendur deri në përfundimin e projektit të konsolidimit të tokës.

Në opsionin e dytë, Ligji për Konsolidimin e Tokës mund t'ia besojë të drejtën një institucioni publik siç është agjencia udhëheqëse, banka e tokës apo komuna për ta menaxhuar plotësisht pronën për një periudhë të caktuar dhe, nëse pronari nuk identifikohet gjatë asaj periudhe, ai institucion do të kishte ta drejtën e marrjes së pronësisë. Për shembull, në Spanjë (Galicia) kjo periudhë është 5 vjet. Gjatë kësaj periudhe, institucionit që e menaxhon parcelën mund t'i jepet, ndër të tjera, e drejta për ta dhënë marrë me qira parcelën dhe për të negociuar kontrata për qiranë afatshkurtër. Pas skadimit të afatit të përmendur, nëse nuk ka pretendime për të drejtat pronësore mbi atë parcelë, shteti do të ketë të drejtë ta marrë pronën dhe ta përdorë atë, për shembull, në aktivitetet e bankës së tokës, ose ta shesë në ankand.

4.3.4 Bartësit e të drejtave të qirasë

Qiramarrësit mund të jenë ndër palët me interes kryesorë në projektet e konsolidimit të tokës. Kjo vlen veçanërisht në rastin e qirave të zyrtarizuara afatgjata, të cilat mund të përfshijnë pjesë të mëdha të tokës bujqësore në zonën e projektit të konsolidimit të tokës. Zbatimi i projektit ndikon në të drejtat e qiramarrësve, prandaj, legjislati për konsolidimin e tokës duhet t'i mbrojë siç duhet të drejtat e tyre dhe ta sigurojë përfshirjen e tyre në procesin e konsolidimit të tokës.

Roli i qiramarrësve ndryshon nga vendi në vend, por në procedurën e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë, në Holandë, për shembull, qiramarrësit afatgjatë kanë pasur (deri më hyrjen në fuqi të *Ligjit për Zhvillimin e Zonave Rurale* në vitin 2007) të drejta të votës në procesin e aprovimit të Planit të Zhvillimit të Tokës (nuk ka pasur votim për Planin e Rindarjes). Megjithatë, përfshirja e plotë e qiramarrësve në procesin e konsolidimit të tokës kërkon sistem të qëndrueshëm dhe funksional të qirasë së tokës, me regjistrimin përkatës të kontratave për qiranë në regjistrat publikë etj. Meqë në vendet që e vënë në zbatim konsolidimin e tokës sistemi i qiradhënies së tokës mund të jetë akoma në zhvillim e sipër apo të mos ekzistojë fare, nga to mund t'u kërkohej që ta përcjellin pronarin e tokës dhe të vazhdojnë të t'i japin me qira parcelat e tyre të reja, ose që atyre t'u ofrohet kompensim për anulimin e qirasë, që paguhet nga pronari aktual i tokës. Kjo do të ishte alternativë ndaj përfshirjes së qiramarrësve në një proces të vendimmarrjes lidhur me rindarjen. Sidoqoftë, ky mekanizëm do të bazohej në negociatat e lehtësuara për planifikimin e konsolidimit të tokës midis pronarëve të tokës dhe qiramarrësve.

4.3.5 Bartësit e të drejtave të tjera

Projektet e konsolidimit të tokës mund të ndikojnë në bartësit e të drejtave të tjera, siç janë hipotekat, bartësit e të drejtave të uzufuktit, servitutet, etj. Ligji për Konsolidimit të Tokës duhet të merret me këto të drejta të ndryshme dhe të përcaktojë mekanizma që e sigurojnë respektimin e këtyre të drejtave ose, nëse këto të drejta janë përfunduar dhe nëse pësohet humbje, ta parashohë ndarjen e një kompensimi të duhur. Në seksionin 6.5.2 është analizuar se si të drejtat e lartpërmendura duhet të mbrohen gjatë projektit të konsolidimit të tokës.

Për më tepër, vendimet që merren gjatë aprovimit dhe zbatimit të projektit të konsolidimit të tokës mund të ndikojnë në bartësit e të drejtave për parcelat që janë jashtë zonës së projektit. Për shembull, kjo mund të ndodhë kur drenazhi apo ndonjë lloj tjetër i projektit infrastrukturës zbatohet brenda zonës së projektit dhe po ashtu shtrihet jashtë asaj zone. Në projekt duhet të përfshihen edhe personat dhe subjektet e ndikuara, prej nga njihen të drejtat dhe obligimet e tyre.

4.4 PALËT E TJERA ME INTERES

Përveç institucioneve publike të përfshira në zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës dhe bartësve të të drejtave private në zonën e projektit, nga ky proces mund të preken edhe subjekte dhe persona të tjerë. Nëse ata e kanë lirinë për ta shprehur pozicionin e tyre dhe për të bërë kundërshtime kur është e nevojshme, ata mund të japin kontribut të konsiderueshëm në cilësinë e projektit. Këtyre palëve me interes do t'u jepej e drejta për t'i marrë informatat relevante për projektin, për të marrë pjesë në takime publike, për t'i shprehur idetë e tyre dhe për të qenë pjesë e organeve vendimmarrëse përkatëse. Përfshirja e një game të gjerë të palëve me interes do ta bënte zbatimin e projektit të konsolidimit të tokës më efikas, më të integruar, më gjithëpërfshirës dhe më të qëndrueshëm.

Është e rëndësishme që në projekt të përfshihen anëtarët e komunitetit lokal, meqë komuniteti është në nivelin më të ulët të organizimit rural dhe mund të ketë njerëz me prejardhje të ndryshme etnike, sociale, politike, ekonomike apo prejardhje të tjera, dhe me nevoja të ndryshme. Komuniteti mund të marrë pjesë në mënyra të ndryshme, si përmes përfaqësuesve, organizatave me bazë në komunitet, organeve qeverisëse të komunitetit (kryetarit të komunës, këshillit etj.) e të tjera. Prosesi i konsolidimit të tokës duhet të sigurojë që zëri i tyre të dëgjohet dhe që ata të kenë mundësinë që të japin propozime dhe kundërshtime lidhur me projektin e konsolidimit të tokës. FAO e promovon integrimin e konsolidimit të tokës me nisma të zhvillimit lokal më të gjerë dhe shpesh e mbështet përgatitjen e një Plani të integruar të Zhvillimit të Komunitetit si pjesë e pilot projekteve të konsolidimit të tokës.

Interesat e komunitetit duhet të merren parasysh. Jo vetëm që duhet të mbrohen të drejtat e komuniteteve në zotërim të tokës, siç është treguar në seksionin 4.3.1, por, varësisht nga situata, mund të ketë të drejta të tjera të komuniteteve që kanë nevojë për njohje dhe mbrojtje, siç janë prania e vendeve të shenjta, qasja në resurset ujore, etj.

Një rol tjetër që komunitetet lokale mund ta kenë në projektet e konsolidimit të tokës ka të bëjë me ofrimin e informatave relevante, të cilat mund të mungojnë ose janë futur gabimisht në regjistra. Edhe bashkësitë lokale mund të marrin pjesë aktivisht në lehtësimin e komunikimit të mirë me pronarët e tokave si dhe në shpërndarjen e informatave relevante për projektin e konsolidimit të tokës.

Në procesin e konsolidimit të tokës duhet të përfshihen edhe organizatat e bujqve, duke i përfaqësuar, për shembull, interesat e bujqve lokalë, të cilët nuk janë domosdoshmërisht ato të pronarëve të tokave. Kjo mund të ketë të bëjë edhe me kooperativat bujqësore lokale që mund të ndikohen nga rindarja e tokës brenda zonës së projektit. Negociatat midis pronarëve të tokës, planifikuesit të konsolidimit të tokës dhe bujqëve qiramarrës mund t'i lehtësojnë edhe organizatat e bujqëve. *Akti i Konsolidimit të Tokës* i Gjermanisë, i cili është përmendur në kutinë 4.3, e ilustron llojin e formulimit që mund të përdoret për këtë temë.

Kutia 4.3: Përfshirja e organizatave profesionale në projektet e konsolidimit të tokës në Gjermani

Seksioni 2, Paragrafi 1

Konsolidimi i tokës kryhet brenda një zone të caktuar (zona e konsolidimit të tokës) nën drejtimin e autoriteteve përgjegjëse dhe në bashkëpunim me të gjithë pronarët e tokave në fjalë, agjencitë e duhura publike dhe Shoqatën e Bujqve(...). (...)

Seksioni 109

Përfaqësimi profesional i fushës së bujqësisë, pylltarisë ose peshkimit, për aq sa ato duhet të dëgjohen ose trajtohen si palë përkatëse sipas dispozitave të këtij Akti, është Oda e Bujqësisë. (...)

Burimi: Gjermani - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthim nga ArgeFlurb, 1995.

Është thelbësore që në proces të përfshihen të gjitha agjencitë dhe organet përkatëse publike që mund të ndikohen nga projekti i konsolidimit të tokës. Për shembull, hartimi i planit të objekteve publike brenda një zone të projektit mund të ndikojë në aktivitetet e planifikimit të agjencive përkatëse publike.

Organizatave të grave në nivelin kombëtar, rajonal ose lokal duhet gjithashtu të përfshihen në tërë procesin e konsolidimit të tokës për ta promovuar respektimin e përgjithshëm të barazisë gjinore dhe për t'i kontribuar politikëbërjes dhe hartimit të legjislacionit përkatës. Këto organizata janë në gjendje ta shprehin më së miri qëndrimin dhe nevojat e grave në menaxhimin e tokës në përgjithësi, dhe në konsolidimin e tokës në veçanti. Përveç përfshirjes së tyre të përgjithshme në procesin e konsolidimit të tokës, organizatat lokale të grave mund të jenë aktive në projekte specifike të konsolidimit të tokës.

Në të vërtetë, interesat e bujqëve të gjinive të ndryshme mund të ndryshojnë dhe kështu të shkaktojnë konflikt, ose gratë mund të diskriminohen në kuptim të vendimmarrjes, edhe nëse janë bashkëpronare të parcelave të tokës. Prandaj, organizatat e grave do të ishin mënyrë e shkëlqyer për zbulimin e pabarazive dhe ngritjen e çështjeve relevante, pa pasur nevojë që gratë t'i nënshtrohen trysnisë së mëtejshme në komunitet apo familje. Kjo mund të përfshijë grupe dhe organizata zyrtare dhe jozyrtare të grave. Forca në numra përmes organizatave të grave mund t'i fuqizojë gratë dhe t'ua mundësojë atyre që t'i pohojnë të drejtat dhe interesat e tyre.

Meqë konsolidimi i tokës është proces i hapur dhe transparent, palët e tjera me interes (p.sh. organizatat mjedisore, liderët e opinionit lokal) që kanë interes në projektet përkatëse mund të marrin pjesë në takimet publike dhe t'i përfaqësojnë interesat e tyre apo publike.

✓ **Rekomandimet kryesore 4.3:****Bartësit e të drejtave dhe palët e tjera me interes të konsolidimit të tokës**

1. Të gjitha të drejtat legjitime të zotërimit të tokës duhet të merren parasysh dhe të njihen në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, përfshirë të drejtat legjitime jozyrtare. Korniza ligjore duhet të parasheh mekanizma që e mundësojnë zyrtarizimin ose të paktën lehtësimin e zyrtarizimit të të drejtave legjitime të zotërimit të tokës në zonën e projektit të konsolidimit të tokës dhe të sigurojë që të drejtat e grave si bashkëpronare të respektohen dhe regjistrohen plotësisht.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës nuk duhet t'i kufizojë pjesëmarrësit e projektit me pronarët e tokës dhe bartësit e të drejtave që janë të regjistruar. Të drejtat dhe interesat e palëve të tjera me interes, siç janë grupet lokale të interesit, organizatat e bujqve dhe grave, organet e qeverisjes lokale, organizatat e specializuara e të tjera, po ashtu duhet të identifikohen dhe këta palë me interes të përfshihen pastaj në zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës.
3. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashohë instrumente dhe mekanizma që e mundësojnë përfshirjen e parcelave të pronarëve të panjohur në procesin e konsolidimit të tokës për sa të drejtat dhe interesat e tyre respektohen.
4. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashohë mekanizma që merren me të drejtat e tjera që kanë të bëjnë me tokën. Varësisht nga konteksti, të drejtat e tilla ose do të vazhdojnë dhe të njihen nga pronari i ri i tokës, ta përcjellin pronarin e parë të tokës dhe të zbatohen për parcelën e tij të re, ose do të përfundohen si rezultat i negociatave apo skadimit natyror.

4.5 TAKIMET PUBLIKE TË PALËVE ME INTERES DHE ORGANEVE TË ZGJEDHURA KOLEKTIVE

Në shumicën e vendeve të analizuara, palët me interes ftohen për të marrë pjesë në takime publike, ku mund t'i shprehin qëndrimet e tyre lidhur me procesin e konsolidimit të tokës, ta sigurojnë mbrojtjen e të drejtave të tyre përkatëse dhe t'i zgjedhin organet përfaqësuese, etj.

4.5.1 Takimet publike

Në shumicën e vendeve të analizuara, njëri nga proceset ku përfaqësohen interesat e palëve me interes në konsolidimin e tokës është përmes takimeve publike ose ekuivalentët e tyre. Tituj të ndryshëm për takimet publike përdoren në vende të ndryshme: takimi *fillestar publik* dhe takimi vendimmarrës në Danimarkë, *takimi për rievimin kadastral* në Finlandë, *takimi i personave që marrin pjesë në projekt* në Lituani, etj.

Në shumicën e vendeve, takimet publike kanë dy qëllime kryesore. Së pari, ky është vendi për shkëmbimin e informatave midis pjesëmarrësve të ndryshëm të projektit (institucioneve, bartësve të të drejtave, ofruesve të shërbimeve, organizatave joqeveritare, etj.). Në fillim të procesit, është vendi ku palët me interes i marrin të gjitha informatat e nevojshme për projektin, procedurat, afatet kohore, etj. Gjatë këtyre takimeve, palëve me interes u ofrohet mundësia për t'i shprehur qëndrimin, preferencat dhe kundërshtimet eventuale të tyre. Së dyti, ky është në të njëjtën kohë një vend ku merren vendime të përbashkëta nga pronarët e tokave dhe palët me interes. Zakonisht, pronarëve

të tokave u jepet e drejta e votës dhe marrin vendime lidhur me projektin e konsolidimit të tokës. Ata po ashtu i zgjedhin përfaqësuesit e tyre, të cilët pastaj marrin pjesë në mënyrë më intensive në zbatimin e projektit (shih seksionin 4.5.2). Numri i çështjeve që votohen gjatë takimeve publike ndryshon, varësisht se a është procedura e konsolidimit të tokës vullnetare apo e bazuar në shumicë. Për shembull, në konsolidimin vullnetar të tokës mund të mos ketë nevojë për votim për Planin e Konsolidimit të Tokës (si në Danimarkë), ndërsa në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë ky do të ishte vendi ku Plani i Konsolidimit të Tokës do të aprovohej nga pronarët e tokave e pastaj do të miratohej nga agjencia udhëheqëse apo Komisioni i Konsolidimit të Tokës.



Takim publik në pilot projektin e konsolidimit të tokës në Shorsulu, Azerbajxhan (gusht 2019). © FAO.

Në shumicën e vendeve të analizuar, takimi publik nuk organizohet si organ juridik i ndarë dhe nuk ka personalitet juridik. Në anën tjetër, në Gjermani, sipas nenit 16 të *Aktit të Konsolidimit të Tokës*, është themeluar një Organ i veçantë i Pjesëmarrësve, i cili e ka statusin e personit juridik. Për më tepër, sipas këtij Akti, shoqatat e Organeve të Pjesëmarrësve mund të krijohen sipas nenit 26 të Aktit. Gjithashtu, për t'i siguruar të drejtat e tyre, shoqatat e lartpërmendura mund t'i bashkohen një Federate (seksioni 26e). Shih seksionin 2.2.3 të këtij udhëzuesi për më shumë detaje.

Fushëveprimi i palëve me interes të përfaqësuar në takimet publike ndryshon nga vendi në vend. Zakonisht, pjesëmarrja në takime është e hapur për publikun. Megjithatë, të drejtat e votës u rezervohen palëve të veçanta me interes, siç përcaktohet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës. Në shumicën e vendeve, vetëm pronarët e tokave ftohen drejtpërdrejt për të marrë pjesë. Për shembull, në Lituani, ftesa të drejtpërdrejta për të marrë pjesë në takime të tilla u dërgohen vetëm pronarëve të tokave në zonën e projektit. Në nivel të tokës shtetërore dhe/ose komunale, në takime marrin pjesë edhe të besuarit e tokës në fjalë. Kjo nuk nënkupton se personat e tjerë të interesuar nuk janë të mirëseardhur për të marrë pjesë dhe për ta shprehur qëndrimin e tyre, meqë takimet publike janë të hapura për publikun – kështu është në Danimarkë dhe Finlandë.

Takimet publike dhe i tërë procesi i konsolidimit të tokës duhet të bazohen në atmosferën e besimit midis organizatorëve dhe pjesëmarrësve të tyre. Prandaj, nëse është e mundur, rekomandohet që takimet të organizohen nga i njëjti ekip profesionistësh të përfshirë në projekt nga fillimi i tij deri në fund.

Për ta siguruar konsultimin, pjesëmarrjen dhe transparencën e procesit, rekomandohet që të organizohen një varg takimesh publike, për ta përfshirë një gamë të gjerë të palëve me interes që mund të ndikohen nga projekti i konsolidimit të tokës. Kjo vlen jo vetëm për pronarët e tokave, por edhe bartësit e të drejtave private si dhe palët e tjera me interes e tjerë të projektit të konsolidimit të tokës. Gjatë procesit, të drejtat dhe kompetencat e tyre mund të ndryshojnë, por të gjithë palët me interes duhet të dëgjohen dhe t'i posedojnë mekanizmat e duhur për mbrojtjen e të drejtave të tyre. Organizimi i takimeve publike në lidhje me caqet kohore kryesore të projektit, siç është fillimi i fazës së arsyeshmërisë dhe asaj të rindarjes dhe aprovimi i Planit të Konsolidimit të Tokës, është i nevojshëm.

Kutia 4.4: Anëtarët e Bordit të Pronarëve në Spanjë (Galicia)

Neni 15, paragrafi 1 (Bordi i Pronarëve)

1. Anëtarë të bordit të pronarëve në Spanjë janë:
 - a) të gjithë bartësit e së drejtës së pronësisë apo së drejtës së përdorimit dhe uzufuktit bujqësor të tokës agrare të prekur nga procesi i ristrukturimit.
 - b) pronarët e pronave bujqësore me tokë të prekur nga procesi i ristrukturimit. (...)

Burimi: Spanjë (Galicia) – Ligji për Përmirësimin e Strukturave të Tokës Agrare të Galicias. Ministria Rajonale e Punëve Rurale, Xunta de Galicia, Spanjë.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta promovojë barazinë gjinore në takimet publike dhe masat përkatëse duhet të miratohen për ta marrë parasysh situatën në vend. Qëndrimi dhe mendimet e të dy bashkëshortëve duhet të dëgjohen në takime si dhe gjatë mbledhjes së kërkesave në emër të bartësve të të drejtave. Për më tepër, barazia gjinore mund të promovohet duke i përcaktuar pragjet minimale të përqindjes së përfaqësuesve të të dyja gjinive që duhet të zgjedhen në organe, bartësve të së drejtave etj.

Kompetenca të ndryshme u atribuohen takimeve gjatë fazave të ndryshme të procesit. Për shembull, në Danimarkë, gjatë *takimit fillestar publik* pjesëmarrësve u prezantohet projekti dhe caktohen data e përfundimit të Planit të Konsolidimit të Tokës, data e miratimit të vendimit nga Komisioni i Konsolidimit të Tokës si dhe përcaktohet zona e projektit të konsolidimit të tokës; pronarët e tokave po ashtu e zgjedhin një Komitet të Pronarëve të Tokave. Gjatë *takimit të dytë*, të quajtur mbledhja e vendimit, planifikuesi e prezanton Planin e Konsolidimit të Tokës, evidentohen kundërshtimet dhe Komisioni i Konsolidimit të Tokës e miraton vendimin, duke e përfunduar kështu procedurën (Hartvigsen, 2015b). Një *takim shtesë për vendimmarrje* mund të organizohet nëse ka nevojë për korrigjime në Planin e Konsolidimit të Tokës, pasi të ketë përfunduar rievimi dhe regjistrimi i Planit.

Kutia 4.5: Takimi për rilevimin kadastral në Finlandë

Seksioni 94, Paragrafi 1

- (1) Në takimin për rilevimin kadastral, shumica e pronarëve të pranishëm të tokave mund ta zgjedhin një ose më shumë përfaqësues për të marrë pjesë në vlerësimin paraprak të çështjeve që duhet të trajtohen në procedurën kadastrale.
- (2) Përfaqësuesit do të dëgjohen kur të hartohet raporti i përmendur në Seksionin 70 dhe kur të diskutohen parimet që duhen ndjekur për hartimin e Planit të Konsolidimit të Tokës dhe masat që duhet të kryhen në të gjitha çështjet e tjera të rëndësishme përkitazi me ekzekutimin e procedurës kadastrale, sipas nevojës.

Burimi: Finlanda - Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme. Përkthim jozyrtar nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, Finlandë.

Në Lituani, gjatë *takimit të parë* pjesëmarrësit i identifikojnë parcelat që do të përfshihen potencialisht në zonën e projektit të konsolidimit të tokës, i përcaktojnë përgjegjësitë e personave të autorizuar për t'i zgjidhur çështjet organizative lidhur me hartimin e Planit të Konsolidimit të Tokës, i përcaktojnë procedurat dhe kushtet për zgjedhjen e përfaqësuesve të pronarëve e pastaj i zgjedhin ata përfaqësues etj. Në *takimin e dytë*, pjesëmarrësit informohen, ndër të tjera, për parcelat e tokave që janë caktuar në territorin e projektit të konsolidimit të tokës, rindarjet e propozuara dhe propozimet e marra nga pronarët e tokave private lidhur me shitjen e parcelave apo pjesëve të parcelave të tyre. Në *takimin e dytë*, pronarët e tokave kanë të drejtë të marrin vendime, ndër të tjera, për çështjet në vijim që kanë të bëjnë me hartimin e Planit të Konsolidimit të Tokës: vlerësimin e tokës; shtrirjen e rrugëve kryesisht të përdorura zakonisht që janë duke u projektuar dhe rrugët e shërbimit (që përdoren përmes së drejtës së servitutit); vendndodhjen e parcelave të konsoliduara të tokës dhe dizajnin e kufijve; orarin kohor për punët e matjes kadastrale dhe fillimin e përdorimit të parcelave të tokës së konsoliduar; aktivitetet e përbashkëta për menaxhimin e zonës gjatë zbatimit të zgjidhjeve të Planit; dhe çështjet e tjera lidhur me hartimin e projektit. Përveç çështjeve që u përmendën më lart, në *takimin e dytë* mund të vendoset për çështje që kanë të bëjnë, mes tjerash, me metodat e rindarjes; planifikimin e parcelave për nevoja publike që janë paraparë me planin e përgjithshëm; mundësitë për ta lidhur projektin e konsolidimit të tokës me punët e aranzhimit të territorit, planifikimin e rrugëve lokale, objektet e reja të peizazhit; propozimet për të përfshirë parcela të reja në zonën e projektit të konsolidimit të tokës; propozimet lidhur me metodën e vlerësimit (individuale apo globale); propozimet për ta ndarë zonën e projektit të konsolidimit të tokës në zona për qëllimet e vlerësimit të tokës etj. Në *takimin e tretë* që organizohet nga Fondi Shtetëror i Tokës, pjesëmarrësit e projektit të konsolidimit të tokës e aprovojnë planin e zgjidhjeve të projektit që janë ofruar nga hartuesi.

Sipas *Aktit të Konsolidimit të Tokës* të Gjermanisë, Organit të Pjesëmarrësve, që përfaqësohet përmes një Bordi të zgjedhur, i është besuar edhe një gamë më e gjerë e funksioneve të zbatimit të projektit, siç thuhet në formulimin në kutinë 4.6.

Kutia 4.6: Përgjegjësitë e Organit të Pjesëmarrësve në Gjermani

Seksioni 18, Paragrafi 1

Anëtarët e Organit të Pjesëmarrësve marrin pjesë në punët e përbashkëta të të gjithë pjesëmarrësve. Funkcioni kryesor i tyre është që t'i ndërtojnë dhe mirëmbajnë hapësirat e përbashkëta (seksioni 42) dhe t'i bëjnë përmirësimet e nevojshme të tokës, me kusht që asgjë të mos jetë vendosur ndryshe në Planin e Konsolidimit të Tokës (seksioni 58), nëse ekzekutimi dhe mirëmbajtja nuk u janë besuar palëve individuale në fjalë apo ndonjë korporate të resurseve ujore dhe tokës. Ata po ashtu duhet t'i bëjnë dhe kërkojnë të gjitha pagesat që janë përcaktuar në procedurë dhe t'i kryejnë të gjitha detyrat që nuk janë përgjegjësi e autoritetit të konsolidimit, duke përfshirë çdo punë përgatitore që kërkohet për ta kryer konsolidimin e tokës. Ata mund të angazhojnë agjenci ose ekspertë të duhur për t'i kryer punët e tilla përgatitore. (...)

Burimi: Gjermani - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthim nga ArgeFlurb, 1995.

Në shumicën e vendeve të analizuara, takimi i parë i palëve me interes thirret nga agjencia udhëheqëse. Për shembull, në Danimarkë ky funksion është përgjegjësi e Agjencisë Bujqësore Daneze, në Lituani organizohet nga Fondi Shtetëror i Tokës, në Finlandë nga Gjeodezia Kombëtare dhe në Holandë nga Qeveritë Krahinore.

Informatat për takimin shpërndahen përmes një larmie instrumentesh, siç janë faqet institucionale të internetit, gazetate lokale dhe njoftimet në tabelat e njoftimeve të institucioneve lokale.

Sa u përket takimeve të pastajme, përgjegjësia për organizimin e tyre në disa vende këmbëhet midis agjencisë udhëheqëse dhe ofruesit të shërbimit privat që e kryen planifikimin e rindarjes. Kështu ndodh në Lituani, ku takimet e para dhe të fundit i thirr Fondi Shtetëror i Tokës, ndërsa takimet e tjera organizohen nga ofruesi i shërbimit.

Për ta siguruar zbatimin e parimeve të transparencës, konsultimit dhe pjesëmarrjes, sugjerohet që pjesëmarrësit të ftohen në takime publike përmes një kombinimi të ftesave individuale përmes postës së regjistruar dhe njoftimeve publike:

- në Gazetën Zyrtare të vendit;
- në njërën nga gazetate lokale;
- në faqen e internetit të agjencisë udhëheqëse;
- në tabelën e njoftimeve të komunës.

Mund të përdoren edhe mjete të tjera shtesë që konsiderohen të përshtatshme për dërgimin e ftesave për takimet publike, së bashku me ato që u përmendën më lart, veçanërisht për pronarët e tokave që jetojnë jashtë vendit. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta përcaktojë periudhën kohore minimale midis publikimit të ftesave dhe datës aktuale të takimit publik (p.sh. 15 ditë kalendarike) si dhe rastet (hapat proceduralë) kur duhet të informohen palët me interes.

Praktika e vendeve ndryshon shumë sa i përket votimit në takimet publike, kuorimit të pjesëmarrësve dhe përqindjes së votave me të cilat miratohen vendimet. Votimi gjatë takimeve publike varet nga çështja për të cilën votohet. Për shembull, në shumicën e vendeve vetëm pronarët e tokave votojnë për miratimin e Planit të Konsolidimit të Tokës, ndërsa çështjet e tjera, siç është zgjedhja e Komitetit të Palëve me Interes (shih seksionin 4.5.2), mund të votohen nga të gjithë pjesëmarrësit në takimin publik. Holanda paraqet shembull ku, përveç pronarëve të tokave, qiramarrësit afatgjatë kanë të drejtë të votojnë për Planin e Zhvillimit të Tokës (para vitit 2007), por nuk lejohet kurrfarë votimi për Planin e Rindarjes. Në Finlandë, të gjitha vendimet kryesore i merr gjeodeti i tokës, i cili e kryen rindarjen, ndërsa nuk parashihet kurrfarë votimi nga pjesëmarrësit në proces.

Procedurat e miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës nga pjesëmarrësit në takimin publik janë përshkruar në seksionin 6.6.2.

4.5.2 Komiteti i Palëve me Interes

Praktika e vendeve ka zbuluar që në shumicën e rasteve pjesëmarrësit në takimet publike e zgjedhin organin që i përfaqëson pronarët e tokave dhe palët e tjera me interes në projektin e konsolidimit të tokës, që këtu është emërtuar ai „Komiteti i Palëve me Interes“ (edhe pse mund të ketë emërtime dhe përgjegjësi të ndryshme në vende të ndryshme). Rekomandohet që procedura e zgjedhjes së Komitetit të Palëve me Interes të jetë relativisht fleksibile, në mënyrë që ta sigurojë përfaqësimin më të mirë të të gjitha palëve me interes, si të grave, ashtu edhe të burrave. Për këtë qëllim, Ligji për Konsolidimin e Tokës nuk duhet ta përcaktojë numrin e saktë të përfaqësuesve që duhet të zgjidhen. Kjo çështje mund t'u lihet palëve me interes për të vendosur për të dhe, nëse ka ndonjë mosmarrëveshje për atë se kush duhet të zgjedhet në ndonjë organ përfaqësues, numri i përfaqësuesve mund të rritet me pëlqim të ndërsjellë dhe të shtohen persona të tjerë. Kjo do të siguronte përfaqësim më të mirë të interesave të ndryshme dhe do t'i kursente konfliktet e panevojshme midis palëve me interes, siç shihet në Danimarkë. Në shumicën e vendeve, anëtarët e organeve përfaqësuese zgjedhen me shumicë të thjeshtë të votave të pronarëve të tokave të pranishëm në takim, siç shihet në Danimarkë, Finlandë dhe Gjermani.

Ligji për Konsolidimin e Tokës mund ta lejojë edhe përfshirjen në Komitet të pronarëve të mëdhenj të tokave në zonën e projektit të konsolidimit të tokës, pa kërkuar ndonjë votim, siç shihet në *Ligjin Nr. 139/2002 për Konsolidimin e Tokës dhe Zyrat e Tokës në Çeki* (shih paragrafin 5 (8)). Për shembull, pronarët e tokave që zotërojnë të paktën 10 përqind të zonës së projektit të konsolidimit të tokës mund të përfshihen automatikisht në Komitet, nëse dëshirojnë. Rekomandohet që përbërja e Komitetit të Palëve me Interes t'i pasqyrojë grupet e ndryshme të palëve me interes, siç janë bujqit me orar të plotë, pronarët e tokave, përfaqësuesit e komunave, përfaqësuesit e organizatave mjedisore dhe të ngjashme.

Kutia 4.7: Komiteti i pronarëve të tokave në Danimarkë

Neni 3, Paragrafi 2

(...) Ministri ose personi i autorizuar nga Ministri mund ta thërrasë një takim të pronarëve të tokave ku shpjegohet çështja dhe ku shumica e pronarëve të pranishëm të tokave e zgjedhin Komitetin e Pronarëve të Tokave. (...) Komiteti i Pronarëve të Tokave i përfaqëson interesat e përgjithshme të Komunitetit të Pronarëve të Tokave.

Burimi: Danimarkë – Ligji për Konsolidimin e Tokës, Blerjen Publike dhe Shitjen e Pronës së Patundshme për Qëllime Bujqësore. Përkthim jozyrtar.

Roli i përfaqësuesve të palëve me interes ndryshon në vende të ndryshme. Në kuptimin e përgjithshëm, roli i tyre është që t'i përfaqësojnë interesat e përgjithshme të palëve me interes. Për shembull, në Danimarkë Komiteti i zgjedhur i Pronarëve të Tokave merr pjesë aktivisht në procesin e vlerësimit të tokës dhe në lehtësimin e negociatave midis pronarëve pjesëmarrës të tokave (Haldrup, 2004).

Kutia 4.8: Përfaqësuesit e pronarëve të tokave në Finlandë

Seksioni 94, Paragrafi 1

(...) Në takimin për rilevimin kadastral, shumica e pronarëve të pranishëm të tokave mund ta zgjedhin një ose më shumë përfaqësues për të marrë pjesë në vlerësimin paraprak të çështjeve që duhet të trajtohen në procedurën kadastrale. (...)

Burimi: Finlanda - Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme. Përkthim jozyrtar nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, Finlandë.

Zgjedhja e organeve përfaqësuese duhet të shërbejë për ta siguruar edhe barazinë gjinore. Derisa të arrihet barazia gjinore në një vend në praktikë, është e përshtatshme që të merren masa të drejtpërdrejta për të promovuar përmirësime. Duhet të kërkohet që, për shembull, një përqindje minimale e caktuar e të dyja gjinive (p.sh. një e treta) të përfaqësohet brenda organeve dhe të zgjedhet për t'i përfaqësuar pronarët e tokave, për të siguruar që gratë të kenë zë në këtë proces. Nëse komuniteti lokal është diskriminues ndaj grave, edhe nëse nga këndvështrimi ligjor gratë kanë të drejta të barabarta me burrat, inkurajohet mbajtja e seancave informuese përmes të cilave kontaktohet drejtpërsëdrejti me gratë. Nëse ka nevojë, seancat e tilla informuese mund të mbahen vetëm midis grave, pa pjesëmarrjen e burrave. Praktika tregon se në disa raste nuk është e mundur të organizohen takime me gratë pjesëmarrëse, nëse edhe burrat janë të pranishëm. Në këto raste, evitimi i frikësimit dhe lejimi i fjalës së lirë mund të duket më i rëndësishëm dhe duhet të arrihet një ekuilibër midis këtyre vlerave dhe parimit të transparencës. Nëse është e nevojshme, mbajtja e takimeve në një mjedis vetëm për gratë mund ta krijojë një ndjenjë besimi më të madh dhe t'ua mundësojë grave që të shprehen më lirshëm. Një metodë e tillë tashmë është dëshmuar e suksesshme si rezultat i praktikave ndërkombëtare të FAO-s.



Diskutimet me Komitetin e Palëve me Interes për draftin e Planit të Konsolidimit të Tokës në pilot projektin e konsolidimit të tokës në Shorsulu, Azerbajxhan (korrik 2018). © FAO.

Rrjedhimisht, të gjithë pronarët, përfshirë bashkëshortët e paregjistruar, do të mësojnë për të drejtat e tyre dhe për procesin e konsolidimit të tokës dhe do të jenë në gjendje të marrin vendime të informuara. Edhe bashkëshortëve që nuk janë bashkëpronarë, por që kontribuojnë përmes punës së tyre ose mjeteve të tjera, duhet t'u jepet një mundësi për të marrë pjesë dhe për t'u dëgjuar, edhe kur nuk kërkohet nënshkrimi i tyre.

✓ **Rekomandimet kryesore 4.4:**

Takimet publike të palëve me interes dhe organeve të zgjedhura kolektive

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta kërkojë organizimin e një vargu takimesh publike (të hapura për të gjitha palët me interes) gjatë zbatimit të një projekti të konsolidimit të tokës, kushtuar: fazës së arsyeshmërisë të projektit; fillimit të fazës së rindarjes; dhe aprovimit të Planit të Konsolidimit të Tokës nga pronarët e tokave dhe/ose miratimit të tij nga Komisioni i Konsolidimit të Tokës ose ndonjë organ publik tjetër ekuivalent.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përcaktojë çështjet që mund të vendosen dhe miratohen gjatë takimeve publike dhe të sigurojë mekanizma transparentë të vendimmarrjes.
3. Aktet ligjore dytësore duhet t'i përcaktojnë procedurat në lidhje me organizimin e takimeve publike. Ato duhet të përcaktojnë se pjesëmarrësit kryesorë të takimit publik janë pronarët legjitimë të tokave, ndërsa të gjitha palët e tjera me interes duhet po ashtu të jenë të mirëseardhur për të marrë pjesë. Të gjitha palët me interes duhet të dëgjohen dhe të kenë të drejtë të japin propozime dhe kundërshtime lidhur me projektin.
4. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashohë që në fillim të fazës së rindarjes pjesëmarrësit e takimit publik ta zgjedhin një Komitet të Palëve me Interes. Numri i përfaqësuesve në këtë Komitet duhet të vendoset nga palët me interes dhe të mos përcaktohet me ligj.
5. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashohë se anëtarët e Komitetit të Palëve me Interes duhet t'i përfaqësojnë interesat e përbashkëta të palëve me interes gjatë procesit të konsolidimit të tokës.
6. Me Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që, nëse është e mundur, një përqindje minimale e caktuar e të dyja gjinive (p.sh. një e treta) të përfaqësohet në kuadër të organeve dhe që ato të zgjedhen për t'i përfaqësuar pronarët e tokave.

FAZA E ARSYESHMËRISË



5. FAZA E ARSYESHMËRISË

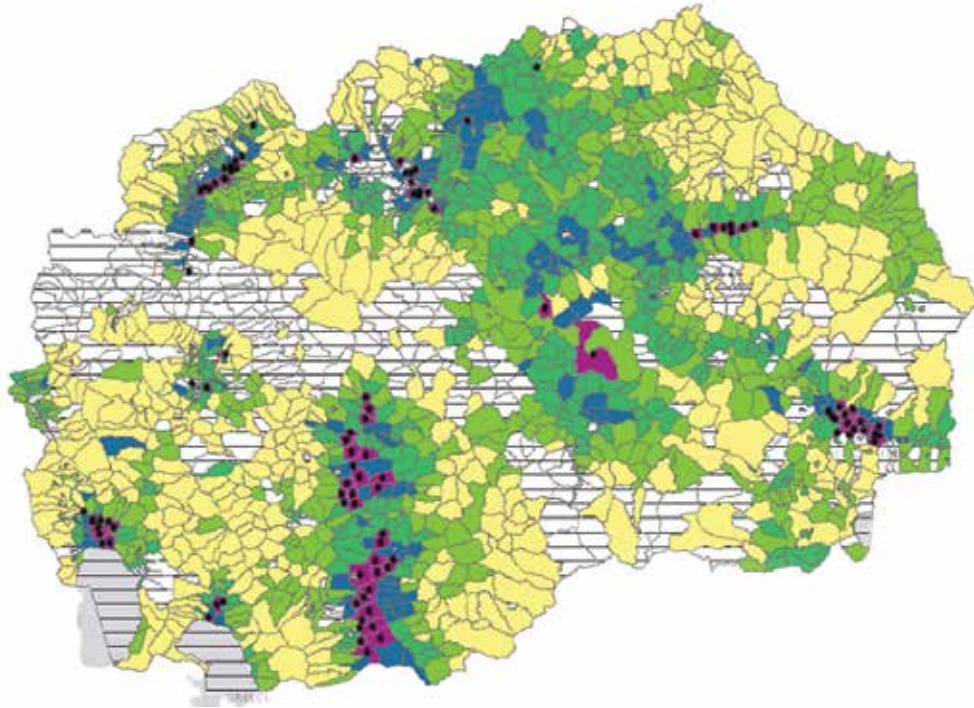
Siç është shtjelluar në seksionin 2.1.3, të gjitha projektet e konsolidimit të tokës zakonisht i kanë tri faza kryesore: një fazë të arsyeshmërisë, një fazë të rindarjes dhe një fazë të regjistrimit dhe zbatimit.

Fillimi i një projekti të konsolidimit të tokës pa i vlerësuar dobittë potenciale dhe ndikimet negative të tij mund të çojë në humbjen e investimeve dhe t'u shkaktojë dëme pjesëmarrësve, shoqërisë dhe mjedisit. Prandaj, është jetike që nevojat për konsolidimin e tokës dhe interesi i pronarëve të tokave, bujqëve dhe palëve të tjera me interes të vlerësohen në mënyrë të thukët para se të inciohet ndonjë proces i rindarjes së tokave. Projektet e konsolidimit të tokës duhet përherë të fillojnë me një studim të arsyeshmërisë për ta siguruar një vlerësim fillestar të ndikimeve pozitive dhe potencialisht negative të projektit të propozuar. Praktika e vendeve tregon se përderisa studimet e arsyeshmërisë janë pjesë integrale e projekteve të konsolidimit të tokës, thellësia e studimeve ndryshon. Idealisht, studimet e arsyeshmërisë duhet të jenë relativisht të thjeshta, të shpejta dhe të lira krahasuar me koston e zbatimit të projektit të plotë të konsolidimit të tokës. Ato mund të tregojnë se një projekt i propozuar është, në fakt, i përealizueshëm dhe se zbatimi i mëtejshëm është i pakëshillueshëm. Në të njëjtën kohë, është e rëndësishme të mbahet mend se kriteret për vlerësimin e arsyeshmërisë do të ndryshojnë varësisht nga objektivat e projektit.

Faza e arsyeshmërisë fillon me dorëzimin e një kërkesë për një projekt të konsolidimit të tokës. Nëse këtë kërkesë e aprovon agjencia udhëheqëse, atëherë fillon zhvillimi i studimit. Po ashtu, agjencia udhëheqëse duhet të ketë të drejtën që projektet e konsolidimit të tokës t'i fillojë me vendim të saj. Sidoqoftë, kur kemi në konsideratë konsolidimin e tokës, vendet duhet që së pari ta bëjnë një vlerësim në tërë vendin në mënyrë që t'i identifikojnë zonat që konsiderohen më të përshtatshme për konsolidimin e tokës. Një vlerësim i tillë është bërë në Maqedoninë e Veriut me këto kriteret: i) shtrirja e regjistrimit të pronësisë (për t'u shmangur kundërthënieve lidhur me tokën dhe pronësinë e paqartë); ii) përqindja e tokës bujqësore private brenda komunës kadastrale; iii) madhësia mesatare e parcelës së tokës bujqësore private në komunë; iv) madhësia mesatare e parcelës së tokës bujqësore shtetërore në komunë; v) numri mesatar i parcelave për pronar (për ta identifikuar shkallën e copëzimit të tokës); vi) pjerrësia mesatare e tokës në komunë (për t'i shmangur komunat kadastrale malore); vii) cilësia e tokës (për ta identifikuar tokën më të përshtatshme për prodhim bujqësor); dhe viii) dendësia mesatare e popullsisë (për t'i identifikuar zonat që e kanë dendësinë më të madhe të popullsisë) (FAO, 2017b).

Pas këtij vlerësimi, inicimi i projekteve duhet të nxitet nga kërkesa, duke i pasqyruar nevojat në çdo zonë të caktuar dhe interesat e pronarëve të tokave, bujqve dhe palëve të tjera me interes.

Figura 5.1: Harta e arsyeshmërisë së konsolidimit të tokës në tërë vendin me qëllim të zhvillimit bujqësor në Maqedoninë e Veriut



Ngjyrat i përfaqësojnë potencialet e ndryshme të arsyeshmërisë për konsolidimin e tokës:



Burimi: Harta e përgatitur në kuadër të projektit të FAO-s/Bashkimit Evropian MAINLAND GCP/MCD/002/EC në vitin 2017, FAO.

5.1 VENDIMI PËR TA FILLUAR FAZËN E ARSYESHMËRISË

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i japë agjencisë udhëheqëse të drejtën për të iniciuar projekte të konsolidimit të tokës sipas detyrës zyrtare ose sipas kërkesës. Në ligj duhet të përcaktohet se kush ka të drejtë ta kërkojë iniciimin e një projekti të konsolidimit të tokës dhe si duhet të vlerësohen këto kërkesa. Kjo mund të përcaktohet në aktet ligjore dytësore, por varet edhe nga disponueshmëria e fondeve. Në rast të refuzimit, agjencia udhëheqëse duhet të japë shpjegim të arsyetuar për vendimin e saj. Kur një kërkesë i plotëson kriteret e përcaktuara dhe kur ka fonde, atëherë duhet të bëhet një studim i arsyeshmërisë.

Varësisht nga qasja e konsolidimit të tokës që zbatohet, praktika ndryshon në vende të ndryshme sa i përket asaj se kush mund të kërkojë projekt të konsolidimit të tokës. Në Danimarkë, ku zbatohet konsolidimi vullnetar i tokës, një varg i gjatë i personave dhe subjekteve kanë të drejtë të aplikojnë

për projekt. Siç përcaktohet në aktin ligjor dytësor sipas nenit 18 të *Urdhrit Ekzekutiv për Konsolidimin e Tokës* (2013), kërkesën për ta filluar një projekt të konsolidimit të tokës mund ta dorëzojë një grup i pronarëve të tokave, kompanitë private ose publike, institucionet publike, fondacionet, shoqatat, organizatat, autoritetet publike dhe komunat. Kur projekti iniciohet nga ndonjë organ publik, nuk ka nevojë për asnjë kërkesë, përveç nga subjekti zbatues p.sh. ndonjë kompani publike e furnizimit me ujë, komuna apo Ministria e Transportit. Në projektet e tilla, subjekti zbatues i mbulon të gjitha shpenzimet e projektit.

Në Holandë, projektet e konsolidimit të detyruar të tokës nisen me një vendim të Këshillit Ekzekutiv të një krahine, pas konsultimeve me komunat dhe Autoritetin e Ujit. Konsolidimi vullnetar i tokës mund të fillohet me nismën e së paku tre pronarëve të tokës. Në rastet e tilla, nuk kërkohet ndonjë vendim i ndonjë organizate qeveritare.

Në Serbi, ku komunat luajnë rol kryesor në konsolidimin e tokës, projekti i konsolidimit të tokës i bazuar në shumicë fillon pas një vendimi të Kuvendit Komunal, bazuar në Programin Komunal të Konsolidimit të Tokës, të cilin e miraton Kuvendi Komunal dhe, në fund, e aprovon Ministria e Bujqësisë dhe Mjedisit. Konsolidimi vullnetar i tokës fillon me një vendim të Kuvendit Komunal me kërkesë të së paku 10 pronarëve të tokave ose vetëm të një pronari nëse përfshihen parcelat e tokës në pronësi të shtetit dhe nëse përcaktohet se ka arsye të bazuara për shkëmbimin e parcelave.

Siç tregon kjo përmbledhje e shkurtër, ka shumë persona dhe subjekte të mundshme që mund të dorëzojnë kërkesë për projekt të konsolidimit të tokës. Për ta inkurajuar një qasje me shumë qëllime për konsolidimin e tokës, rekomandohet të sigurohet fleksibilitet për këtë çështje dhe t'u lejohet palëve të ndryshme me interes, e jo vetëm pronarëve të tokave, që të aplikojnë. Kjo mund të sigurojë që të paraqiten më shumë perspektiva lokale dhe të ndryshme. Agjencia udhëheqëse e ka fjalën e parë për atë se a janë përmbushur kërkesat zyrtare dhe, nëse kjo përshtatet brenda buxhetit të Programit Kombëtar të Konsolidimit të Tokës, ajo mund ta iniciojë një studim të arsyeshmërisë në zonën përkatëse.

Siç është treguar më herët, për t'i vlerësuar paraprakisht aplikimet para studimit të arsyeshmërisë, shtetet shpesh i përcaktojnë disa pragje sasiore minimale. Kur objektivi është që të promovohet zhvillimit bujqësor, duhet të përcaktohet një numër minimal i pronarëve të tokave që e kërkojnë iniciimin e një projekti të konsolidimit të tokës. Sidoqoftë, rekomandohet që madhësia minimale e zonës së projektit të mos përcaktohet. Edhe pse madhësia e zonës së projektit të konsolidimit të tokës mund të jetë njëri nga kriteret e përzgjedhjes, kur prioritetizohen propozimet e projektit, duhet të merret parasysh se projektet që mbulojnë sipërfaqe të vogla mund të jenë ende të vlefshme për arsye të tjera, për shembull, në rastin e restaurimit të tokave moçalore.

✓ **Rekomandimet kryesore 5.1:**
Vendimi për ta filluar fazën e arsyeshmërisë

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përcaktojë personat dhe subjektet që kanë të drejtë të paraqesin kërkesë për projekt të konsolidimit të tokës. Kjo duhet t'i përfshijë së paku pronarët e tokave dhe bujqit e zonës dhe subjektet përgjegjëse për projektet publike.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta përcaktojë të drejtën e agjencisë udhëheqëse për të iniciuar projekte të konsolidimit të tokës sipas detyrës zyrtare.
3. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashohë se agjencia udhëheqëse duhet t'i vlerësojë kërkesat për projektet e konsolidimit të tokës kundrejt kriterëve të paracaktuara të përzgjedhjes për të përcaktuar nëse kërkesat i plotësojnë kriteret minimale për iniciimin e një studimi të arsyeshmërisë. Kriteret e përzgjedhjes duhet të përcaktohen në aktet ligjore dytësore.

5.2 STUDIMI I ARSYESHMËRISË

Nëse kërkesa për një projekt të konsolidimit të tokës i plotëson kriteret dhe nëse ka buxhet, atëherë agjencia udhëheqëse mund të nis studimin e arsyeshmërisë. Agjencia do ta përcaktojë zonën e projektit duke u bazuar në kërkesë ose në bazë të vendimit të saj *sipas detyrës zyrtare*. Siç u përmend, studimi i arsyeshmërisë duhet të jetë relativisht i thjeshtë, i shpejtë dhe i lirë. Konkluzionet e tij ia japin agjencisë bazën kryesore për të përcaktuar nëse do ta vazhdojë dhe fillojë fazën e rindarjes.

Studimi duhet ta pasqyrojë gjendjen aktuale të pronësisë dhe shfrytëzimin aktual të tokës dhe ta vlerësojë interesimin e pronarëve të tokës në projekt. Intervista të hollësishme duhet të zhvillohen me të gjithë pronarët e tokave dhe shfrytëzuesit e tokave. Rezultati kryesor do të jetë një Raport i Studimit të Arsyeshmërisë me një tërësi hartash dhe një vlerësim narrativ. Varësisht nga objektivi i projektit, përmbajtja mund të ndryshojë.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i identifikojë personat që kanë të drejtë ta kryejnë studimin e arsyeshmërisë. Në Finlandë dhe Turqi, agjencia udhëheqëse e zhvillon studimin e arsyeshmërisë, ndërsa në Danimarkë studimin mund ta kryejnë si ofruesit e shërbimeve private, ashtu edhe agjencia udhëheqëse. Në të gjitha rastet, agjencia udhëheqëse duhet ta garantojë cilësinë dhe paanshmërinë e studimit të arsyeshmërisë.

Në fillim të fazës së arsyeshmërisë mblidhen informatat nga planet ekzistuese hapësinore dhe zhvillimore, duke përfshirë mbrojtjen e mjedisit. Regjistrat zyrtarë kadastralë dhe të regjistrimit merren nga Regjistri i Tokës dhe analizohen. Përgatitet një hartë e pronësisë së tokës¹⁸, bazuar në të drejtat pronësore të regjistruara zyrtarisht në Regjistrin e Tokave dhe në një vlerësim fillestar të të drejtave të pazyrtarizuara, por megjithatë legjitime. Kjo hartë më vonë përbën bazën për fillimin e planifikimit të rindarjes. Në rast të mbizotërimit të të drejtave të pazyrtarizuara, mund të përgatiten harta të veçanta të pronësisë së tokës – si të pronësisë zyrtare, ashtu edhe të asaj të pazyrtarizuar. Në zonat me përqindje të lartë të tokave bujqësore të dhëna me qira mund të jetë e përshtatshme që

¹⁸ Harta e Pronësisë së Tokës është hartë tematike ku parcelat e tokës që i përkasin të njëjtës pronë/të njëjtit pronar të tokës shfaqen me një kombinim unik të ngjyrës dhe nënshkrimit dhe etiketohen me një numër serik unik që i atribuohet pronarit të tokës.

përgatitet një hartë që i tregon shfrytëzuesit aktualë të tokës në zonën e projektit.

Figura 5.2: Harta e Pronësisë së Tokës nga pilot projekti i FAO-s për konsolidimin e tokës në Draçevë, Bosnjë dhe Hercegovinë



Burimi: Harta e përgatitur për pilot projektin e FAO-s për „Mbështetje për Përgatitjen e një Strategjie Kombëtare të Konsolidimit të Tokës dhe Pilot Projekteve të Konsolidimit të Tokës“ (TCP/BIH/3402), që është zbatuar gjatë periudhës 2011-2015 në Draçevë, Komuna e Trebinjës, Bosnjë dhe Hercegovinë

Sapo të përgatitet Harta e Pronësisë së Tokës, takimi i parë publik organizohet për t'i informuar pronarët e tokave dhe komunitetin e gjerë për qëllimin dhe procedurat e studimit dhe për të ofruar informata për fazat e pastajme të projektit të konsolidimit të tokës. Harta e Pronësisë së Tokës shërben si mbështetje për diskutimet me pronarët e tokave, shfrytëzuesit e tokës dhe komunitetin e gjerë gjatë takimit të parë publik.

Kutia 5.1: Identifikimi i bartësve të të drejtave bazuar në të dhënat zyrtare në Holandë

Paragrafi 2 (Lista e bartësve të të drejtave)

Neni 49

Për tokën brenda bllokut, lista e bartësve të të drejtave duhet ta theksojë sa më plotësisht që të jetë e mundur natyrën dhe shtrirjen e të drejtave me të cilat kanë kontribuar në lidhje me të gjithë bartësit e të drejtave.

Neni 50

Lista e bartësve të të drejtave hartohet në bazë të Kadastrës së Regjistrimit Kryesor, që është përmendur në nenin 48 të Ligjit për Regjistrimin e Tokave, si dhe në bazë të regjistrave publik.

Burimi: Holanda () – Ligji për Zhvillimin e Zonave Rurale. Përkthim jozyrtar.

Pas takimit të parë publik, intervista duhet të zhvillohen me të gjithë pronarët zyrtarë të identifikuar të tokave dhe pronarët dhe shfrytëzuesit joformalë të tokave (kur dhe nëse identifikohen). Informatat e mbledhura analizohen dhe, duke u bazuar në këtë, përgatitet Raporti i Studimit të Arsyeshmërisë. Ai përfshin, mes tjerash, një vlerësim të arsyeshmërisë të projektit, interesimin e pronarëve të tokave, përmirësimet e mundshme në infrastrukturën bujqësore, një rekomandim për qasjen e konsolidimit të tokës që do të zbatohet (të bazuar shumicë ose vullnetar) dhe objektivat e projektit që duhen arritur.

Kutia 5.2: Raporti i arsyeshmërisë në Finlandë

Seksioni 70 (1)

Ekzekutuesit do ta hartojnë një raport për kushtet dhe shtrirjen e konsolidimit të tokës dhe një raport të përgjithshëm për parimet që duhen ndjekur në konsolidimin e tokës, si dhe masat që do të merren. Gjatë hartimit të raporteve, komuna në fjalë do të dëgjohej sa më shumë që të jetë e mundur. (...)

Burimi: Finlanda - Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme. Përkthim jozyrtar nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, Finlandë.

Raport i Studimit të Arsyeshmërisë duhet të ofrojë, përveç rekomandimeve në lidhje me realizueshmërinë e përgjithshme të projektit, një vlerësim paraprak të shpenzimeve të përafërta të projektit dhe një dizajn teknik paraprak të infrastrukturës rurale të parashikuar, si dhe shpenzimet e tij (nëse përfshihet infrastruktura). Raporti duhet t'i mbulojë të gjitha aspektet e tjera që konsiderohen të nevojshme për të vendosur nëse do të vazhdohet me fazën tjetër të projektit, për shembull, masat agroteknike për t'i adresuar tokat e braktisura (rikultivimi), erozionin e tokës, kripësinë apo mbajtjen e ujit.



Një pronar toke duke u intervistuar gjatë fazës së arsyeshmërisë të një pilot projekti të konsolidimit të tokës të financuar nga Banka Botërore në fshatin Opaci në Moldavi gjatë periudhës 2007-2009.

© Morten Hartvigsen.

Figura 5.3: Harta e Qarkullimit të Tokës nga pilot projekti i FAO-s për konsolidimin e tokës në Draçevë, Bosnjë dhe Hercegovinë



Kodet e ngjyrave:

- shitje
- shkëmbim
- tokë bujqësore në pronësi të shtetit

Burimi: Harta e përgatitur për pilot projektin e FAO-s për „Mbështetje për Përgatitjen e një Strategjie Kombëtare të Konsolidimit të Tokës dhe Pilot Projekteve të Konsolidimit të Tokës“ (TCP/BIH/3402), që është zbatuar gjatë periudhës 2011-2015 në Draçevë, Komuna e Trebinjës, Bosnjë dhe Hercegovinë.

Raporti i Studimit të Arsyeshmërisë e përshkruan gjendjen zyrtare të pronësisë së tokës, por duhet t'i zbulojë edhe paqartësitë lidhur me pronësinë e tokës, siç janë gabimet në regjistrimin e tokës dhe problemet e tjera lidhur me të drejtat pronësore. Është e rëndësishme që të mblidhen sa më shumë informata lidhur me këto çështje, pasi që ato mund ta pengojnë ose komplikojnë zbatimin e projektit. Vetëm pas një analize të regjistrave zyrtarë të regjistrimit dhe pas intervistave me pronarët e tokave dhe bartësit e tjerë të të drejtave do të bëhet e qartë se sa përputhet gjendja në terren me të dhenat e regjistrimeve zyrtare. Në disa raste, në Raport mund të konkludohet se një vlerësim dhe azhurnim sistematik i kadastrit dhe Regjistrin të Tokës duhet të integrohet në procesin e konsolidimit të tokës.

Raporti i Studimit të Arsyeshmërisë duhet t'i identifikojë të gjitha të drejtat e pazyrta, por legjitime të zotërimit të tokës në zonën e projektit, të cilat duhet të merren parasysh, duke e siguruar kështu një bazë të saktë për rindarjen e tokës. Sipas dispozitave të VGGT-ve, gjatë procesit të identifikimit të bartësve të të drejtave duhet të merren parasysh jo vetëm bartësit e të drejtave të

regjistruara zyrtarisht, por edhe ata që kanë të drejta legjitime, edhe nëse nuk janë të regjistruar. Në vendet ku të drejtat jozyrtare apo të paregjistruara janë të përhapura, qartësimi i pronësisë dhe zyrtarizimi i të drejtave legjitime të zotërimit të tokës është njëri nga funksionet kryesore shtesë të procesit të konsolidimit të tokës. Kjo mund të ketë të bëjë me të drejtat e pazyrtarizuara, siç është trashëgimia e pazyrtarizuar. Megjithatë, në disa raste, regjistrimi i të drejtave mund të mos kërkohet me ligj, për shembull, marrëveshjet afatshkurtra të qiradhënies së tokës. Rekomandohet fuqimisht që Ligji për Konsolidimin e Tokës t'i marrë parasysh të gjitha të drejtat legjitime dhe, kur është relevante, ta përfshijë një proces të zyrtarizimit (shih seksionin 6.3).

Përveç bartësve të të drejtave, Raporti i Studimit të Arsyeshmërisë duhet t'i identifikojë edhe palët e tjera me interes të mundshëm në projekt. Varësisht nga qëllimi i një projekti të konsolidimit të tokës, kjo mund të përfshijë, për shembull, organizatat profesionale, organizatat mjedisore, organizatat e grave dhe organizatat e mbrojtjes së trashëgimisë kulturore. Rekomandohet të postohet dhe publikohet një njoftim i përgjithshëm publik për iniciimin e projektit të konsolidimit të tokës dhe t'i thërrisni palët me interes për të marrë pjesë në takimin e parë publik që e inauguron fillimin e studimit të arsyeshmërisë në një zonë të caktuar. Të gjitha palët relevante me interes duhet të identifikohen gjatë studimit të arsyeshmërisë e më pas të përfshihen në fazën e projektit për rindarje.

Sa i përket ndikimit të projekteve të konsolidimit të tokës në mjedis, kjo buron nga rindarja e parcelave dhe efektet e infrastrukturës rurale të planifikuara ose punëve të tjera fizike. Projektet pa rehabilitim ose ndërtim të sistemeve të drenazhit dhe ujitjes zakonisht nuk rezultojnë në ndonjë ndikim negativ në natyrë dhe mjedis. Megjithatë, konsolidimi i tokës mund të çojë në intensifikimin e shfrytëzimit të tokës, i cili pastaj mund të çojë në humbjen e biodiversitetit. Kjo mund të zbutet nëse biotope të reja, siç janë brezat mbrojtës, mbillen në kufijtë e rinj të parcelave. Prandaj, një vlerësim i duhur i ndikimit në mjedis duhet të bëhet në fazën e rindarjes, para aprovimit të planit të konsolidimit të tokës, në mënyrë që të shmangen apo zbuten ndikimet e padëshiruara negative (shih seksionin 6.5.4). Studimi i arsyeshmërisë duhet ta përfshijë një vlerësim fillestar të ndikimeve të mundshme negative në mjedis dhe të propozojë masa zbutëse për ndikimet e tilla negative, siç u përmend më parë. Nëse ndikimet e tilla mund të mos zbuten, projekti duhet të konsiderohet i perealizueshëm.

Në disa raste, studimi i arsyeshmërisë mund të ketë qëllim të dyfishtë. Për shembull, meqë në Danimarkë konsolidimi i tokës përqendrohet kryesisht në restaurimin e natyrës dhe mbrojtjen e mjedisit (shih seksionin 2.2.1), studimet e tyre të arsyeshmërisë shpesh kanë qëllim të kombinuar. Në projektet që për qëllim kanë restaurimin e natyrës, negociatat fillestare me pronarët e tokave që kanë tokë në zonën e projektit të natyrës zhvillohen gjatë studimit të arsyeshmërisë, me ç'rast vlerësohet interesimi dhe nevoja për konsolidimin e tokës. Një studim i tillë i arsyeshmërisë do ta përfshijë një vlerësim të natyrës së projektit dhe vetë konsolidimit të tokës d.m.th vlerësimin nëse pronarët e tokave janë të interesuar të marrin tokë si kompensim apo preferojnë ta shesin tokën e tyre në zonën e projektit, nëse qarkullimi i tokës mjafton për t'u zbatuar projekti i konsolidimit të tokës, etj.

Sapo të plotësohet Raporti i Studimit të Arsyeshmërisë, agjencia udhëheqëse merr vendim për realizueshmërinë e projektit të kërkuar për konsolidimin e tokës. Nëse aprovohet, atëherë kjo e formon bazën e vendimit për fillimin e fazës së rindarjes (shih kapitullin 6). Në raste e tilla, rezultatet e studimit të arsyeshmërisë prezantohen në një takim të dytë publik, që organizohet në fillim të fazës së rindarjes. Në rastet kur agjencia udhëheqëse e konsideron projektin e propozuar të perealizueshëm, ajo do t'i informojë aplikuesit një nga një dhe do ta bëjë një njoftim publik për rezultatet e studimit të arsyeshmërisë dhe vendimin e saj për të mos vazhduar më tutje.

✓ **Rekomandimet kryesore 5.2:**
Studimi i arsyeshmërisë

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta kërkojë organizimin e takimit publik me palët potenciale me interes të projektit, lidhur me qëllimin dhe procedurat e projektit në fillim të fazës së arsyeshmërisë.
2. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që rezultatet e fazës së arsyeshmërisë të prezantohen në një Raport të Studimit të Arsyeshmërisë.
3. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se studimin e arsyeshmërisë duhet ta bëjë agjencia udhëheqëse ose ofruesit e kontraktuar të shërbimeve. Në të dyja rastet, agjencia udhëheqëse duhet të jetë përgjegjëse për cilësinë dhe paanshmërinë e studimit të arsyeshmërisë.
4. Aktet ligjore dytësore duhet t'i përcaktojnë elementet e Raportit të Studimit të Arsyeshmërisë, përfshirë rekomandimet për realizueshmërinë e përgjithshme të projektit, mbështetjen e pronarëve të tokave, qasjen e sugjeruar të konsolidimit të tokës (vullnetar apo me shumicë), një model teknik paraprak të infrastrukturës bujqësore të parashikuar dhe shpenzimet e projektit.
5. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta kërkojë identifikimin e të drejtave të pazyrtarizuara, por legjitime, dhe të kërkojë që, për aq sa është e mundur, të gjithë pronarët dhe shfrytëzuesit legjitimë të tokës të intervistohen si pjesë e studimit të arsyeshmërisë.
6. Aktet ligjore dytësore për konsolidimin e tokës duhet të kërkojnë që studimi i arsyeshmërisë ta përfshijë një vlerësim fillestar të ndikimeve të mundshme negative në mjedis dhe të propozojë masa për t'i kompensuar ndikimet e tilla.

FAZA E RINDARJES



6. FAZA E RINDARJES

Faza e rindarjes është faza e dytë e tri fazave të përgjithshme të një projekti të konsolidimit të tokës (shih seksionin 2.1.3). Ajo vjen pas përfundimit të suksesshëm të fazës së arsyeshmërisë ndërsa duhet të përfshihen edhe vendimet për përmirësimet në infrastrukturë, nëse ka ndonjë. Pas kësaj faze, vjen faza përfundimtare e regjistrimit dhe zbatimit. Faza e rindarjes është pjesa kryesore e çdo procesi të konsolidimit të tokës, meqë e përcakton ndryshimin në strukturën e pronësisë së tokës dhe shfrytëzimin e tokës që është rezultati kryesor i projektit.

Thelbi i fazës së rindarjes është planifikimi i rindarjes, të cilin mund ta bëjnë profesionistët e agjencisë udhëheqëse ose të cilin agjencia udhëheqëse mund t'ua japë ofruesve të shërbimeve private, siç është shtjelluar në seksionin 4.2. Në rastin e përmirësimeve të vogla të planifikuara të infrastrukturës bujqësore, projektet teknike të përmirësimeve përgatiten paralelisht me planifikimin e rindarjes në zonën e projektit. Në rast të ndryshimeve të mëdha apo edhe ridizajnit themelor të infrastrukturës dhe peizazhit rural, një plan i hapësirave të përbashkëta dhe publike hartohet në një proces të veçantë, por të integruar (shih figurën 2.1). E njëjta gjë do të ndodhë shpesh nëse projekti i konsolidimit të tokës kombinohet me projekte që ndërlidhen me restaurimin e natyrës, mbrojtjen e mjedisit, zbutjen dhe përshtatjen e ndryshimeve klimatike, etj. Megjithatë, fokusi kryesor në këtë pjesë është në planifikimin e rindarjes me qëllim të mbështetjes së zhvillimit bujqësor.

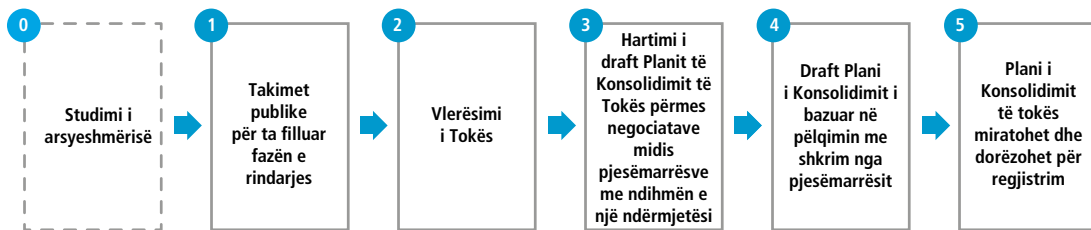
Plani i Konsolidimit të Tokës është rezultati kryesor i fazës së rindarjes. Nganjëherë ai quhet edhe „plani i rindarjes“ apo „plani i riparcelimit“. Këto terma nuk janë gjithmonë sinonime. Për shembull, në Holandë, plani i rindarjes është pjesë përbërëse e Planit të Konsolidimit të Tokës. Në këtë udhëzues përdoret termi „Plan i Konsolidimit të Tokës“, përveç kur përkrahëtohet përvoja e ndonjë vendi specifik (shih seksionin 2.1.1).

Siç është treguar në seksionin 2.1.1, Plan i Konsolidimit të Tokës është tërësia e dokumenteve të ndërlidhura që e përcaktojnë rindarjen për zonën e projektit të konsolidimit të tokës, të aprovuara ose nga të gjithë (në rast të konsolidimit vullnetar të tokës) ose nga shumica e kualifikuar ligjërishit e pronarëve të tokave dhe të aprovuara nga institucioni publik kompetent (në rast të konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë). Ai pastaj shërben si bazë e vetme për regjistrimin e njëkohshëm të të drejtave pronësore të përcaktuara me Planin e Konsolidimit të Tokës.

Plani i Konsolidimit të Tokës hartohet sipas preferencave dhe mendimeve të shprehura nga pronarët e tokës, shfrytëzuesit e tokës dhe palët e tjera relevante me interes, duke i marrë parasysh edhe rezultatet e vlerësimit të tokës. Prosesi i planifikimit të rindarjes për konsolidimin vullnetar të tokës është ilustruar në figurën 6.1, ndërsa për konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë në figurën 6.2. Zakonisht, planin së pari e aprovojnë pronarët e tokave dhe më pas miratohet nga agjencia udhëheqëse ose ndonjë subjekt i veçantë (siç është Komisioni i Konsolidimit të Tokës) i autorizuar për ta miratuar Planin.

Miratimi i Planit e përfundon fazën e rindarjes dhe e inicion fazën e regjistrimit dhe zbatimit të projektit (shih kapitullin 7).

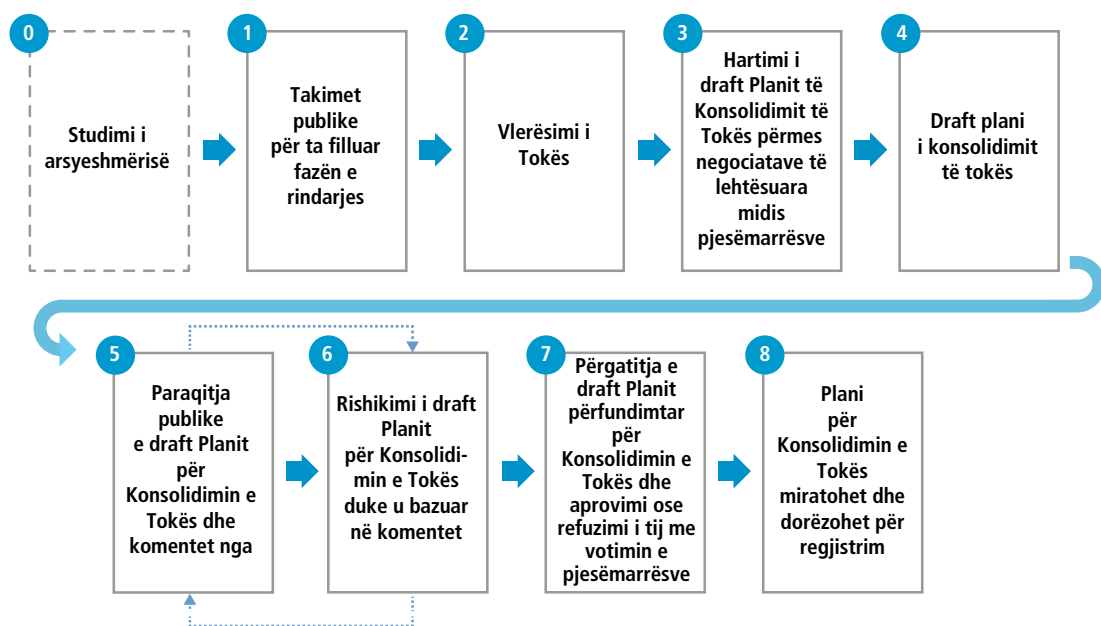
Figura 6.1: Procesi i planifikimit të rindarjes në projektet vullnetare të konsolidimit të tokës



Struktura e këtij kapitulli e ndjek sekuencën logjike të zbatimit të planifikimit të rindarjes dhe paraqet pasqyrë të përgjithshme të aspekteve kryesore të procesit të planifikimit të rindarjes, duke ofruar udhëzime konkrete së bashku me shembuj nga vendet e përzgjedhura.

Fillimi i planifikimit të rindarjes është paraqitur në seksioni 6.1, me vendimin për fillimin e tij pas një rezultati pozitiv të studimit të arsyeshmërisë. Në seksioni 6.2 janë shtjelluar aspektet e ndryshme të negociatave për planifikimin e rindarjes, që pasohen nga njohja dhe regjistrimi i të drejtave legjitime të pronësisë në seksioni 6.3. Vlerësimi i tokës, i cili është baza për përgatitjen e Planit të Konsolidimit të Tokës, është prezantuar në seksioni 6.4 së bashku me qëllimin e tij, përgjegjësitë dhe metodat për vlerësimin, që pasohen nga një përshkrim i hollësishëm i planifikimit aktual të rindarjes, përfshirë mënyrën e trajtimit të të drejtave të palëve të treta dhe vlerësimin e ndikimit në seksionin 6.5. Ky kapitull përfundon në seksionin 6.6 me detaje për rezultatet e para të procesit: komponentët e Planit të Konsolidimit të Tokës dhe aprovimin përfundimtar të tij.

Figura 6.2: Procesi i planifikimit të rindarjes në projektet e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë



6.1 VENDIMI PËR TA FILLUAR FAZËN E RINDARJES

Pas një studimi pozitiv të arsyeshmërisë, d.m.th. Nëse konstatohet se konsolidimi i tokës është i arsyeshëm, agjencia udhëheqëse mund të miratojë një vendim zyrtar për të vazhduar projektin dhe filluar fazën e rindarjes. Kjo varet edhe nga faktorët e tjerë, siç janë disponueshmëria e burimeve dhe prioritetet konkurruese. Ligji për Konsolidimin e Tokës ose legjislacioni dytësor duhet të përcaktojë që agjencia udhëheqëse duhet ta ketë një kriter të caktuar për të vendosur nëse një projekt duhet të vazhdojë apo jo. Sido që të jetë, nga agjencia udhëheqëse duhet të kërkohet që ta shënojë arsyetimin e saj dhe t'i informojë palët me interes. Në vendim duhet të përkufizohet edhe territori ku do të bëhet rindarja (zona e projektit). Zona e projektit mund të përshtatet më vonë nëse është e nevojshme për mbarrëvajtje në zbatimin e projektit.

6.1.1 Përkufizimi i zonës së projektit

Zona e projektit të konsolidimit të tokës përcaktohet duke u bazuar në rezultatet dhe rekomandimet e studimit të arsyeshmërisë, por varet edhe nga objektivat e projektit dhe qasja e aplikuar (vullnetare ose e bazuar në shumicë). Zona e projektit ose mund të përputhet me kufijtë ku është bërë studimi i arsyeshmërisë, ose lokacioni e tij mund të përshtatet, duke u bazuar në rekomandimet e studimit të arsyeshmërisë.

Në qasjen e bazuar në shumicë, ku të gjitha parcelat në parim rirorganizohen gjatë planifikimit të rindarjes, zona e propozuar e projektit duhet të jetë sa më kompakte që të jetë e mundur, në mënyrë që të garantojë mbështetje për Planin e ardhshëm të Konsolidimit të Tokës nga shumica e kualifikuar e pronarëve të tokave. Zona e projektit duhet të përkufizohet saktësisht dhe, duke u bazuar në një analizë të kujdesshme, t'i rrisë shanset për zbatim të suksesshëm të projektit. Meqë rrethanat mund të ndryshojnë, gjithmonë duhet të ketë fleksibilitet për ta përshtatur zonën e projektit, siç është shtjelluar në seksionin 6.1.2.

Në konsolidimin vullnetar të tokës, meqë vetëm pronarë e tokave që pajtohen me shkrim do të marrin pjesë në projekt, zona e projektit mund të jetë më e madhe, duke ofruar kështu më shumë mundësi për pjesëmarrjen e pronarëve të tokave dhe për një gamë më të gjerë të zgjidhjeve potenciale për ndarje të tokës. Sigurisht, nëse zona e projektit është shumë e madhe, procesi i rindarjes bëhet tejet i ndërlikuar dhe merr shumë kohë, kështu që zona e projektit duhet të jetë e një madhësie të menaxhueshme.

Për shembull, në Danimarkë, zonat e mëdha të projektit zakonisht përkufizohen ashtu që t'i përfshijnë të gjithë pronarët e interesuar të tokave dhe të ofrojnë sa më shumë opsione për rindarje që të jetë e mundur. Meqë konsolidimi i tokës është vullnetar në Danimarkë, përkufizimi i zonës së projektit zakonisht i ndjek linjat e natyrshme në peizazh, siç janë rrugët kryesore, linjat pyjore, lumenjtë, etj

6.1.2 Përshtatja e zonës së projektit

Në përgjithësi, një studim i arsyeshmërisë i hartuar mirë dhe i kryer në mënyrë të thukët duhet të sigurojë që të mos ketë nevojë për ndryshime substanciale në kufijtë e projektit gjatë procesit. Megjithatë, një fleksibilitet i caktuar duhet të sigurohet me Ligjin për Konsolidimin e Tokës, duke e lejuar modifikimin e zonës së projektit gjatë zbatimit të projektit nëse është e nevojshme, për shkak të zhvillimeve të paparashikueshme që kërkojnë përshtatje të kufijve të projektit.

Praktika kombëtare vërtet ofron shembuj të mundësive të tilla për përshtatje, ndërsa në rastin e përshtatjeve të vogla dhe të mëdha mund të vlejnjë regjime ligjore të ndryshme. Për shembull, sipas *Aktit të Konsolidimit të Tokës* të Gjermanisë, përshtatjet e vogla lejohen duke u bazuar vetëm në vendimin e autoritetit të konsolidimit të tokës. Nuk kërkohet ndonjë njoftim publik për një vendim të tillë, ndërsa njoftohen vetëm pronarët e prekur të tokave dhe bartësit e të drejtave të tjera. Në rastin e përshtatjeve të mëdha të kufijve të projektit, procedura në Gjermani kërkon një rishikim të vendimit zyrtar për fillimin e projektit (me të cilin janë përcaktuar kufijtë). Atëherë është e detyrueshme të njoftohen palët përkatëse, të informohen organet e interesit publik dhe të mbahen seanca para se të publikohet vendimi i ri për projektin e konsolidimit të tokës dhe kufijtë e tij. Praktikë e ngjashme përdoret edhe në Holandë.

Prandaj, në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë propozohet që të lejohen ndryshime të vogla me kusht që pronarët e tokave të mos kundërshtojnë dhe që për përshtatjet e mëdha të kërkohet marrja e një vendimi të ri zyrtar për ta filluar fazën e rindarjes.

Në rastin e konsolidimit vullnetar të tokës, agjencisë udhëheqëse duhet t'i jepet fleksibiliteti për t'i përshtatur kufijtë e zonës së projektit deri në miratimin e Planit të Konsolidimit të Tokës dhe çdo përshtatje e tillë duhet t'u bëhet me dije palëve me interes.

6.1.3 Shënimet e përkohshme dhe kufizimet e shfrytëzimit të tokës

Në përgjithësi, transaksionet normale të tregut të tokës dhe operacionet e fermave nuk pengohen nga vendimi i agjencisë udhëheqëse për ta filluar fazën e rindarjes së projektit të konsolidimit të tokës. Megjithatë, mund të vendosen disa kufizime specifike brenda zonës së projektit. Praktika ndryshon midis vendeve për nga natyra e kufizimeve të tilla.

Në disa vende, siç është Holanda, përderisa bartjet ende mund të ndodhin në projektet e konsolidimit të detyrueshëm i tokës të tokës, të gjitha parcelat brenda zonës së projektit i nënshtrohen shënimit të përkohshëm në Regjistrin e Tokës, në mënyrë që blerësit të jenë të vetëdijshëm për procesin e vazhdueshëm dhe të mund të vendosin nëse duan të vazhdojnë me transaksionin në fjalë. Në një moment të caktuar, përcaktohet një „datë për referencë“, që do të thotë se transaksionet për të cilat vendoset pas asaj date për referencë nuk përfshihen në Planin e Rindarjes. Pas datës për referencë, çdo pronar ende e ka mundësinë për ta shitur tokën e tij apo të saj deri në momentin e regjistrimit të Planit të Rindarjes. Megjithatë, pasoja është se blerësi e merr një pjesë të tokës që në fund mund të gjendet diku tjetër si rezultat i regjistrimit të Planit të Rindarjes. Të gjitha transaksionet që kanë ndodhur pas datës për referencë (dhe të cilat, për këtë arsye, nuk janë përfshirë në Planin e Konsolidimit të Tokës në parim) natyrisht se duhet të përfshihen në regjistrimin e ri. Pak para regjistrimit të Planit të Rindarjes, kjo kontrollohet në mënyrë që blerësve t'u ndahen parcelat e reja gjatë regjistrimit.

Për më tepër, në disa shtete nuk lejohet që të mbillen bimë shumëvjeçare apo të ndërtohen ndërtesa gjatë fazës së rindarjes. Në mungesë të shënimit, mund të jetë e vështirë për ata që i lëshojnë leje përkatëse që të dinë se në këto raste leja duhet të ndalohet përkohësisht. Përndryshe, agjencia udhëheqëse do ta ketë obligimin ligjor për t'i informuar të gjitha institucionet që lëshojnë leje për projektin.

Akti i Konsolidimit të Tokës i Gjermanisë përcakton një numër kufizimesh të përkohshme për shfrytëzimin e tokës gjatë procesit të konsolidimit të tokës, siç është ndalimi i ndërtimit të ndërtesave, heqjes së pemëve, etj. Serbia e ndalon ndërtimin e ndërtesave dhe mbjelljen e të mbjellave dhe bimëve shumëvjeçare në zonën që i nënshtrohet konsolidimit të tokës, nga data e publikimit të vendimit për zbatimin e projektit. Në Turqi, gjatë planifikimit të rindarjes e deri në

shënimin e gjendjes së re, për të gjitha transaksionet e tokës brenda zonës së projektit kërkohet leja e organit përgjegjës (Jansen et al., 2010).

Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet ta parashihet shënimi i parcelave në Regjistrin e Tokave, për t'i mbrojtur interesat e blerësve potencialë në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë. E njëjta mund të parashihet edhe për konsolidimin vullnetar të tokës. Me këtë Ligj po ashtu mund të vihen disa kufizime të përkohshme ndaj ndërtimit apo veprimtarive të tjera të krahasueshme, si është mbjellja e bimëve shumëvjeçare, për ta ruajtur fleksibilitetin e nevojshëm për planifikuesin, ose të përcaktohet obligimi i agjencisë udhëheqëse për t'i informuar institucionet përkatëse lidhur me projektin e propozuar. Shënimet dhe kufizimet e tilla duhet të caktohen për një kohë sa më të shkurtër.

✓ **Rekomandimet kryesore 6.1:**

Vendimi për ta filluar fazën e rindarjes

1. Me Ligjin për Konsolidimin e Tokës ose legjisllacionin dytësor duhet të kërkohet që vendimi për fillimin e fazës së projektit për rindarje të bazohet në një rezultat pozitiv të studimit të arsyeshmërisë.
2. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet që zonën e projektit të konsolidimit të tokës ta përcaktojë agjencia udhëheqëse, në mënyrë që të nisat faza e rindarjes.
3. Në konsolidimin e tokës me shumicë, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'ia japë të drejtën agjencisë udhëheqëse që të bëjë përshtatje të vogla në zonën e propozuar të projektit të konsolidimit të tokës. Për përshtatjet më të mëdha duhet të kërkohet një vendim i ri, zyrtar, për fillimin e fazës së rindarjes. Të gjitha ndryshimet në zonën e projektit duhet t'u bëhen me dije të palëve me interes të projektit.
4. Për konsolidimin vullnetar të tokës, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të ofrojë fleksibilitet për përshtatjen e zonës së projektit të konsolidimit të tokës nëse është e nevojshme, derisa Plani i Konsolidimit të Tokës të dorëzohet për shqyrtim publik.
5. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës mund të parashihet shënimi i përkohshëm në Regjistrin e Tokave të parcelave brenda zonës së projektit të konsolidimit të tokës për t'i mbrojtur të drejtat e blerësve të ardhshëm dhe për të vendosur kufizime të përkohshme ndaj aktiviteteve të caktuara brenda zonës së projektit për t'i evituar pengesat në zbatimin e planit të konsolidimit të tokës.

6.2 KONSULTIMET DHE NEGOCIATAT PËR PLANIFIKIMIN E RINDARJES

Pikënisje për planifikimin e rindarjes është Raporti i Studimit të Arsyeshmërisë, duke përfshirë, mes tjerash, hartat e pronësisë, informatat për qarkullimin e mundshëm të tokës, preferencat e pronarëve dhe shfrytëzuesve individualë si dhe informatat e tjera të mbledhura gjatë fazës së arsyeshmërisë të projektit (shih seksionin 5.2). Duke i përdorur këto informata, mbahen konsultime dhe negociata me ndihmën e një ndërmjetësi, me qëllim të hartimit të draftit të Planit të Konsolidimit të Tokës.

Këto konsultime dhe negociata duhet t'i zhvillojë planifikuesi i konsolidimit të tokës, me mbështetjen e agjencisë udhëheqëse, e cila i organizon takimet publike me palët me interes të projektit. Konsultimet dhe negociatat mund të mbahen gjatë:

- i) takimeve individuale me pronarët e tokave dhe qiramarrësit afatgjatë në zonën e projektit;
- ii) takimeve publike me palët me interes të projektit (shih seksionin 4.5.1);
- iii) konsultimeve me përfaqësuesit e organeve ndërmjetësuese të themeluara apo të zgjedhura për qëllimet e projektit të konsolidimit të tokës, siç është Komiteti i Palëve me Interes (shih seksionin 4.5.2) dhe organet e tjera, siç janë komunat.

Në të gjitha rastet është e nevojshme të organizohet një proces përsëritës i konsultimeve dhe negociatave të shumta të ndërmjetësuara dhe udhëhequra nga planifikuesi i konsolidimit të tokës gjatë takimeve të ndryshme individuale me palët e përfshira dhe palët tjera të rëndësishme me interes, siç janë përfaqësuesit e qeverisë lokale, si dhe të mbahen një numër i takimeve publike. Planifikuesi i konsolidimit të tokës duhet t'i shqyrtojë mundësitë për t'i plotësuar preferencat e pronarëve të tokave dhe qiramarrësve afatgjatë dhe të dalë me zgjidhje optimale për Planin e Konsolidimit të Tokës, duke siguruar po ashtu që projekti i konsolidimit të tokës t'i arrijë objektivat e tij dhe t'i respektojë parimet e konsolidimit të tokës (shih seksionin 3.2).

Gjatë konsultimeve dhe negociatave individuale me pronarët e tokave dhe qiramarrësit afatgjatë, planifikuesi i konsolidimit të tokës duhet t'i përdorë informatat e mbledhura përmes pyetësorëve dhe formularëve të standardizuar nga faza e arsyeshmërisë. Kështu, planifikuesi i konsolidimit të tokës duhet ta ketë një dosje me të gjitha informatat e mbledhura për secilin pronar të tokës dhe qiramarrës afatgjatë dhe ta plotësojë atë me informatat shtesë të mbledhura gjatë rundeve të pastajme të konsultimeve dhe negociatave. Kjo jo vetëm që do ta lehtësonte punën e planifikuesit të konsolidimit të tokës, por edhe do ta siguronte vazhdimësinë, nëse ndërrohet planifikuesi i konsolidimit të tokës dhe një planifikues i ri duhet ta marrë përsipër planifikimin e rindarjes. Kur më shumë planifikues punojnë së bashku në planifikimin e rindarjes, informatat e azhuruara lidhur me negociatat individuale duhet të vihen në dispozicion të të gjithë planifikuesve.

Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që të gjithë pronarët dhe bashkëpronarët e tokave të përfshihen në planifikimin e rindarjes dhe të jenë në gjendje t'i shprehin preferencat e tyre, në mënyrë që të respektohen të drejtat e tyre të pronësisë të garantuara me kushtetutë. Për më tepër, sigurimi i barazisë së trajtimit midis të gjithë pronarëve dhe bashkëpronarëve të tokave është tejet i rëndësishëm. Rreziku nga ndonjë trajtim i ndryshëm, për shembull i bazuar në gjini apo në gjendjen ekonomike, duhet të eliminohet ose të paktën të reduktohet në minimum. Edhe kur diskriminimi ndalohet me kornizën rregullative të përgjithshme, në realitet disa pronarë ose bashkëpronarë mund të kenë ndikim më të fortë në pronarët ose bashkëpronarët e tjerë, duke e abuzuar kështu faktikisht pushtetin vendimmarrës lidhur me ndonjë parcelë toke në pronësi të përbashkët. Procesi i konsultimit duhet t'i kontribuojë mbrojtjes së të drejtave të pronësisë, si dhe parandalimit dhe eliminimit të çdo forme të diskriminimit midis pronarëve dhe bashkëpronarëve të ndryshëm të tokave.

Në shumë shtete kërkohet pëlqimi i të dy bashkëshortëve lidhur me tjetërsimin kur prona konsiderohet pronë martesore. Edhe nëse regjimi i përgjithshëm i pronës martesore në një shtet nuk e kërkon pëlqimin e bashkëshortit (es) sa i përket tjetërsimit apo blerjes së tokës, angazhimi i bashkëshortëve në intervista dhe negociata duhet të promovohet në mënyrë aktive si pjesë e procesit të konsolidimit të tokës. Promovimi i praktikës së mirë për t'u konsultuar me bashkëshortët mund të avancohet përmes manualeve të planifikimit të rindarjes dhe instrumenteve të ndërtimit të ndërtimit të kapaciteteve.

Informatat lidhur me krijimin e Planit të Konsolidimit të Tokës duhet gjithashtu të mblidhen nga autoritetet lokale, komunitetet, organizatat e bujqve, organizatat mjedisore, organizatat e grave dhe palët e tjera me interes. Kjo duhet të bëhet gjatë takimeve publike dhe çdo takimi eventual individual me palët me interes.

Organet e krijuara për qëllimet e projektit të konsolidimit të tokës, siç është Komiteti i Palëve me Interes (shih seksionin 4.5.2), përbëjnë një forum tjetër për mbledhjen e informatave të nevojshme për hartimin e Planit të Konsolidimit të Tokës. Komiteti duhet t'i përfaqësojë interesat e përgjithshme të palëve me interes në projekt, të marrë pjesë në procesin e vlerësimit të tokës dhe t'i mbështesë negociatat për rindarje etj. Prandaj, bashkëpunimi i ngushtë midis Komitetit dhe planifikuesit të konsolidimit të tokës e lehtëson zbatimin e projektit.

Është e rëndësishme që gjatë konsultimeve dhe negociatave lidhur me përgatitjen e Planit të Konsolidimit të Tokës, planifikuesi i konsolidimit të tokës të veprojë edhe si palë e paanshme dhe si ndërmjetësues në rast të interesave të kundërta midis palëve të ndryshme me interes në projekt (për më shumë informata shih seksionin 6.5). Kjo duhet të promovohet edhe përmes manualeve të planifikimit të rindarjes dhe instrumenteve për ngritje të kapaciteteve.

✓ **Rekomandimet kryesore 6.2:**

Konsultimet dhe negociatat për planifikimin e rindarjes

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashikojë se planifikimi i rindarjes është vazhdim i punës tashmë të filluar gjatë fazës së arsyeshmërisë. Kështu, konsultat dhe negociatat me pronarët e tokave dhe bartësit e të drejtave të tjera me ndihmën e një ndërmjetësi duhet të bazohen në informatat e mbledhura gjatë fazës së mëhershme të arsyeshmërisë.
2. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që pronarët e tokave dhe qiramarrësit afatgjatë të angazhohen plotësisht dhe të konsultohen për preferencat e tyre gjatë tërë procesit të planifikimit lidhur me rindarjen e parcelave që ata i posedojnë dhe/ose i përdorin.
3. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që të gjitha palëve me interes në projektin të konsolidimit të tokës t'u ofrohet mundësia për ta shprehur qëndrimin e tyre lidhur me projektin e konsolidimit të tokës.
4. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se konsultimet me të gjitha palët me interes duhet të kryhen individualisht, gjatë takimeve publike dhe përmes konsultimeve me organet e krijuara për qëllimet e projektit të konsolidimit të tokës (p.sh. Komitetin e Palëve me Interes).
5. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se të gjithë bashkëpronarët, përfshirë bashkëshortët, duhet të këshillohen dhe të jenë pjesë e procesit të negociatave. Për më tepër, në manualin e rindarjes duhet të jepen udhëzime për mënyrat e promovimit të pjesëmarrjes aktive të grave në intervista dhe në takimet publike.
6. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet se planifikuesi i konsolidimit të tokës duhet t'i lehtësojë negociatat midis të gjitha palëve me interes të përfshira si pjesë e përgatitjes së draft Planit të Konsolidimit të Tokës.
7. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që planifikuesi i konsolidimit të tokës të veprojë si palë e paanshme gjatë konsultimeve dhe negociatave me palët me interes të projektit dhe të ndërmjetësojë në rast të interesave të kundërta.

6.3 LEHTËSIMI I NJOHJES DHE REGJISTRIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE LEGJITIME

Zbatimi suksesshëm i një projekti të konsolidimit të tokës varet në masë të madhe nga saktësia e të dhënave të regjistrimit zyrtar të të drejtave pronësore, duke marrë parasysh se të dhënat nga regjistrat zyrtarë janë pikënisje për identifikimin e pronarëve të tokave dhe bartësve të të drejtave të tjera si në studimin e arsyeshmërisë, ashtu edhe në planifikimin e rindarjes. Në shumë shtete, regjistrimi i tokës i evidentuar në Regjistrin zyrtar të Tokës nuk përputhet plotësisht me gjendjen aktuale në terren. Gjendja e mësipërme mund të krijohet për arsye të joshteruese në vijim: transaksionet jozyrzare apo rrethanat e tjera në të cilat nuk regjistrohen të drejtat pronësore legjitime, gabimet teknike në Regjistrin e Tokave, çështjet e pazgjidhura të trashëgimisë, pronarët e panjohur, etj.

Shkalla në të cilën regjistrohen të drejtat legjitime të zotërimit të tokës ndryshon nga vendi në vend dhe varet nga traditat, sistemi ligjor kombëtar, rregullat për mirëmbajtjen e Regjistrit të Tokës, ndërlíkueshmëria e procedurave të transaksionit, shkalla e korrupsionit, shpenzimet e shërbimeve për regjistrimin e të drejtave pronësore dhe qasja në to. Megjithatë, edhe në vendet me sisteme plotësisht të zhvilluara të regjistrimit të tokës ndodhin mospërputhje midis gjendjes aktuale dhe informatave zyrtare për të drejtat pronësore të regjistruara.

Konsolidimi i tokës, si instrument që merret me të drejtat e zotërimit të tokës, kërkon qartësi ligjore me qëllim të identifikimit të të gjithë pjesëmarrësve të ligjshëm në projektin e konsolidimit të tokës, planifikimit të rindarjes, miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës dhe, rrjedhimisht, regjistrimit të tij. Prandaj, legjislacioni për konsolidimin e tokës shpesh merret me çështjet e identifikimit dhe vlerësimit të të drejtave që lidhen me tokën brenda projektit të konsolidimit të tokës.

Shkalla në të cilën bëhet kjo varet nga sistemet kombëtare të administrimit të tokës. Përderisa ka vende që nuk merren me çështjet e vlerësimit fare, disa po i vënë në zbatim mekanizmat e të besuarve të përkohshëm për çështjet që nuk mund të zgjidhen në kuadër të procesit të konsolidimit të tokës, ndërsa disa të tjera i fuqizojnë autoritetet e konsolidimit të tokës për t'i vlerësuar të drejtat e që ndërlidhen me tokën paralelisht apo si të integruara me procesin e konsolidimit të tokës. Në disa sisteme kombëtare përdoren edhe procedurat e përshpejtuara gjyqësore me qëllim të zgjidhjes së çështjeve të të drejtave në tokë gjatë procesit të konsolidimit të tokës dhe/ose përfshirja e vendimeve gjyqësore përkatëse të formës së prerë në Planin e Konsolidimit të Tokës edhe pas miratimit të tij. Në përshkrimin juridik të Gjermanisë për këtë temë ofrohet njëra nga zgjidhjet e mundshme (kutia 6.1).



Takim informues për konsolidimin e tokës në fshatin Bravicea, Moldavi (shkurt 2005). © FAO.

Kutia 6.1: Paditë lidhur me të drejtat në tokë në Gjermani

Seksioni 13 (Posedimi pronësor si bazë e të drejtës; Paditë e kontestuar)

- (1) Nëse pronari nuk figuron në regjistrin e tokave, si palë do të konsiderohet poseduesi i pronës.
- (2) Nëse posedimi i pronës është i kontestuar, autoriteti i konsolidimit mundet që, në pritje të vendosjes së kësaj çështjeje, ta caktojë një person për të vepruar si përfaqësues i palës. E njëjta vlen kur poseduesi i pronës nuk ekziston. (...), me ç'rast autoriteti i konsolidimit do t'i marrë vendimet e nevojshme për ta kryer konsolidimin e tokës. Palët përkatëse njoftohen për vendimet e marra që i obligojnë ato lidhur me procedurën e konsolidimit të tokës. Nëse ndonjë vendim gjyqësor i formës së prerë i bëhet me dije autoritetit të konsolidimit, ai do të merret parasysh. Zbatohet seksioni 64.
- (3) Autoriteti më i lartë i konsolidimit dhe gjykata për konsolidimin e tokës (Seksioni 138) i kanë të drejtat dhe funksionet e njëjta siç janë përshkruar në nënseksionin (2) të këtij seksioni.
- (4) Dispozitat e nënseksioneve nga (1) deri (3) zbatohen në përputhje me rrethanat që kanë të bëjnë me të drejtat sendore që pronarit ia japin të drejtën që të posedojë apo përdorë tokë apo ta kufizojë përdorimin e saj. Dispozitat e mësipërme zbatohen edhe kur nuk kërkohet regjistrimi i të drejtave të tilla në regjistrin e tokës për ta konfirmuar vlefshmërinë e tyre, përkundër provave fillestare (prima facie) të regjistrin të tokës.

Seksioni 64 (Ndryshimi i Planit të Konsolidimit të Tokës pas Urdhrit për Zbatim).

Autoriteti i konsolidimit mund ta ndryshojë apo plotësojë Planin e Konsolidimit të Tokës pas Urdhrit për Zbatimin (nenet 61 dhe 63), nëse interesat publike ose kërkesat e rëndësishme ekonomike të paparashikueshme të palëve përkatëse e bëjnë të nevojshëm ndryshimin apo plotësimin e tillë, ose nëse ato mësojnë për ndonjë vendim gjyqësor të formës së prerë.

Burimi: Gjermani - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthim nga ArgeFlurb, 1995.

Në Lituani, ku konsolidimi i tokës është vullnetar, vlerësimi i të drejtave nuk është pjesë e procesit të konsolidimit të tokës dhe vetëm parcelat „joproblematike“ mund të jenë pjesë e tij.

Në Norvegji, projektet e konsolidimit të tokës zbatohen nga një gjykatë e specializuar, ndërsa në Danimarkë ekziston një Komision Rajonal i Konsolidimit të Tokës që kryesohet nga një gjykatës së bashku me profesionistë të tjerë si anëtarë. Në të dyja vendet, vlerësimi i të drejtave lidhur me tokën brenda zonës së konsolidimit të tokës dhe aprovimi i Planit të Konsolidimit të Tokës bëhen me vendim ligjor.

Në Finlandë, institucion përgjegjës për projektet e konsolidimit të tokës është Gjeodezia Kombëtare, ndërsa zbatimin praktik e bën nga një gjeodet kadastral dhe dy të besuar të zgjedhur nga këshilli komunal (shih seksionin 2.2.2). Gjeodeti dhe dy të besuarit që e zbatojnë projektin kanë të drejtë t'i zgjidhin kontestet lidhur me tokën midis pronarëve të tokës, edhe pse ndaj vendimeve të tyre mund të ushtrohen ankesa pranë Gjykatës së Tokës.

Në Maqedoninë e Veriut, një institut i veçantë i të besuarve është përcaktuar në Ligjin për Konsolidimin e Tokës për ta siguruar përfshirjen e parcelave të tokave të pronarëve të panjohur dhe të paqasshëm si dhe në rast të trashëgimisë së pazgjidhur.

Përmes shembujve të mësipërm, mund të nxirret përfundimi se përderisa konsolidimi i tokës si instrument nuk ofron mjete juridike për të gjitha situatat, ai mund t'i kontribuojë shumë përmirësimit të regjistrimit të të drejtave të pronësisë dhe kjo në përgjithësi është rezultat i rëndësishëm pozitiv i zbatimit të një projekti të konsolidimit të tokës. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohen hapat e veçantë për identifikimin e të drejtave legjitime të zotërimit të tokës, problemet e mundshme me regjistrim dhe procedurat e tjera të vazhdueshme lidhur me parcelat e tokës në

zonën e projektit të konsolidimit të tokës. Në ligj duhet të parashihen edhe mekanizmat që do t'i trajtonin situatat e identifikuar, kudo që kjo të jetë e mundur.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përdorë mekanizmat ligjorë ekzistues për atë sa është e mundur, por edhe të jetë mjaft fleksibil për të përcaktuar mekanizma të rinj që do ta siguronin mbrojtjen e të gjithë bartësve të të drejtave legjitime të regjistruara apo të paregjistruara, e që më pas do t'i kontribuonin regjistrimit të të drejtave të tilla. Në procesin e hartimit të legjislacionit për secilën kategori të ndryshme të problemeve që kanë të bëjnë me regjistrimin e të drejtave të pronësisë mund të përdoren më shumë se një instrument dhe një qasje. Figura 6.3 e ofron një listë joshteruese të problemeve të mundshme, përgjegjësive dhe mënyrave të zbutjes, kur përshtaten me sistemin ligjor kombëtar. Sistemi ligjor dhe tërësia e qasjeve legjislative të zgjedhura do të përcaktojnë se cilat zgjidhje mund të jenë të zbatueshme në një vend specifik.

Figura 6.3. Zgjidhjet e mundshme për problemet specifike ligjore apo të regjistrimit

Pengesa	Institucioni përgjegjës	Mekanizmi ligjor
Gabimet lidhur me të dhënat personale të pronarit të tokës, lloji i të drejtës apo mospërputhjet midis kategorisë së regjistruar dhe aktuale të tokës	Pronari i tokës, sipas këshillës së planifikuesit të konsolidimit të tokës dhe me lehtësimin e agjencisë udhëheqëse	Legjislacioni ekzistues për korrigjimin e gabimeve në Regjistrin e Tokave
Çështjet e pazgjidhura të trashëgimisë dhe parcelave të tokës pa të drejtat e zyrtarizuara të pronësisë	Agjencia udhëheqëse apo institucionet e tjera shtetërore me përvojë relevante në çështjet pronësore dhe juridike	Përfaqësues ose kujdestari të besuar
	Proces standard	Legjislacioni ekzistues
Kontestet lidhur me tokën	Agjencia udhëheqëse ose organet publike jogjyqësore, siç janë komisionet e themeluara për t'i bërë reformat e tokës	Ndërmjetësimi
	Gjykatat	Procedurat e shpejta
Të drejtat legjitime të pavlerësuara	Agjencia udhëheqëse ose organet publike jogjyqësore, siç janë komisionet e themeluara për t'i bërë reformat e tokës	Procedurat specifike të vlerësimit të parapara në Ligjin për Konsolidimin e Tokës
	Gjykatat	Procedurat e shpejta

Çështjet lidhur me gabimet teknike në të dhënat alfanumerike apo grafike në Regjistrin e Tokave duhet të identifikohen gjatë fazave të arsyeshmërisë dhe rindarjes dhe të zgjidhen nga Regjistri i Tokave me kërkesë të agjencisë udhëheqëse.

Gabimet e tjera të identifikuar lidhur me të dhënat personale të pronarit të tokës, lloji i të drejtës apo mospërputhjet midis kategorisë së regjistruar dhe aktuale të tokës, duhet të jenë objekt i identifikimit gjatë procesit të konsolidimit të tokës. Pronari i tokës duhet të këshillohet pastaj për veprimet e nevojshme administrative për ta bërë korrigjimin e të dhënave, mundësisht gjatë procesit të rindarjes, në mënyrë që problemi të zgjidhet deri në kohën e miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës. Për shembujt e mësipërm, duhet të ndiqen procedurat e rregullta ligjore kombëtare për regjistrimin e tokës, ndërsa procesin duhet ta lehtësojë agjencia udhëheqëse.

Çështjet e pazgjidhura të trashëgimisë dhe parcelat e tokës pa të drejta pronësore të zyrtarizuara (tokat e pronarëve të panjohur) mund të trajtohen përmes rregullimit të një instituti të përfaqësuesve të autorizuar dhe të besuarve për qëllimet e projektit të konsolidimit të tokës. Roli i të besuarve mund t'u caktohet profesionistëve të agjencisë udhëheqëse apo institucionit tjetër publik me përvojë relevante në çështjet pronësore dhe ligjore. Roli i individëve të tillë do të ishte që t'i mbronin interesat e trashëgimtarëve dhe pronarëve të pidentifikuar apo të paregjistruar në procesin e planifikimit të rindarjes, por edhe të siguronin që procesi i konsolidimit të tokës të mos bllokohet.

Kur është e mundur, agjencia udhëheqëse apo organi tjetër specifik vendimmarrës, siç është Komisioni i Konsolidimit të Tokës, duhet të autorizohet që të zhvillojë procedura lidhur me ndërmjetësimin e kontesteve pronësore apo vlerësimin e të drejtave pronësore. Arsyetim për procedurat e tilla do të ishte domosdoshmëria e krijimit të qartësisë ligjore për qëllimet e planifikimit të rindarjes dhe krijimit të parakushteve të nevojshme për miratimin e Planit të Konsolidimit të Tokës.

Është gjithashtu e mundur që të futen dispozita për procedurat e përshpejtuara gjyqësore ose administrative për zgjidhjen e çështjeve ligjore dhe kontesteve lidhur me tokën brenda zonës së projektit të konsolidimit të tokës. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të sigurojë që të përcaktohen mekanizmat e duhur për trajtimin e parcelave të kontestueshme të tokës në procesin e planifikimit të rindarjes (p.sh. kompensimi për njërin nga palët në procesin nëse është e nevojshme) dhe që parcelat e tilla të konsiderohen si parcela „fikse“ (shih seksionin 6.5.1) gjatë procesit të rindarjes, ose të lihen jashtë zonës së projektit të konsolidimit të tokës. Çfarë u tha më lart është e rëndësishme për të mos e vonuar zbatimin e përgjithshëm të projektit të konsolidimit të tokës.

Në të gjitha rastet, qasja duhet ta sigurojë mbrojtjen e duhur të të gjitha të drejtave legjitime, ndërsa zbatimi i projektit të konsolidimit të tokës të mos vonohet apo pengohet.

✓ **Rekomandimet kryesore 6.3:****Lehtësimi i njohjes dhe regjistrimit të të drejtave në pronësi legjitime**

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përdorë mekanizmat ligjorë ekzistues për aq sa është e mundur, por edhe të jetë mjaft fleksibil për të përcaktuar mekanizma të rinj që do ta siguronin mbrojtjen e të gjithë bartësve të të drejtave legjitime të regjistruara apo të paregjistruara, e që më pas do t'i kontribuonin regjistrimit të të drejtave të tilla.
2. Gabimet teknike në Regjistrin e Tokave duhet të identifikohen gjatë fazës së arsyeshmërisë dhe rindarjes dhe të zgjidhen nga Regjistri i Tokave me kërkesë të agjencisë udhëheqëse para miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës.
3. Çdo mospërputhje midis kategorisë së regjistruar dhe aktuale të tokës në Regjistrin e Tokave duhet t'u nënshtrohet konsultimeve me pronarët e tokave përkatëse gjatë procesit të rindarjes, ndërsa pronarët e tokave duhet të këshillohen për veprimet e nevojshme administrative që duhet të ndërmerren për korrigjimin e të dhënave.
4. Me Ligjin për Konsolidimin e Tokës mund të parashihen përfaqësues të autorizuar ose të besuar gjatë kohëzgjatjes së projektit të konsolidimit të tokës për t'i përfshirë parcelat me trashëgimi të pazgjidhur dhe të drejta të pazyrtarizuara të pronësisë (tokat e pronarëve të panjohur).
5. Me Ligjin për Konsolidimin e Tokës agjencia udhëheqëse ose ndonjë organ tjetër specifik (p.sh. Komisioni i Konsolidimit të Tokës) mund të autorizohet që ta lehtësojë zgjidhjen e kontesteve për tokën dhe/ose t'i vlerësojë të drejtat e tokës që kanë të bëjnë me parcelat brenda zonës së projektit të konsolidimit të tokës. Një proces i tillë duhet të kryhet paralelisht ose si i integruar me planifikimin e rindarjes dhe të sigurojë që të përcaktohet qartësia ligjore e gjendjes ekzistuese.
6. Nëse mekanizmi i lartpërmendur i zgjidhjes së kontesteve nuk është i mundshëm, opion tjetër mund të jetë përcaktimi i procedurave të përsheptuara gjyqësore dhe administrative për zgjidhjen e shpejtë të çështjeve ligjore dhe kontesteve lidhur me parcelat brenda zonës së projektit të konsolidimit të tokës, në mënyrë që të mos vonohet apo bllokohet projekti i konsolidimit të tokës. Kjo çështje duhet të trajtohet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës ose aktet ligjore që i rregullojnë procedurat gjyqësore dhe administrative.

6.4 VLERËSIMI I TOKËS

Vlerësimi i parcelave të tokës dhe pronave të tjera në zonën e projektit është qenësor për të gjitha projektet e konsolidimit të tokës. Ai e lehtëson zbatimin e parimit „së paku po aq mirë“ (shih seksionin 3.2.2) dhe e ofron bazën për identifikimin e vlerës së parcelave para dhe pas zbatimit të projektit. Përveç kësaj, ai është bazë për kompensim kur vlerat nuk janë saktësisht të njëjta. Modaliteti i vlerësimit të tokës ndryshon varësisht nga ajo se a është konsolidimi i tokës vullnetar apo i bazuar në shumicë. Vlerësimi mund të mos jetë i kufizuar vetëm në parcelat e tokës. Në raste të rralla, shkëmbëhet edhe toka me pasuri siç është sistemi i ujitjes, ndonjë pemishte, pyll apo ndërtesë ferme. Në këto raste, duhet të bëhen vlerësime specifike të vlerës për t'i rregulluar financat midis pronarit të vjetër dhe të ri.

6.4.1 Qëllimi i vlerësimit të tokës

Në projektet e konsolidimit vullnetar të tokës shpesh përdoret një kombinim i një qasjeje të bazuar në treg dhe një metode të vlerës relative, me synimin për t'i orientuar negociatat midis pronarëve të tokave. Rezultati është një hartë me vlera dhe një listë e pronarëve me vlerat përkatëse të parcelave të tokave të tyre. Bazuar në këtë, pronarët e tokave, në fund, kur opsionet të jenë të qarta, vendosin nëse do të marrin pjesë në projekt apo jo dhe çfarë preferencash kanë për shkëmbimin me të tjerët dhe/ose shitjen apo blerjen e parcelave.

Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë zbatohet shpesh metoda e vlerës relative të tokës, meqë procesi i vlerësimit synon të sigurojë që pronarëve të tokave t'u ndahen parcela me vlerë ekuivalente krahasuar me gjendjen para projektit. Konsolidimi i tokës i bazuar në shumicë zakonisht ka kufij ligjorë sa i përket ndarjes së pamjaftueshme apo të tepruar të tokës, si dhe një zbritje prej disa përqind për zbatimin e hapësirave publike (shih Seksionet 2.4, 6.5.1, 6.5.3 dhe 7.3). Për të dyja situatat, vlera e tokës e përcakton devijimin minimal dhe maksimal për secilin pronar specifik të tokës. Për ta mundësuar zgjerimin e fermave, në këtë proces ndërmjetësohen edhe marrëveshjet vullnetare të shitblerjes. Në këto raste, vlerësimi mund të përdoret për ta përcaktuar vlerën e tregut.

6.4.2 Rolet dhe përgjegjësitë për vlerësimin e tokës

Për procesin e vlerësimit nevojitet një kombinim i njohurive të ekspertëve dhe njohurive lokale. Në shumicën e vendeve të analizuara, vlerësimin zakonisht e bëjnë ekspertët e bujqësisë, vlerësuesit e tokës dhe përfaqësuesit e bartësve të të drejtave, ndërsa e udhëheq planifikuesi i konsolidimit të tokës. Agjencia udhëheqëse është përgjegjëse për organizimin e procesit dhe mobilizimin e ekspertizës së duhur. Në disa raste, ajo mund të ketë njohuri 'të brendshme', por në shumicën e rasteve kontraktin ose kompenson ekspertët, vlerësuesit dhe/ose njerëzit lokalë për ta bërë vlerësimin e tokës.



Vlerësimi i tokës në projektin danez për konsolidimin e tokës „Halkjaer Enge”, Danimarkë (2004). Vlerësimin e tokës e bëjnë planifikuesi i konsolidimit të tokës, dy agronomë vendas dhe Komiteti i zgjedhur i Palëve me Interes. © Niels Haldrup.

Praktikat e vendeve ndryshojnë. Në Danimarkë, vlerësimin e bën Komiteti i Pronarëve të Tokave (organ i zgjedhur që i përfaqëson interesat e përgjithshëm të pronarëve të tokave), planifikuesi (t) i

(të) konsolidimit të tokës dhe një apo dy agronomë lokalë me njohuri specifike për cilësinë e tokës dhe vlerën e prodhimit të tokës bujqësore në zonën e projektit. Në Finlandë, vlerësimin e bën një inxhinier i gjeodezisë dhe dy të besuar, zakonisht përfaqësues nga komunat.

Në Lituani, planifikuesi i konsolidimit të tokës është përgjegjës për procesin e vlerësimit, por punën e bën një vlerësues i kualifikuar i pronës, i punësuar ose i nënkontraktuar nga planifikuesi i konsolidimit të tokës.

Në Serbi, vlerësimin e bën një nënkomision i përbërë nga një inxhinier bujqësor përgjegjës për vlerësimin e tokës dhe klasifikimin e tokës dhe të paktën dy përfaqësues të pronarëve të tokave që marrin pjesë në projektin e konsolidimit të tokës.

Ngjashëm, në Holandë themelohet një nënkomision i përfaqësuesve, i udhëhequr nga një agronom i kontraktuar nga agjencia udhëheqëse. Në Turqi, vlerësimin e bëjnë tre përfaqësues të Ministrisë së Bujqësisë dhe Pylltarisë, plus një person që i përfaqëson pronarët e tokave dhe një tjetër që e përfaqëson kryetarin e fshatit ose qytetit - pesë në total.

Rekomandohet që në procesin e vlerësimit të tokës të përfshihen disa persona ose organe, në mënyrë që të garantohet cilësia e vlerësimit. Përfaqësimi i pronarëve të tokave siguron transparencë dhe besim në proces. Kur është e nevojshme të vlerësohen pronat e tjera përveç tokës, mund të thirren vlerësues të specializuar. Për shembull, vlerësimin e pemishteve, pyjeve apo ndërtesave duhet ta bëjë një vlerësues profesionist me njohuri në fushën përkatëse.

Kutia 6.2: Personat që kryejnë vlerësimin në Gjermani

Seksioni 31 (Procedura e vlerësimit)

- (1) Vlerësimin, si rregull, e bëjnë ekspertët e bujqësisë. Autoriteti i konsolidimit e përcakton numrin e ekspertëve, pasi ta dëgjojë bordin e Organit të Pjesëmarrësve, dhe i zgjedhë ata nga lista e personave të përshtatshëm për ekspertë, të cilën e ka përpiluar autoriteti më i lartë i konsolidimit në marrëveshje me Shoqatën e Bujqve. Ai e udhëheq vlerësimin. Bordi ndihmon në vlerësim.
- (2) Nëse për vlerësimin kërkohen njohuri përtej përvojës bujqësore të përgjithshme, thirren ekspertë të veçantë të njohur.

Burimi: Gjermania - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthimi nga ArgeFlurb, 1995.

6.4.3 Metoda e vlerësimit të tokës

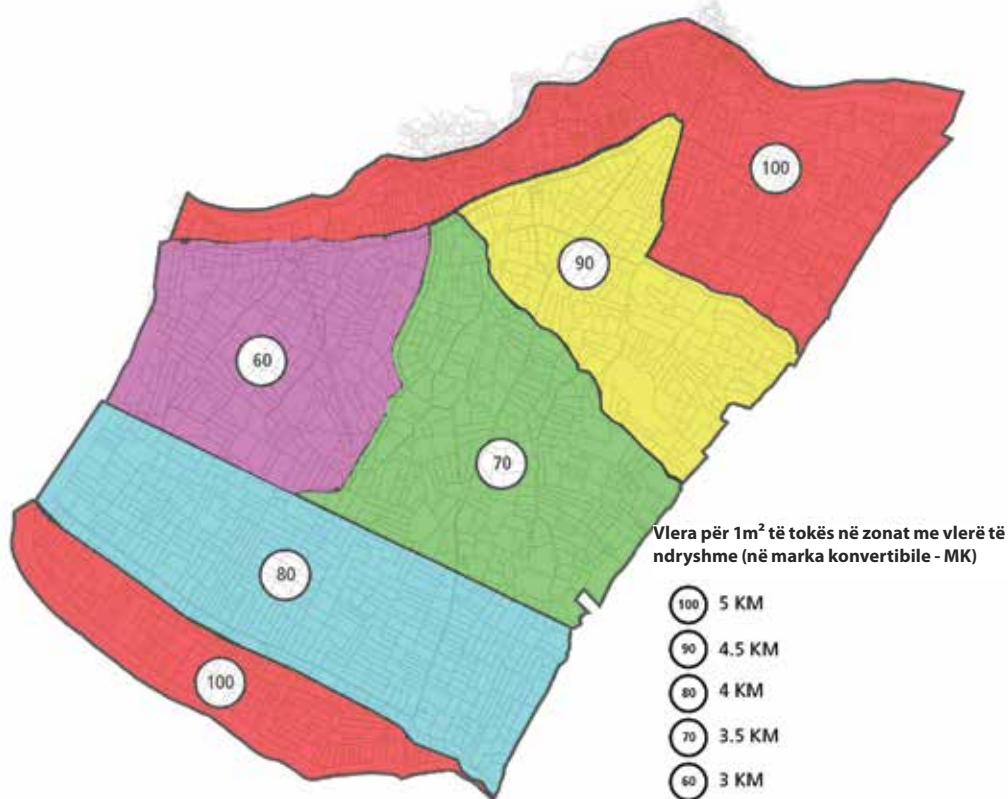
Metoda e vlerësimit të tokës varet nga lloji i konsolidimit të tokës. Parim i rëndësishëm është përdorimi i së njëjtës metode gjatë tërë projektit. Në konsolidimin vullnetar të tokës, të gjithë pjesëmarrësit marrin pjesë lirisht në proces, çfarë jep më shumë fleksibilitet për llojin e vlerësimit që do të përdoret, me kusht që pjesëmarrësit të bien dakord. Metoda e vlerësimit në konsolidimin vullnetar të tokës mund të përcaktohet paraprakisht në Ligjin për Konsolidimin e Tokës ose t'i lihet agjencisë udhëheqëse dhe /ose pjesëmarrësve të projektit. Shpesh ndiqet një qasje e krahasimit, e cila lidhet me transaksionet e tregut të shitjeve në rajon.

Në Danimarkë, për mënyrën e vlerësimit vendos planifikuesi i konsolidimit të tokës me Komitetin e Pronarëve të Tokave nën drejtimin e Agjencisë Bujqësore Daneze, e cila është agjenci udhëheqëse. Një hartë e vlerësimit të tokës përgatitet duke u bazuar në kombinimin e vlerës relative të parcelave (vlera e tokës më të mirë bujqësore në zonën e projektit është e fiksuar si 100) dhe çmimit të tyre

në treg. Pasi të arrihet një marrëveshje me Komitetin e Palëve me Interes për çmimin e tregut të tokës të vlerësuar si 100 (toka më e mirë në zonën e projektit), çmimi përkatës i tregut për të gjitha parcelat e tjera llogaritet matematikisht duke u bazuar në vlerën e caktuar relative.

Në Lituani, sipas *Rezolutës Nr. 81 për Miratimin e Strategjisë Kombëtare të Konsolidimit të Tokës*, nëse toka në pronësi të shtetit ose komunës nuk është e përfshirë në projektin e konsolidimit të tokës, për mënyrën e vlerësimit vendosin pronarët që marrin pjesë në projekt, nën udhëzimin e planifikuesit të konsolidimit të tokës. Nëse përfshihet toka shtetërore ose komunale, atëherë *Ligji për Tokën* e bën të detyrueshëm zbatimin e një vlerësimi individual të të gjitha parcelave. Të gjitha parcelat duhet të vlerësohen duke e përdorur të njëjtën metodë, brenda një zone të caktuar të projektit të konsolidimit të tokës (nenet 75-77).

Figura 6.4: Harta e vlerësimit të tokës e përgatitur për pilot projektin e FAO-s për konsolidimin e tokës Fshati Draçevë, Bosnjë dhe Hercegovinë



Ky projekt i konsolidimit vullnetar të tokës (TCP/BIH/3402) është zbatuar në periudhën 2011-2015. Është përdorur një metodologji e thjeshtuar me disa kategori të vlerës së tokës – toka më e mirë ka vlerë relative prej 100, e dyta më e mira ka vlerë relative prej 90, etj.

Konsolidimi i tokës i bazuar në shumicë e kërkon një kornizë ligjore „më të rëndë“, meqë të gjithë pronarët e tokave marrin pjesë nëse miratohet Plani i Konsolidimit të Tokës, pavarësisht se a kanë

votuar pro apo kundër tij. Korniza ligjore duhet t'i mbrojtë të gjitha të drejtat e pronësisë dhe ta ofrojë një bazë objektive për të siguruar që parimi „së paku po aq mirë“ të respektohet siç duhet. Zakonisht, vlerësimi në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë bazohet në krahasimin e kapacitetit prodhues të tokës. Çështjet si qasja, forma dhe madhësia e parcelave dhe vlera e shtuar për shkak të aseteve nuk merren parasysh gjatë hartimit të Planit. Kjo do ta bënte sistemin e shkëmbimit shumë të komplikuar (shumë kategori, shumë dallime dhe shumë punë për ta përcaktuar vlerën e aseteve që mund të mos shkëmbehen në fund të fundit). Përveç kësaj, një faktor i tillë siç është qasshmëria është subjektiv dhe mund të ndryshojë pas ndërtimit të infrastrukturës së re. Një arsye tjetër është se zbatohen kufij ligjorë për alokim të pamjaftueshëm apo të tepërt të tokës. Nuk do të ishte e drejtë të merren parasysh faktorët subjektivë dhe/ose investimet në tokë, meqë në këto raste kjo do të ndikonte që sipërfaqja maksimale të alokohej pamjaftueshëm apo në tepri. Ngjashëm, kufijtë ligjorë për zbritje për infrastrukturën publike zbatohen në mënyrë të njëtrajtshme dhe nuk duhet t'i marrin parasysh faktorët subjektivë dhe investimet (p.sh. nëse ndonjë pronar ka ndonjë objekt të shtrenjtë për ujitje, zbritja për të do të ishte më e lartë). Në rastet kur shkëmbehet tokë me asete, ndiqen procedura të veçanta për kompensim (shih seksionin 7.3).

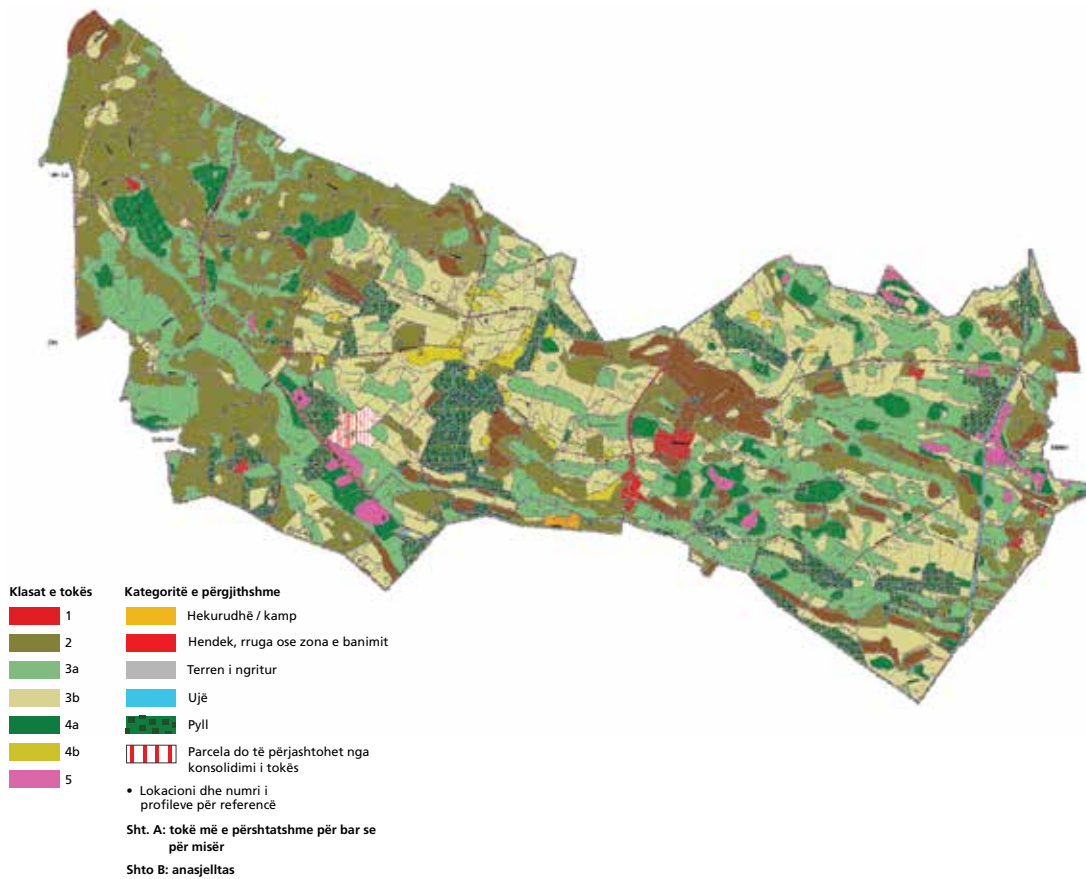
Siç është shtjelluar në seksionin 6.5.1, është e rëndësishme të stimulohet zgjerimi i fermave duke e zvogëluar numrin e parcelave. Shitja dhe blerja për qëllime të zgjerimit mund të bëhet ose drejtpërdrejt midis pronarëve ose përmes ndonjë banke të tokës dhe/ose duke ua ndarë tokën bujqve që duan t'i zgjerojnë fermat e tyre. Në këto situata, përdoret vlerësimi i çmimit të tregut.

Përderisa kapaciteti prodhues është baza për procedurën zyrtare të konsolidimit të tokës në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, në praktikë, vlerësimet e vlerës së tregut do të bëhen edhe në rastet kur projekti i nxit marrëveshjet e shitblerjes midis pronarëve të tokës gjatë procesit të konsolidimit të tokës.

Në Turqi, zonat e vlerësimit përcaktohen duke i marrë parasysh kryqëzimet e hartave të tokës, lokacionin dhe poligonët e bazuar në rendimentin e zonës së projektit. Kur llogaritet indeksi i parcelës, pesha e rezultatit të indeksit të tokës është 60 përqind, ndërsa lokacioni dhe indeksi i karakteristikave të tjera është 40 përqind. Në Holandë, vlerësimi bazohet në kapacitetin prodhues d.m.th. në faktorë tipikë që e përcaktojnë cilësinë e tokës, siç është struktura e tokës, shkalla e infiltrimit të ujit dhe thellësia e rrënjësjes. Faktorët subjektivë siç janë madhësia dhe trajta e parcelave, lokacioni, qasja e të tjera nuk merren në konsideratë. Kohëve të fundit, hartat e tokës dhe hartat e ujërave nëntokësore në një shkallë prej 1:25 000 e kanë ofruar bazën për përcaktimin e një numri të kufizuar të klasave. Ekspertët përfshihen në këtë pjesë të procesit, duke i ndarë llojet e ndryshme të tokës nëpër klasa me vlerë të krahasueshme për shkëmbim.

Në Gjermani, duhet të bëhet një vlerësim krahasues bazuar në pjellorinë natyrore të tokës. Nëse është e nevojshme, një vlerësim shtesë dhe i veçantë mund të bëhet për „përbërësit esencialë të parcelës që kanë ndikim të përhershëm në vlerën e saj“. Sa u përket vendndërtimeve dhe tokës për ndërtim, kërkohet një vlerësim i bazuar në vlerën e tregut. Nën *Aktin e Konsolidimit të Tokës* në Gjermani, parametër kryesor në të cilin bazohet vlerësimi i parcelave të tokës bujqësore janë „fitimet jetëgjata që toka mund t'ia sjellë çdo pronari, pavarësisht nga largësia e saj nga ferma apo fshati, nëse përdoret në mënyrë të rëndomtë dhe të zakonshme“ (neni 28 (1) dhe (2)). Në Finlandë, për vlerësim mund të merret parasysh një gamë e gjerë e aspekteve për vlerësim, siç është prania apo mungesa e drenazhit, rreziku nga vërshimi apo edhe hija e pyjeve.

Figura 6.5: Harta e Vlerësimit të Tokës e Projektit të Konsolidimit të Tokës të Olst-Wesepe në Holandë



Ky projekt i konsolidimit të detyrueshëm të tokës prej 4073 hektarësh është zbatuar midis viteve 2010 dhe 2016.

Burimi: Universiteti i Wageningen dhe hulumtime.

Parim i përgjithshëm në planifikimin e rindarjes është se toka me ndërtesa dhe asete të tjera me kapital të lartë nuk duhet të shkëmbehet dhe se kjo duhet të evitohet kur është e mundur. Megjithatë, në raste e rralla kur kërkohet kjo, vlera specifike e aseteve duhet të vlerësohet nga një vlerësues i specializuar në objektin e veçantë të vlerësimit (ndërtesat, pemishtet, pyjet, objektet e ujitjes). Pastaj kjo do t'i nënshtrohet miratimit dhe marrëveshjes financiare midis pronarit të vjetër dhe pronarit të ri.

Përderisa i harton dispozitat për vlerësimin e tokës në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, hartuesi duhet të rishikojë dhe ndoshta t'i marrë për bazë kornizat ekzistuese kombëtare për vlerësimin e tokës, standardet e përcaktuara dhe/ose çertifikimin, ose të përcaktojë se si vlerësimi i konsolidimit të tokës duhet të ndryshojë nga procedurat e rregullta.

6.4.4 Aprovimi i vlerësimit të kryer të tokës

Rezultatet e vlerësimit të tokës kanë efekt të rëndësishëm në procesin e rindarjes. Në rastin e konsolidimit vullnetar të tokës, vlerësimi i tokës shërben si udhëzim për pjesëmarrësit e mundshëm (shitësit dhe blerësit). Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, rezultati i vlerësimit të tokës shërben si bazë për rindarjen e parcelave dhe pastaj për marrëveshjet financiare me pronarët e tokave dhe midis tyre. Është thelbësore që pronarët e tokave t'i besojnë vlerësimit të tokës dhe që rindarja ta ketë një bazë të shëndoshë metodologjike dhe ligjore. Mekanizma të ndryshëm për kontrollin e cilësisë së vlerësimit përdoren nga vende të ndryshme. Përdorimi i njohurive lokale duke i përfshirë pronarët e tokave dhe bartësit e të drejtave të tjera në procesin e vlerësimit të tokës është mekanizëm i rëndësishëm për të siguruar cilësi dhe për të krijuar besim. Kjo mund të bëhet përmes përfaqësuesve siç është Komiteti i Pronarëve të Tokave në Danimarkë, ose përmes grupeve lokale siç është Nënkomiteti i Vlerësimit në Serbi. Siç praktikohet në shumë vende, në këtë proces mund të përdoren mënyra të kontrollimit dhe ekuilibrimit për të siguruar që pronarët e tokave të kenë të drejtë të bëjnë propozime dhe kundërshtime lidhur me rezultatin e vlerësimit të tokës, qoftë gjatë takimeve publike dhe/ose drejtpërsëdrejti tek planifikuesi i rindarjes. Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, si për shembull në Maqedoninë e Veriut, pronarët e tokave mund të votojnë për aprovimin e Planit të Konsolidimit të Tokës, i cili bazohet në vlerësimin e kryer të tokës. Për më tepër, si në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, ashtu edhe në atë të detyrueshëm, pronarët e tokave zakonisht kanë të drejtë të parashtrajnë ankesë kundër Planit të Konsolidimit të Tokës, duke përfshirë rezultatet themelore të vlerësimit (p.sh. Holanda, Gjermania dhe Maqedonia e Veriut). Kërkohen masa të forta mbrojtëse për ta siguruar transparencën e procesit të vlerësimit të tokës, siç është lejimi i procedurave të votimit dhe ankimit për planin dhe rezultatet e vlerësimit, meqë kjo e përbën bazën për tërë procedurën e rindarjes.

Në rastin e konsolidimit vullnetar të tokës, përfshirja e përfaqësuesve në vlerësim është zakonisht e mjaftueshme, meqë rezultati i vlerësimit të tokës është vetëm udhëzues për pronarët e tokave dhe i lë ata të lirë që të vendosin për kushtet e rindarjes së parcelave të tyre.

Në Holandë, para miratimit të *Ligjit për Zhvillimin e Zonave Rurale* në vitin 2006, pronarët e tokave kanë mundur t'i kundërshtonin rezultatet e vlerësimit pas përgatitjes së hartave të vlerësimit. Megjithatë, me ligjet e pastajme të drejtat e tilla janë shfuqizuar dhe tani lejohen vetëm ankesat ndaj Planit të Rindarjes dhe Listës së Marrëveshjeve Financiare, të cilat në kontekstin specifik të Holandës janë pjesë e Planit të Konsolidimit të Tokës (i cili aprovohet në një fazë të mëhershme). Çfarë është e rëndësishme këtu është se zonat e konsolidimit të tokës sot janë shumë më të vogla se më parë, që do të thotë se procedura mund të jetë më e shkurtër dhe më e thjeshtë. Pas afatit për ankesë kundër Planit të Rindarjes, agjencia udhëheqëse koordinohet me gjykatën për të siguruar që ankesat të trajtohen brenda një afati të arsyeshëm dhe në lidhje me njëra tjetrën. Në këtë mënyrë, kjo nuk e vonon kalimin tek parcelat e reja. Ankesat kundër marrëveshjeve financiare shqyrtohen pas regjistrimit të Planit të Konsolidimit të Tokës

✓ **Rekomandimet kryesore 6.4:****Vlerësimi i tokës**

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta kërkojë vlerësimin e parcelave në projektet e konsolidimit të tokës. Ligji duhet t'i përcaktojë parimet kryesore të vlerësimit, ndërsa procedurat më të hollësishme duhet të përcaktohen në legjislacionin dytësor.
2. Përderisa në konsolidimin e tokës mund të përdoren metoda të ndryshme të vlerësimit, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkojë që e njëjta metodë e vlerësimit të zbatohet për të gjitha parcelat e tokës në një projekt specifik të konsolidimit të tokës.
3. Procedurat për vlerësim duhet të varen nga ajo nëse për konsolidimin e tokës përdoret qasja vullnetare, apo ajo e bazuar në shumicë. Në rastin e qasjes së parë, qëllimi i vlerësimit duhet ta mbështesë ndërmjetësimin e marrëveshjeve midis pronarëve të interesuar të tokave. Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, qëllimi duhet të jetë që të përcaktohet vlera e parcelave që futen në masën e konsolidimit si bazë për sigurimin e zbatimit të parimit „së paku po aq mirë“.
4. Preferohet që në Ligjin për Konsolidimin e Tokës të kërkohej që procesi i vlerësimit të kryhet nga profesionistët në kombinim me ndonjë organ (p.sh. Komitetin e Palëve me Interes) që i përfaqëson interesat e përgjithshme të të gjithë pronarëve të tokave dhe bartësve të të drejtave përkatëse.
5. Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, legjislacioni dytësor duhet t'i përcaktojë kriteret kryesore për vlerësimin e tokës. Një klasifikim i tokës i bazuar në kapacitetin prodhues të tokës duhet të shtjellohet për secilin projekt të konsolidimit të tokës dhe t'u prezantohet të gjithë pronarëve të tokave dhe bartësve të të drejtave në fillim të projektit.
6. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë se vlera e ndërtesave ose aseteve të tjera do të vlerësohet vetëm në rastet kur toka i transferohet një pronari të ri. Në rastet e tilla, ligji duhet ta lejojë përfshirjen e vlerësuesve të specializuar në objektin e veçantë të vlerësimit.
7. Meqë i tërë planifikimi i rindarjes bazohet në rezultatet e vlerësimit të tokës, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë masa të forta mbrojtëse dhe rregulla të rrepta për konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, për ta siguruar cilësinë e vlerësimit dhe për t'ua dhënë palëve me interes mundësinë që të parashtrajnë ankesë në gjykatë kundër Planit të Konsolidimit të Tokës dhe rezultateve themelore të vlerësimit të tokës.

6.5 PLANIFIKIMI I RINDARJES

Planifikimi i rindarjes nuk është vetëm punë teknike, por edhe proces i ndërlikuar, në të cilin transparenca, konsultimi dhe pjesëmarrja janë ndër parimet kryesore. Ai bazohet drejtpërdrejtë në rezultatin e fazës së arsyeshmërisë të projektit. Konsultimet intensive dhe negociatat me ndihmën e një ndërmjetësi gjatë tërë procesit janë të nevojshme dhe vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet nevojës për ta siguruar përfshirjen e të gjithë pronarëve të tokave dhe qiramarrësve afatgjatë, si burra, ashtu edhe gra. Për ta krijuar besimin brenda komunitetit, përveç njohurive teknike, kërkohen edhe shkathtësitë ndërpersonale dhe të komunikimit. Pa këto elemente esenciale, gjasat për sukses janë shpesh të kufizuara.

Plani i Konsolidimit të Tokës është rezultati kryesor i projektit të konsolidimit të tokës dhe Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të parashikojë përgatitjen e këtij Plani. Planifikuesi i konsolidimit të tokës mbledh preferencat e pronarëve të tokës dhe palëve të tjera të interesit në lidhje me rishpërndarjen e parcelave dhe planifikimin e përgjithshëm të zonës së projektit, duke u mbështetur në informacionin dhe preferencat fillestare të mbledhura tashmë gjatë fazës së arsyeshmërisë.

6.5.1 Rindarja e parcelave të tokës

Planifikimi i rindarjes zakonisht fillohet përmes një takimi publik, në të cilin duhet të ftohen të gjithë pronarët lokalë të tokave dhe palët e tjera me interes të identifikuara gjatë fazës së arsyeshmërisë (shih figurat 6.1 dhe 6.2). Para fillimit të rindarjes së parcelave të tokës, informatat lidhur me preferencat e pronarëve të tokave duhet të mbledhen sistematikisht, duke filluar në fazën e arsyeshmërisë dhe duke vazhduar gjatë fazës së rindarjes. Pas takimit të parë publik, planifikuesi i konsolidimit të tokës duhet ta zhvillojë një proces të vazhdueshëm të konsultimeve individuale dhe negociatave të ndërmjetësuara.

Gjatë përgatitjes së vlerësimit të tokës (shih seksionin 6.4), rekomandohet që zona e projektit të ndahet në nënzona me kufij natyralë, siç janë rrugët, masat ujore apo linjat pyjore. Këto nënzona përdoren në vlerësim, sepse parcelat e tokave në nënzona shpesh kanë vlerë të njëjtë ose të ngjashme. Megjithatë, edhe nënzonat mund të jenë të rëndësishme në planifikimin e rindarjes, meqë Plani i Konsolidimit të Tokës ndërtohet nënzona pas nënzona, sipas kufijve natyrorë ose infrastrukturorë.

Siç është ilustruar në figurën 6.1 dhe 6.2, ka shumë ngjashmëri, por edhe ndryshime domethënëse midis planifikimit të rindarjes që bëhet duke e përdorur qasjen vullnetare të konsolidimit të tokës dhe atë të bazuar në shumicë. Gjatë fazës së parë të çdo planifikimi të rindarjes, është e rëndësishme të identifikohen shitësit e mundshëm në zonën e projektit. Nga studimi i arsyeshmërisë, duhet të jetë e qartë se cilët pronarë të tokave preferojnë të përfitojnë nga mundësia për t'i shitur vullnetarisht parcelat e tyre të tokës pa marrë tokë tjetër, d.m.th. dëshirojnë ta ndërpresin aktivitetin bujqësor për shkak të moshës së tyre, sepse jetojnë jashtë shtetit ose për arsye të tjera. Në këtë mënyrë, projekti i konsolidimit të tokës jo vetëm që do të jetë në gjendje ta reduktojë copëzimin e tokës, por edhe ta mundësojë zgjerimin e pronave dhe fermave.

Siç është prezantuar shkurtimisht në Seksionin 5.2, disponueshmëria e një grupi të tokave që përbëhet nga parcelat e tokave të pronarëve të tokave private në zonën e projektit që zgjedhin vullnetarisht t'i shesin parcelat e tokave të tyre ose nga toka bujqësore publike është thelbësore për suksesin e planifikimit të rindarjes. Një mënyrë më strategjike për ta vënë në dispozicion tokën bujqësore publike është krijimi dhe përdorimi i instrumentit të bankës së tokës në kombinim me konsolidimin e tokës (shih kapitullin 10). Një grup i tokave në dispozicion është veçanërisht i rëndësishëm në rastin e qasjes për konsolidim vullnetar të tokës, ku planifikimi i rindarjes shpesh mund të shihet si zinxhir transaksionesh dhe shkëmbim që çon në një shkëmbim tjetër (Hartvigsen, 2014b).

Në planifikimin e rindarjes të bazuar në shumicë, në parim e tërë toka në zonën e projektit është në qarkullim. Megjithatë, qarkullimi i mëtejshëm i tokës nevojitet ende për ta lehtësuar zgjerimin e pronave dhe madhësinë e fermave, për ndërtimin e infrastrukturës bujqësore, etj. Pas rezultatit të vlerësimit të tokës, planifikuesi i konsolidimit të tokës mund të sqarojë me shitësit e mundshëm nëse ata janë të gatshëm t'i shesin parcelat e tyre me çmimin e dakorduar. Blerësit potencialë po ashtu duhet të identifikohen dhe interesimi i tyre të konfirmohet duke u bazuar në çmimin aktual të zbuluar dhe dakorduar përmes vlerësimit të tokës. Në të dyja qasjet, planifikuesi i konsolidimit të tokës mund t'i lehtësojë marrëveshjet e shitblerjeve midis shitësve dhe blerësve.

Gjatë planifikimit të rindarjes, informata duhet të mblidhen nga pronarët pjesëmarrës të tokave për atë se ku, përkatësisht në cilën nga nënzonat e identifikuara do të preferonin ta konsolidonin pronësinë e tyre të tokës. Parcelat që tashmë janë pronë e pjesëmarrësve quhen shpesh „parcela fikse“, rreth të cilave konsolidohen parcelat e tyre të tjera. Parcelat fikse mund të përfshijnë edhe parcelat me asete shtesë, siç janë pemët shumëvjeçare (pemishtet, vreshtat, pyjet, etj.). Shpesh, ka nënfusha që janë më të popullarizuara se të tjerat dhe duhet të gjenden shumë kompromise. Pronarët më fleksibil të tokave duhet të shpërblehen, p.sh. përmes qasjes për të blerë tokë shtesë.

Në përgjithësi, është e rëndësishme që pjesëmarrësit ta perceptojnë procesin e planifikimit të rindarjes si të drejtë dhe transparent dhe që preferencat dhe interesat e të gjithë pronarëve të tokave të konsiderohen në mënyrë të barabartë. Është posaçërisht e rëndësishme të mos injorohen apo neglizhohen interesat e bujqve të vegjël në interes të bujqve të mëdhenj. Siç është përmendur në seksionin 3.2.2, parim i përgjithshëm për planifikimin e rindarjes është parimi „së paku po aq mirë“.

Është e rëndësishme që pjesëmarrësit të jenë të vetëdijshëm se jo të gjithë do të jenë në gjendje të përfitojnë në mënyrë të barabartë nga projekti, sepse situata e tyre tashmë është e ndryshme nga fillimi. Kështu, një pronar toke me 20 parcela toke të shpërndara do të jetë në gjendje të përfitojë shumë më shumë sesa ata me vetëm një apo dy parcela. Kjo do të thotë se pronarët e tokave me një numër të madh të parcelave dhe, për këtë arsye, potencial më të madh për të përfituar nga projekti, duhet të inkurajohen fuqimisht që të jenë fleksibil. Në planifikimin e rindarjes vullnetare, është e rëndësishme të ruhet qarkullimi i tokës për aq sa është e mundur, p.sh. duke e inkurajuar shkëmbimin para blerjes. Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, është relativisht e lehtë të ndahet toka në dispozicion për zgjerim midis blerësve të interesuar, sepse, në parim, rindahet e tërë toka në zonën e projektit. Sigurisht, shitja e tokës në procesin e rindarjes duhet të jetë vullnetare dhe askush nuk duhet të ndihet i detyruar që të shesë në asnjë mënyrë. Po ashtu, zgjerimi i fermave ose parcelave duhet të bazohet në pëlqimin paraprak. Hendeku kohor që pason midis shitjes së tokës dhe ndarjes së parë mund të kapërcehet duke e përcaktuar funksionin e bankës së tokës në mbështetje të konsolidimit të tokës (shih kapitullin 10).

Në konsolidimin vullnetar të tokës, kur ka më shumë blerës të interesuar sesa tokë në dispozicion, është e rëndësishme që rindarja të bazohet në disa parime në marrëveshje me Komitetin e Palëve me Interes. Parimet e tilla duhet të ndryshojnë, bazuar në situatën specifike në zonën e projektit, por mund të përfshijnë: dhënien përparësi bujqve aktivë për të blerë tokë shtesë përpara një pronari që nuk e shfrytëzon tokën; dhënien përparësi bujqve të rinj para bujqve të vjetër (nëse këta të fundit nuk pritet t'ia japin fermat gjeneratës së ardhshme); ose dhënies përparësi bujqve vendas para atyre të huaj. Vendime të tilla të vështira merren gjatë çdo situatë të planifikimit të rindarjes dhe duhet, krahas parimit „së paku po aq mirë“, të udhëhiqen nga „rregullat e lojës“ për të cilat ka konsensus lokal.

Organit përgjegjës për zbatimin e projektit mund t'i jepet e drejta për të vendosur parimet e Organit përgjegjës për zbatimin e projektit mund t'i jepet e drejta për t'i përcaktuar parimet e zbatueshme për projektin specifik të konsolidimit të tokës, siç është rasti në *Aktin e Konsolidimit të Tokës* në Gjermani (neni 38) dhe *Ligjin për Zhvillimin e Zonave Rurale* (neni 63) në Holandë. Për shembull, në këtë të fundit, Komiteti i Konsolidimit të Tokës, që krijohet për qëllimet e projektit specifik, i formulon udhëzimet për rindarje dhe përcakton rregulla objektive për t'i udhëzuar planifikuesit dhe për të krijuar transparencë dhe qartësi për pronarët e tokave. Udhëzimet e tilla, që mund të jepen një Ligjin për Konsolidimin e Tokës apo ndonjë ligj dytësor, mund të tregojnë, për shembull: cilat lloje të tokës nuk duhet të rindahen (p.sh. parcela e shtëpive, toka me ndërtesa apo investime të mëdha, siç janë pemishtet, vreshtat etj., toka e papërshtatshme për bujqësi, toka që ka funksion hapësinor tjetër); përqindjen e sipërfaqes së tokës që duhet të zbritet për infrastrukturën publike; objektivat për strukturën e ardhshme të parcelës në zonën e veçantë (p.sh. madhësinë dhe formën

e parcelës); parimet për ruajtjen e biodiversitetit ose masave ujore; dhe mbrojtjen e elementeve të vlefshme të peizazhit.

Figura 6.6: Pronësia e tokës për pesë pronarë të përzgjedhur të tokave në një zonë të pilot projektit të konsolidimit të tokës në fshatin Shorsulu, Azerbajxhan, ku tregohen parcelat e tokës para (majtas) dhe pas projektit (djathtas)



Këto ilustrime tregojnë pronësinë e tokës para (majtas) dhe pas konsolidimit të tokës (djathtas), për pesë pronarë të përzgjedhur të tokave si pjesë e Planit të Konsolidimit të Tokës të një pilot projekti të FAO-s (TCP/AZE/3601) në fshatin Shorsulu, Azerbajxhan, nga viti 2016 deri në vitin 2019. Numri i parcelave (që u kanë përkuritur pesë pronarëve të tokave) është zvogëluar nga 100 (majtas) në 23 (djathtas) pas rindarjes së tokës.

Siç u përmend më parë, objektivi kryesor i planifikimit të rindarjes është që të reduktohet copëzimi i tokës, si për pronësi, ashtu edhe për shfrytëzim të tokës, dhe të mundësohet zgjerimi vullnetar i pronave dhe fermave pjesëmarrëse. Parcelat e tokës në pronësi të secilit pronar të tokës duhet të konsolidohen në sa më pak parcela që të jetë e mundur dhe sa më afër zonës kryesore të interesit të pronarëve të tokave, duke i zvogëluar distancat midis parcelave të fermave-shtëpi dhe parcelave të tokës. Në të njëjtën kohë, trajta e parcelës duhet të jetë sa më e rregullt që të jetë e mundur, p.sh. nëse është e mundur, me një raport prej një të katërtës midis gjerësisë dhe gjatësisë dhe këndeve të drejta. Pas projektit, parcelat duhet të kenë qasje në rrugë dhe, nëse janë relevante dhe janë përfshirë, në ujitje dhe/ose drenazh. Përderisa synohen madhësitë dhe trajtat racionale të parcelave, duhet të gjendet një ekuilibër për t'i mbrojtur elementet tipike të peizazhit, siç janë rrjedhat gjarpëruese apo ngastrat e vogla me drunjë.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta lejojë një masë të vogël të mbindarjes dhe nëndarjes së tokës për pjesëmarrësit, veçanërisht në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë. Këto devijime të vogla zakonisht rezultojnë nga pengesat praktike në terren dhe nuk mund të evitohen gjatë përcaktimit të kufijve të rinj të parcelave. Gama apo kufiri për një devijim të tillë duhet të përcaktohet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës të vendit specifik. Për shembull, në Holandë dhe në Maqedoninë e Veriut, vlera e parcelave që pjesëmarrësi i merr si rezultat i një projekti të konsolidimit të tokës duhet të jetë brenda kufirit prej 5 përqind më e ulët ose më e lartë krahasuar me parcelat e vjetra.


Siç është shpjeguar më tej në seksionin 7.3, si ndarja e pamjafueshme, ashtu edhe ajo e tepruar duhet të zgjidhen financiarisht për t'iu përmbajtur parimit që të gjithë duhet të jenë së paku po aq mirë pas konsolidimit të tokës sa edhe para tij. Plani i Konsolidimit të Tokës merret me dy klasa kryesore të aseteve: i) parcelat; dhe ii) ndërtesat e përhershme dhe të përkohshme dhe ndërtimet e tjera. Një rregull kryesor që është përcaktuar në shumë sisteme juridike civile është që ndërtesat dhe ndërtimet e tjera të konsiderohen si shtesa ndaj parcelës së tokës. Kjo pasqyrohet në logjikën e planifikimit të konsolidimit të tokës, ku vëmendja kryesore i kushtohet krijimit të një strukture të re funksionale të parcelës brenda zonës. Transferimi i ndërtesave rekomandohet që, në parim, të përjashtohet nga Plani i Konsolidimit të Tokës.

Siç është shtjelluar më tutje në paragrafin 6.6, rezultat i planifikimit të rindarjes është draft Plani i Konsolidimit të Tokës. Në qasjen vullnetare, pronarët pjesëmarrës të tokave tashmë duhet ta kenë dhënë pëlqimin e tyre me shkrim për pjesëmarrjen e tyre në plan, para se të finalizohet plani, p.sh. përkatësisht se cilat parcela të tokës shiten dhe cilat merren dhe me çfarë kushtesh (çmimi, etj.). Formulari në figurën 6.7 përdoret në Danimarkë që pronarët pjesëmarrës të tokave ta japin pëlqimin e tyre me shkrim për konsolidimet vullnetare të tokave në Danimarkë. Në formular saktësohen parcelat e tokës që shiten dhe blihen nga një pronë specifike, përfshirë madhësinë dhe vlerën e tyre.



Diskutimet për Hartën e Pronësisë së Tokës gjatë negociatave të konsolidimit të tokës në Holandë (2013). © Kadaster.

Figura 6.7: Formulari i pëlqimit për pronarët e tokave që marrin pjesë në konsolidimin vullnetar të tokës në Danimarkë

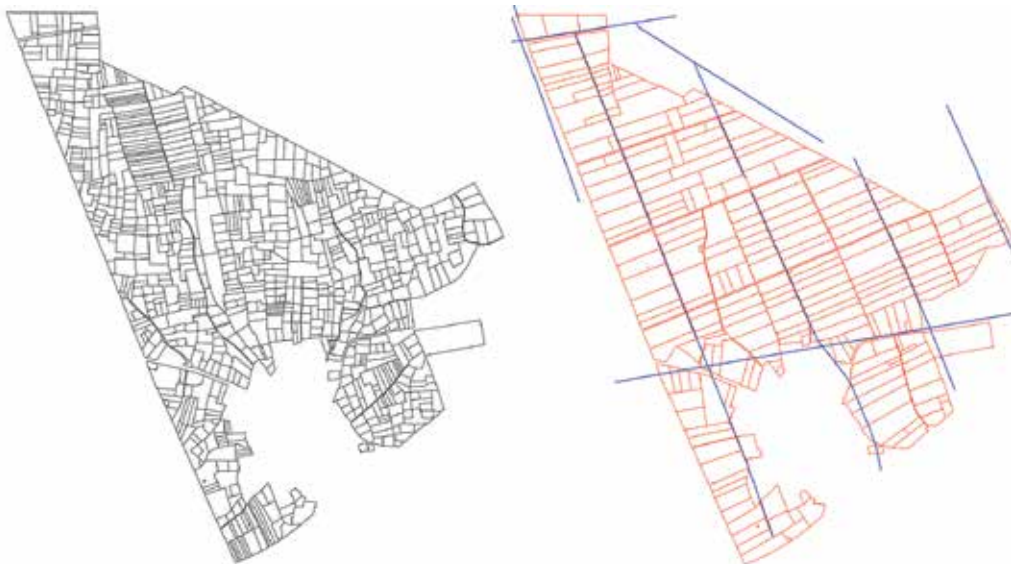
 Ministria e Mjedisit dhe Ushqimit Agjencia Daneze e Bujqësisë		Numri i dosjes:		Data e zbatimit:	
		Numri i projektit:			
Pronari:		Numri serik:		Numri i fletës _____ i _____	
ID e kompanisë		Numri kadastral:		Dita Muaji Viti	
Adresa e përhershme pronarit:		Adresa e pronës:			
Telefon: _____ Mobile: _____		Madhësia totale e pronës bujqësore (ha)			
E-mail: _____					
Parcelat e shitura të tokës					
Numri kadastral (i tokës së shitur)	Transferuar nga numri serik	Numri i parcelës	Madhësia paraprake (hektarë)	Çmimi i shitjes në kruna daneze	Vërejtjet/kushtet e veçanta
Të shitur në total		Madhësia në total		Vlera totale:	
Rimbursimi i tatimit në pronë nga toka e shitur [vlera e tatimit x 2 (për 2 vjet deri në vlerësimin pas konsolidimit të tokës) x ha]:					
Shitësi pranon të ofrojë garanci që parcelat e shitura mund të lirohen nga hipoteka brenda çmimit të shitjes të lartpërmendur.					
Shitësi informon se mund të ketë tërshërë të egër të zakonshme në parcelat e shitura [nuk jepet ndonjë garanci kundër saj].					
Parcelat e blera të tokës					
Numri kadastral [i tokës së shitur]	Transferuar nga numri serik	Numri i parcelës	Madhësia paraprake (hektarë)	Çmimi i blerjes në kruna daneze	Vërejtjet/kushtet e veçanta
Të blera në total		Gjithsej sipërfaqja:		Shuma:	
Rimbursimi i tatimit në pronë nga toka e shitur [vlera e tatimit x 2 (për 2 vjet deri në vlerësimin pas konsolidimit të tokës) x ha]:					
Blerësi pajtohet se mund të ketë tërshërë të egër të zakonshme në parcelat e shitura.					
Blerësi pranon të ofrojë garanci për pagimin e diferencës midis vlerës së tokës së shitur dhe blerës më së voni deri më _____ [data]					
Në rast të më shumë pronarëve, pagesa mund të bëhet në llogarinë bankare që i përket _____					
Madhësia neto			Pagesa neto		
Prona është rritur me gjithsej (ha.)		Pronari do t'i paguajë në neto gjithsej	Vlera	Rimbursim tatimit në pronë	Në total
Prona është zvogëluar me gjithsej (ha.)		Pronari do t'i marrë në neto gjithsej			
Nënshkruesi pajtohet të marrë pjesë në këtë marrëveshje për konsolidimin e tokës duke i respektuar kushtet standarde (shih anën e pasme) dhe deklaron se e ka marrë një kopje të dokumentit të nënshkruar.					
Lokacioni dhe data:		Nënshkrimi:		Nënshkrimi:	
		Nënshkrimi i bashkëshortit (es) (nëse është e zbatueshme):			
Si dëshmitar se nënshkrimi është i vërtetë, data është e saktë dhe nënshkruesi është i autorizuar [ligjërisht ka të drejtë të nënshkruajë]:					
Emri:		Emri:		Planifikuesi i konsolidimit të tokës	
Pozita:		Pozita:			
Adresa:		Adresa:		Nënshkrimi dhe vula e zbatueshme	
Pionér Allé 9, 6270 Tønder		Tlf.: 33 95 80 00		E-mail: jordfordeling@lbst.dk	
				www.lbst.dk	

Kjo formë përdoret në Danimarkë për pronarët e tokave që marrin pjesë në konsolidimet vullnetare të tokës për të siguruar pëlqimin me shkrim për pjesëmarrjen e tyre në Planin e Konsolidimit të Tokës të projektit. Pjesa e pasme e formularit përmban termat dhe kushtet e përgjithshme që zbatohen. Përkthim jozyrtar.

Megjithatë, në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë shpesh ekziston nevoja që të rishikohet plani pas paraqitjes publike dhe pasi pronarët e tokave ta kenë pasur mundësinë për t'i dhënë komentet e tyre. Lehtësimi i këtij procesi mund ta rrisë ndjeshëm mbështetjen e pronarëve të tokave, e cila është thelbësore për ta arritur shumicën e kërkuar të kualifikuar. Procedura e paraqitjes dhe shqyrtimit publik mund të përsëritet nëse është e nevojshme.

Përdorimi i hartave mbështet shumë planifikimin e rindarjes. Një sistem i informatave gjeografike (GIS) është mjeti kryesor i teknologjisë së informimit që përdoret nga planifikuesit e konsolidimit të tokës për hartëzimin dhe trajtimin e të dhënave të parcelave. Ka nevojë të përgjithshme dhe të vazhdueshme për hartëzim gjatë tërë procesit të konsolidimit të tokës. Duke filluar me hartat kadastrale dhe të dhënat alfanumerike që i përshkruajnë të drejtat e pronës, projektet e konsolidimit të tokës gjenerojnë sasi të mëdha të të dhënave dhe produkteve të hartëzimit (p.sh. harta e pronësisë së tokës, harta e vlerësimit të tokës, Plani i Konsolidimit të Tokës, etj.). Mjetet e tilla siç janë GIS dhe teknologjia e informimit dhe komunikimit (TIK-u) janë qenësore jo vetëm për përgatitjen e këtyre produkteve dhe për trajtimin e të dhënave, por edhe për të siguruar që ato t'i plotësojnë disa standarde teknike dhe të cilësisë. Ndërlikueshmëria e mjeteve të përdorura varion nga programet standarde të GIS-it dhe mjetet e personalizuar që ndihmojnë në punët dhe aktivitetet e konsolidimit të tokës (përfshirë algoritmet për ta automatizuar planifikimin e rindarjes) e deri te zgjidhjet e integruara që për qëllim kanë menaxhimin e tërë rrjedhës së punës së projektit të konsolidimit të tokës.

Figura 6.8: Harta e planifikimit të rindarjes për një projekt të konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë në fshatin Egri, Maqedoni e Veriut, ku tregohen parcelat para (majtas) dhe pas (djathtas) projektit



Këto ilustrime i tregojnë dy harta nga një projekt i konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë në fshatin Egri, Maqedoni e Veriut. Në një zonë të projektit prej 336 hektarësh, 874 parcela toke para projektit (majtas) janë konsoliduar në 260 parcela pas projektit (djathtas) së bashku me përmirësimet në infrastrukturën bujqësore (ndërtimi i rrugëve të reja hyrëse, ndërtimi i kanaleve të reja dhe rehabilitimi i kanaleve ekzistuese të drenazhit si dhe përmirësimet në sistemin ekzistues të ujitjes). Madhësia mesatare e parcelës pas projektit është 1.30 hektarë, krahasuar me mesataren prej 0.38 hektarësh para konsolidimit. Plani i Rindarjes së Tokës është aprovuar nga pronarët e tokave në janar të vitit 2020. Projekti është pjesë e projektit MAINLAND që zbatohet nga FAO dhe financohet nga Bashkimi Evropian (GCP/MCD/002/EC).

6.5.2 Të drejtat e palëve të treta në procesin e planifikimit të rindarjes

Planifikimi i rindarjes ndikon edhe në të drejtat e palëve të treta lidhur me parcelat brenda zonës së projektit. Prandaj, me Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet një regjim ligjor i zbatueshëm për hipotekat, servitutet, qiratë, parablerjet dhe të drejtat e tjera të palëve të treta. Me ligj gjithashtu duhet të përcaktohet nëse parcelat e tokës që u nënshtrohen kontesteve gjyqësore duhet të lejohet që të jenë pjesë e projektit të konsolidimit të tokës, meqë kjo mund të ndikojë në të drejtat e palëve në kontest.

Hipotekat. Ekzistenca e parcelave të tokës me hipotekë nuk duhet të jetë pengesë për konsolidimin e tokës. Rregulli i përgjithshëm është që hipoteka, si e drejtë sendore, e ndjek parcelën e jo pronarin e tokës. Në rastin e konsolidimit të tokës, në shumicën e vendeve, në ligj parashihet një përjashtim nga ky rregull. Kështu, në një proces të planifikimit të rindarjes, hipoteka e ndjek pronarin e tokës (hipotekëmarrësin) në vend të kësaj dhe rrjedhimisht bartet nga parcela (at) origjinale të tokës në parcelën (at) e rindarë (a) të pronarit të tokës dhe regjistrohet siç duhet gjatë regjistrimit të Planit të Konsolidimit të Tokës. Një rregullim i tillë e lejon zhvendosjen e hipotekës pa pëlqimin e hipotekëdhënësit, por nën mbikëqyrjen e përgjithshme të agjencisë udhëheqëse ose Komisionit të Konsolidimit të Tokës, nëse është themeluar, duke siguruar që hipotekëdhënësi të jetë „së paku po aq mirë“ (shih seksionin 3.2.2).

Kështu, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se, si në konsolidimin vullnetar, ashtu edhe në atë të bazuar në shumicë, hipoteka duhet të bartet tek parcela e re e pronarit të tokës (hipotekëmarrësit) pa miratimin e hipotekëdhënësit. Parimi i përgjithshëm është që vlera e një parcele të tillë të mos jetë më e ulët se vlera e parcelës së hipotekuar fillimisht dhe të mos ketë ndonjë ndikim negativ në interesat e hipotekëdhënësit. Nëse hipotekëmarrësi preferon ta bartë pronësinë e parcelës ose një pjesë të saj për arsye monetare, hipotekëdhënësi duhet të ketë të drejtë ta kërkojë shlyerjen e pjesës së kredisë hipotekare që korrespondon me uljen e garancisë së kolateralit.

Nëse pronari i tokës ka më shumë se një parcelë/pronë të hipotekuar dhe bashkimi i parcelave do të dukej i porealizueshëm gjatë rindarjes, parcelat e tilla mund të rindahen pranë njëra tjetrës.

Kutia 6.3: Hipotekat në Holandë

Neni 60

(...)

1. Përderisa e ruajnë shkallën e tyre, hipotekat do të barten në parcelat apo pjesët e parcelave që do të rindahen në vend të pronës së patundshme në të cilën ato qëndrojnë. (...)

Burimi: Hollandë (-) - Ligji për Zhvillimin e Zonave Rurale. Përkthim jozyrtar.

Servitutet (lehtësimet). Sa u përket servituteve, ato mund të shfuqizohen ose pranohen nga pronari i ri i parcelës varësisht nga lloji i servitutit. Servitutet përcaktohen për qëllime të ndryshme, ndërsa vendimi përkatës se a do të lihet, shfuqizohet apo përcaktohet një servitut i ri varet nga çdo situatë e veçantë.

Për shembull, servitutet e përcaktuara për instalimet dhe tubacionet e shërbimeve komunale, siç është furnizimi me ujë apo energji elektrike, do të qëndrojnë në të njëjtin vend dhe do të duhet të

respektohen dhe përfshihen në Planin e Konsolidimit të Tokës. Nga ana tjetër, vendimet përkitazi me servitutet siç janë të drejtat e kalimit do të vareshin nga rezultati i planifikimit të rindarjes. Disa nga servitutet e tilla mund të mos jenë më të nevojshme, ndërsa në vendet e tjera mund të jetë e nevojshme që të krijohen të reja. Servitutet personale, duke përfshirë, mes tjerash, uzufuktet, duhet të shfuqizohen gjatë procesit të rindarjes dhe potencialisht të ripërcaktohen nga palët përkatëse pas regjistrimit të Planit të Konsolidimit të Tokës.

Kutia 6.4: Përcaktimi i servituteve në Finlandë

Seksioni 156, Paragrafi 1

(...) Nëse krijimi i një servituti është i domosdoshëm për (...) konsolidimin e tokës (...), servituti i përmendur në nenin 154 (1) (1-6) dhe (9) mund të përcaktohet pa miratimin e akterëve të interesuar në zonën që i nënshtrohet procedurës kadastrale.

Burimi: Finlanda - Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme. Përkthim jozyrtar nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, Finlandë.

Kutia 6.5: Heqja e të drejtave dhe zëvendësimi i të drejtave të pronave të patundshme në Gjermani

Seksioni 49 (Heqja e të drejtave)

- (1) Nëse janë të nevojshme për realizimin e qëllimit të konsolidimit të tokës, servitutet dhe tarifat e tokës, të drejtat e blerjes në tokë si dhe çdo e drejtë personale që i jep të drejtë bartësit të këtyre të drejtave që ta posedojë apo përdorë një parcelë apo të kufizojë përdorimin e saj mund të shfuqizohet. Bartësit e të drejtave që janë bërë jo të domosdoshme si rezultat i procedurës së konsolidimit të tokës nuk do të kenë të drejtë në dëmshpërblimit. Nëse cilado nga të drejtat e përmendura në fjalinë e parë të këtij nënparagrafi që nuk janë jo të domosdoshme shfuqizohen, bartësit e këtyre të drejtave do të kompensohen ose me tokë ose me të drejta ekuivalente ose, nëse pajtohen, me para.
- (2) Cilado e drejtë që është përmendur në fjalinë e parë të nënparagrafit (1) më lart shfuqizohet pas aplikimit nga pala që ka të drejta në rast të bartjes së të drejtave në tokën e marrë në kompensim të drejtat e lartpërmendura nuk mund të ushtrohen më në të njëjtën masë si më parë. Nënparagrafi (1), fjalitë nga 3 deri në 5, zbatohen përshtatshmërisht.
- (3) Përkeqësimi i vlerës së parcelës së vjetër që rezulton nga ekzistimi i të drejtave që do të shfuqizohen nuk merret parasysh kur caktohet kompensimi që duhet t'i paguhet një pjesëmarrësi, përveç nëse përkeqësimi është i konsiderueshëm.

Seksioni 68 (Zëvendësimi për të drejtat e pronave të paluajtshme)

- (1) Sa i përket çdo të drejtë në parcelat e vjetra dhe përkitazi me çdo marrëdhënie juridike që ka të bëjë me ato parcela, për aq sa të drejtat dhe marrëdhëniet e tilla nuk janë shfuqizuar (neni 49). Ngastrat e marra si kompensim konsiderohen të zëvendësuar për parcelat e vjetra. Çdo ngarkesë publike mbi parcelat e vjetra që janë të detyrueshme lokalisht mbi tokën konsiderohet se bartet tek ngastrat e reja në të njëjtën zonë.
- (2) Nëse një ngastër ndahet si kompensim për disa parcela apo të drejta të vjetra që i nënshtrohen marrëdhënieve të ndryshme ligjore, autoriteti i konsolidimit përcakton se cilat ngastrat apo fraksione të reja të ngastrave të reja do të konsiderohen se janë zëvendësuar për parcelat apo të drejtat individuale të vjetra.

Burimi: Gjermani - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthim nga ArgeFlurb, 1995.

Të drejtat e qirasë. Në shumë vende, një pjesë e madhe e tokës bujqësore po përdoret duke u bazuar në kontratat e qiramarrjes. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta përcaktojë regjimin ligjor lidhur me të drejtat e tilla dhe bartësit e tyre. Rregullimi i marrëdhënieve të qirasë në projektet e konsolidimit të tokës duhet të ndryshojë, varësisht se a është qiraja afatshkurtër (deri në dy vjet) apo afatgjatë (më e gjatë se dy vjet) dhe në çfarë mase të drejtat e qirasë mbrohen ligjërisht.

Në rast të qirave afatshkurtra, kontratat e qirasë duhet të lejohen të skadojnë para se Plani i Konsolidimit të Tokës të hyjë në fuqi juridikisht. Qiramarrësve duhet t'u lejohej që ta përfundojnë sezonin bujqësor, ndërsa pronari apo shfrytëzuesi i parcelës mund të ndërrohet midis dy sezoneve.

Sa u përket qirave afatgjata, ato ose duhet të respektohen, ose të negociohen duke i përfshirë pronarët e vjetër dhe të rinj të parcelës dhe qiramarrësin. Në të gjitha rastet, qiramarrësit afatgjatë duhet të përfshihen aktivisht në planifikimin e rindarjes. Pjesëmarrja e qiramarrësve në procesin e rindarjes është përshkruar më hollësisht në seksionin 4.3.4.

Të drejtat e parablerjes. Sa u përket të drejtave të parablerjes, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta bëjë dallimin midis të drejtave ligjore të përcaktuara me ligj dhe të drejtave kontraktuale të parablerjes, të dakorduara midis palëve private. Nëse të drejtat e parablerjes përcaktohen me ligj, ato si rregull duhet të shfuqizohen në zonën e projektit të konsolidimit të tokës, përndryshe vazhdon planifikimi i rindarjes. Përndryshe, rindarja mund të bëhet e pamundur ose e rëndë. Nëse të drejtat e parablerjes përcaktohen me kontratë, ato duhet të respektohen dhe shpalosen në fazat e hershme të projektit, p.sh. në fazën e arsyeshmërisë, në mënyrë që planifikimi i rindarjes të bëhet siç duhet, ose duke e respektuar të drejtën në proces të planifikimit të rindarjes, ose duke e shfuqizuar atë pas negociatave me personin që e bartë atë të drejtë.

Parcelat në kontest gjyqësor. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet nëse parcelat në kontest gjyqësor mund të përfshihen në projektin e konsolidimit të tokës. Praktika e vendeve ndryshojnë në këtë çështje. Për shembull, në Danimarkë dhe Lituani, ku zbatohet vetëm konsolidimi vullnetar i tokës, parcelat në kontest gjyqësor nuk mund të përfshihen në projekt.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të ofrojë zgjidhje të ndryshme, varësisht nga lloji i kontestit. Në rast të kontestit lidhur me titullin e parcelës, kjo parcelë nuk duhet të përfshihet në projektin e konsolidimit të tokës në rastin e konsolidimit vullnetar të tokës. Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, parcela e tillë duhet të përfshihet në projekt dhe nëse kontesti nuk zgjidhet para aprovimit të Planit të Konsolidimit të Tokës nga pronarët e tokës, vota në emër të pronarit të parcelës duhet të llogaritet si votë kundër Planit të Konsolidimit të Tokës.

6.5.3 Kombinimi i planifikimit të rindarjes me përmirësimin e infrastrukturës rurale

Komunitetet rurale shpesh kanë më shumë pengesa për zhvillim sesa copëzim të tokës, ndërsa pronat e vogla, madhësitë e fermave dhe rindarja e parcelave shpesh nuk është qëllimi i vetëm i projekteve të konsolidimit të tokës (shih seksionin 3.1). Projektet e konsolidimit të tokës mund ta përfshijnë përmirësimin e bujqësisë lokale dhe infrastrukturës tjetër në zonën e projektit (rrugëve të reja dhe për qasje apo përmirësimin e tyre, ujitjen, kullimin, brezat mbrojtës bujqësor, linjat e energjisë, rinovimin e fshatrave dhe hapësirat rekreative) dhe të lidhen me nevojat më të gjera të komunitetit. Përmes një procesi gjithëpërfshirës dhe pjesëmarrës, planet e zhvillimit të komunitetit mund të përgatiten dhe integrohen me projektin e konsolidimit të tokës, siç është praktika standarde e FAO-s në vendet ku kjo organizatë po e mbështet zbatimin e konsolidimit të tokës (Hartvigsen, 2019), p.sh. Maqedonia e Veriut dhe Azerbajxhani.

Përveç identifikimit të ndërtimit dhe/ose rehabilitimit të infrastrukturës lokale si objektiv i konsolidimit të tokës, Ligji duhet t'i autorizojë institucionet përkatëse t'i përdorin burimet e tyre buxhetore ose burimet e tjera të financimit për punët që lidhen me infrastrukturën rurale. Punimet mund të financohen nga burimet e tjera, siç janë komunat ose agjencitë sektoriale përgjegjëse për rrugët apo menaxhimin e ujit. Zgjidhjet e tilla lokale infrastrukturore duhet të integrohen me rindarjen e parcelave të tokës. Aktet ligjore dytësore duhet t'i përcaktojnë parimet e planifikimit, sipas së cilave, mes tjerash, shfrytëzuesit e tokës do të kishin qasje optimale në infrastrukturën lokale. Për shembull, është e nevojshme që zona e projektit të planifikohet në atë mënyrë që secila parcelë të ketë qasje në një rrugë publike ose kanal të lundrueshëm eventual. Duke mbajtur në mend shtjellimin në seksionin 6.5.1 për planifikimin praktik të rindarjes, përmirësimi i planifikuar i infrastrukturës lokale rurale (rrugëve, kanaleve etj.) është skeleti mbi të cilin bëhet planifikimi i rindarjes.

Kutia 6.6: Planifikimi i infrastrukturës lokale në Gjermani

Seksioni 41 (Plani i Burimeve Rrugore dhe Ujore me Planin Shoqërues të Ruajtjes së Peizazhit; Procedura e Miratimit të Planit)

- (1) Pas këshillimit me bordin e Organit të Pjesëmarrësve, autoriteti i konsolidimit do ta hartojë një plan që i mbulon hapësirat e përbashkëta dhe publike, veçanërisht heqjen, ndryshimin dhe ndërtimin e shtigjeve dhe rrugëve publike, si dhe objektet e menaxhimit të ujit, shërbimet e përmirësimit të tokës dhe peizazhit (plani i rrugëve dhe resurseve ujore me planin shoqërues të ruajtjes së peizazhit). (...)

Burimi: Gjermani - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthim nga ArgeFlurb, 1995.

Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, disa vende e lejojnë mundësinë e zbritjes deri në një përqindje të caktuar të vlerës ose sipërfaqes së tokës private, për përmirësimin e infrastrukturës rurale (shih seksionin 2.4). Një zbritje e tillë ofron hapësirë shtesë për zgjerimin e rrugëve, për kanalet e drenazhit ose ujitjes ose për të ndërtuar infrastrukturë të re në të mirë të bujqve në situatë kur nuk ka sa duhet tokë publike. Në Holandë dhe në Maqedoninë e Veriut, kufiri është 5 përqind. Në praktikë, një zbritje e tillë është shpesh më e vogël se kufiri prej 5 përqind, ose për shkak se nevojitet më pak hapësirë, ose për shkak se toka publike është në dispozicion ose mund të blihet nga bankat e tokës. Në shembullin e projektit të konsolidimit të tokës të Olst Wesepe në Holandë, zbritja është 0.4 përqind (shih figurën 6.5). Në Spanjë (Galicia), kontributet e pronarëve në konsolidimin e tokës mund t'i nënshtrohen një zbritjeje maksimale prej 9 përqind të vlerës totale. Zbritja për infrastrukturën rurale është maksimum 6 përqind e vlerës totale dhe 3 përqind për rirregullimet. Një shtesë prej 2 përqind mund të reduktohet nëse nevojiten masa për ruajtjen e natyrës ose infrastruktura të veçanta.

Një zbritje e tillë duhet të shpërndahet në mënyrë të barabartë, dhe efekti i zbritjes së tokës nuk mund të e cenojë parimin „së paku po aq mirë“. Si në rastin e nëndarjes së pamjaftueshme, ashtu edhe në atë të tepërt, parimi është që humbja e tokës të zgjidhet ose financiarisht, siç është shpjeguar në seksionin 6.5.1, ose që humbja e pjeshme e tokës të zgjidhet dhe pranohet në këmbim të përmirësimeve që do ta rrisin vlerën e pronës pas zhvillimit. Një pronar i tokës pastaj merr tokë zëvendësuese më të vogël, por më të vlefshme që është zhvilluar nga vetë projekti. Një shembull i kësaj qasjeje është konsolidimi i tokës në kombinim me ujitjen, ku bujqit e prekur heqin dorë nga toka që ujitet nga shiu për një pjesë më të vogël të tokës që ujitet dhe që është më produktive. Ai mund të zbatohet vetëm nëse Ligji për Konsolidimin e Tokës lejon që një zbritje e tillë të përshtatet në përmirësimet e infrastrukturës. Në atë rast, preferohet që përqindja maksimale të mos jetë më

e lartë se pesë përqind dhe që zbritja të zbatohet në mënyrë të barabartë për të gjithë pronarët e tokave.

Nevojat lokale për përmirësimin e infrastrukturës rurale në projekt fillimisht vlerësohen gjatë fazës së arsyeshmërisë (shih kapitullin 5). Nëse vendoset që përmirësimet e tilla të infrastrukturës rurale të përfshihen në projekt, një dizajn teknik i detajuar përgatitet në fazën e rindarjes paralelisht me planifikimin e rindarjes (shih figurën 2.1).

6.5.4 Vlerësimi i ndikimit në mjedis

Konsolidimi i tokës mund të ndikojë drejtpërdrejt ose indirekt në natyrë, klimë dhe mjedis përmes ndikimit të tij në ujë, ajër (atmosferë), tokë, biodiversitet, peizazh ose trashëgimi kulturore. Tashmë gjatë fazës së arsyeshmërisë të projektit (shih seksionin 5.2), duhet të vlerësohet fillimisht nëse projekti mund të rezultojë në ndikime negative në natyrë dhe mjedis. Siç është treguar në seksionin 3.2.3, sapo të hartohet Plani i Konsolidimit të Tokës dhe para miratimit dhe zbatimit të tij, me akte ligjore duhet të kërkohet një shqyrtim mjedisor apo edhe një vlerësim i plotë të ndikimit në mjedis (VNM). *Direktiva e VNM-së e Bashkimit Evropian* dhe aktet ligjore përkatëse kombëtare për zbatimin e kësaj Direktive e rregullojnë këtë aspekt për vendet anëtare të saj. Të njëjtat rregulla zbatohen edhe për vendet aderuese, ndërsa vendet e tjera mund të kenë ose nuk kanë dispozita të ngjashme.

Në Holandë, kërkesat e Direktivës së lartpërmendur të BE-së për VNM-në janë përfshirë në *Ligjin kombëtar për Menaxhimin e Mjedisit dhe Dekretin për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis*. Projektet e konsolidimit të tokës duhet të jenë në përputhje me Aneksin II të Direktivës së VNM-së të Bashkimit Evropian, që do të thotë se legjislacioni kombëtar përcakton nëse kërkohet shqyrtimi i ndikimit në mjedis për të përcaktuar nëse nevojitet VNM i plotë (pra, VNM i plotë nuk kërkohet automatikisht në të gjitha rastet). Ky shqyrtim kërkohet kur konsolidimi i tokës çon në: i) ndryshim të funksionit (hapësinor) të ujit, natyrës, rekreacionit ose bujqësisë në një sipërfaqe më të madhe se 125 hektarë; ose (ii) krijimin e serrës nga xhami apo zonës së prodhimit të bulbeve të luleve më madhe se 50 hektarë. Në Gjermani, VNM është pjesë e rregullt dhe integrale e Planit për Hapësirat e Përbashkëta dhe Publike dhe miratimit të tij publik.

Vendet e tjera mund të kenë qasje paksa të ndryshme ndaj procedurave të shqyrtimit mjedisor. Sidoqoftë, është thelbësore të vlerësohet ndikimi i mundshëm i projektit të konsolidimit të tokës në natyrë dhe mjedis për të siguruar që nuk do të ketë ndikim negativ. Kjo duhet të bëhet kur zgjidhjet e propozuara nga Plani i Konsolidimit të Tokës janë të qarta. Prandaj, legjislacioni i vendit duhet të kërkojë që shqyrtimi mjedisor të ndërmerret para miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës. Të gjitha procedurat e nevojshme duhet të vendosen në aktet përkatëse ligjore që i rregullojnë çështjet mjedisore, varësisht nga lloji i shqyrtimit mjedisor të kërkuar, çfarë mund ta bëjë të domosdoshëm ndërhyrjen e një institucioni të pavarur që zakonisht emërohet nga ministria përgjegjëse për mjedisin. Kjo duhet të adresohet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës vetëm nëse ndonjë vend nuk ka dispozita ligjore ekzistuese për VNM-në ose për shqyrtimin.

✓ **Rekomandimet kryesore 6.5:**
Planifikimi i rindarjes

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë se cili duhet të jetë rezultati i fazës së rindarjes, siç është ndonjë draft i Planit të Konsolidimit të Tokës. Rregulla dhe udhëzime të hollësishme duhet të parashihen në aktet ligjore dytësore.
2. Në aktet ligjore dytësore duhet të përcaktohen parime të përgjithshme për planifikimin e rindarjes, përfshirë konsolidimin e parcelave të tokës të secilit pronar toke në sa më pak parcela që të jetë e mundshme, zvogëlimin e distancës midis parcelave dhe ndërmjet parcelave dhe fermave-shtëpi, përmirësimin e trajtës së parcelave, etj. Parimet e tjera specifike për projektin duhet të dakordohen me komitetin e zgjedhur të palëve me interes.
3. Për konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet një shkallë e ndarjeve të tepëruara dhe atyre të pamjaftushme, duke e përcaktuar përqindjen maksimale të ndryshimit në vlerë midis parcelave origjinale dhe parcelave të reja të pronarit të tokës. Një shkallë e tillë duhet të jetë brenda pesë përqindëshit dhe të zgjidhet financiarisht.
4. Në legjislacionin dytësor duhet të parashihet që planifikimi i rindarjes, krahas zvogëlimit të copëzimit të tokës, përqendrohet në mënyrë të barabartë në zgjerimin vullnetar të pronave dhe fermave përmes lehtësimit të shitjes vullnetare të tokës nga pronarët joaktivë të tokave tek bujqit aktivë lokalë dhe kështu t'i kontribuojë edhe zhvillimit të fermave familjare komerciale.
5. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet një rregull i përgjithshëm, sipas së cilit hipotekat do të ndiqnin pronarin e tokës (hipotekën) dhe do të barteshin tek parcelat e sapoformuara pa miratimin e qartë të hipotekëmarrësit.
6. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që servitutet ekzistuese dhe ato të reja duhet të negociohen midis pronarëve përkatës të tokës si pjesë e planifikimit të rindarjes. Servitutet që dukshëm janë të tepërta duhet të shfuqizohen si pjesë e regjistrimit dhe zbatimit të Planit të Konsolidimit të Tokës.
7. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet që marrëveshjet ekzistuese afatshkurtra të qirasë të respektohen (lejohet të skadojnë) ose rinegociohen midis palëve të interesuara. Për marrëveshjet afatgjata të qirasë, qiramarrësi duhet të përfshihet në negociatat e rindarjes dhe zgjidhjet e gjetura.
8. Ligji për Konsolidimin e Tokës mund ta lejojë zbritjen e tokës që do të ndahet në mënyrë që t'u përshtatet përmirësimeve në infrastrukturë. Në atë rast, përqindja maksimale nuk duhet të jetë më e lartë se pesë përqind.
9. Me Legjislacionin kombëtar duhet të kërkohet kryerja e shqyrtimit mjedisor para aprovimit të Planit të Konsolidimit të Tokës për të siguruar që zbatimi i Planit të mos ketë ndikime negative në natyrë dhe mjedis. Kërkesat specifike për përmbajtjen dhe procedurat e shqyrtimeve të tilla të ndikimit në mjedis duhet të përcaktohen në aktet ligjore që i rregullojnë çështjet mjedisore.

6.6 PLANI I KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Plani i Konsolidimit të Tokës është rezultati kryesor i procesit të planifikimit të rindarjes. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'i përcaktojë procedura bashkëvepruese dhe me kosto efektive për regjistrimin dhe zbatimin efikas të pronësisë së re të tokës, si dhe të drejtave të tjera që rezultojnë nga projekti i konsolidimit të tokës.

6.6.1 Komponentët e Planit të Konsolidimit të Tokës

Plani i Konsolidimit të Tokës përbëhet nga një tërësi dokumentesh që përcaktohen ose në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, ose në aktet ligjore dytësore të tij. Elementet që duhet të përfshihen në Planin e Konsolidimit të Tokës ndryshojnë për secilin vend, ndërsa do të plotësohen përderisa plani të zhvillohet nga drafti i parë i tij në gjendjen përfundimtare të tij. Për shembull, në Danimarkë, drafti i Planit të Konsolidimit të Tokës e përmban një hartë në të cilën tregohet pronësia e tokës së fermave pjesëmarrëse bujqësore para fillimit të projektit (që quhet Plani 1), dhe një hartë të gjendjes së re të pronësisë (që quhet Plani 2) si dhe pëlqimin me shkrim përmes formularëve të nënshkruar të konsolidimit të tokës (ofertat ligjërish të detyrueshme) të secilit pjesëmarrës (shih figurën 6.7), garancitë bankare (për të siguruar që pagesat të kryhen kur blihet tokë shtesë), rezultatet e shqyrtimit mjedisor ose ndonjë VNM dhe të gjitha lejet e nevojshme sipas ligjeve të tjera (Hartvigsen, 2014a).

Edhe pse projektet e konsolidimit të tokës mund të ndryshojnë sa i përket ndërlikueshmërisë dhe fushëveprimit të tyre, baza e çdo Plani të Konsolidimit të Tokës do t'i paraqesë dokumentet që kanë të bëjnë me rindarjen e parcelave dhe bartjet e pronësisë si dhe të drejtat e tjera të palëve të treta, siç janë hipotekat, servitutet (lehtësimet), uzufuktet , qiratë, parablerjet kontraktuale dhe të drejtat e tjera. Nga perspektiva e administrimit të tokës, në Planin e Konsolidimit të Tokës do të jepen „udhëzime shteruese“ lidhur me regjistrimin e gjendjes së re të të drejtave pronësore që burojnë nga Plan i aprovuar i Konsolidimit të Tokës. Në disa vende, pakoja e dokumenteve që e paraqesin Planin e Konsolidimit të Tokës mund të përfshijë edhe projektet (dizajnet) teknike për përmirësimin e infrastrukturës lokale rurale në zonën e projektit, planet që kanë të bëjnë me përdorimin e ujit ose pyjeve, peizazhin etj. (shih seksionin 6.5.3). Aprovimi i Planit të Konsolidimit të Tokës nga pronarët e tokave dhe miratimi i pastajmë i tij nga organi i autorizuar që është shtjelluar në pjesën e ardhshme (seksionin 6.6.2) i referohet pjesës së tij që ka të bëjë me rindarjen. Dizajnet teknike për infrastrukturën rurale dhe planet e tjera auditohen nga organet kompetente, pas së cilës jepen lejet dhe autorizimet përkatëse.

Përmbajtja e saktë e draft Planit të Konsolidimit të Tokës do të varet nga sistemi ligjor dhe qasja kombëtare ndaj konsolidimit të tokës, por duhet që, në fazën e konsultimeve publike, të përfshijë:

- Shkresa shpjeguese: Këtu jepen informata për projektin e konsolidimit të tokës, procesin e rindarjes (p.sh. numrin e pronarëve pjesëmarrës dhe zonën e përfaqësuar nga ta, kriteret e rindarjes), rezultatin e pritur (p.sh. madhësia mesatare e parcelave para dhe pas, numri mesatar i parcelave për pronarët para dhe pas) dhe informatat e tjera relevante.
- Hartën e Pronësisë së Tokës: Hartë kadastrale në të cilën tregohet gjendja e pronësisë para rindarjes.
- Hartën e rindarjes së tokës: Hartë kadastrale në të cilën tregohet gjendja e pronësisë pas rindarjes, duke përfshirë një paraqitje të infrastrukturës bujqësore të planifikuar.
- Tabelën e përgjithshme: Në këtë tabelë paraqitet lista e pronarëve pjesëmarrës të tokave dhe parcelat e tyre para dhe pas rindarjes, përfshirë madhësinë, vlerën, paratë e pagueshme ose paratë e arkëtueshme (marrëveshjet financiare).
- Elementet e tjera relevante.

Pas paraqitjes publike të draft Planit të Konsolidimit të Tokës dhe pas konsultimit me pjesëmarrësit, planifikuesi i konsolidimit të tokës i përpunon, siç është shtjelluar në seksionin 6.5.1, dokumentet (e renditura më lart) që e përbëjnë draft planin dhe e organizon një shqyrtim mjedisor ose një VNM (shih seksionin 6.5.4).

Kur draft Plani i ndryshuar i Konsolidimit të Tokës dorëzohet përsëri për konsultim publik, ai duhet të përmbajë informata edhe për procesin e deritanishëm, duke përfshirë informatat për kundërshtimet e marra dhe mënyrën e trajtimit të tyre si dhe arsyet për marrjen apo mos marrjen e tyre në konsideratë.

Për të siguruar që Plani të jetë i zbatueshëm, duhet të finalizohen komponentët teknikë për përmirësimin e infrastrukturës në zonën e projektit, siç janë planet lidhur me përdorimin e ujit ose pyjeve, planet e restaurimit të peizazhit ose elementet e tjera të integruara brenda projektit dhe infrastruktura e nevojshme, të kërkohen autorizimet për punët e tjera sipas legjislacionit në fuqi dhe të jenë mbajtur konsultimet tashmë.

Para se pronarët e tokave të votojnë për aprovimin e draft Planit të Konsolidimit të Tokës (në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë), plani i përpunuar i dorëzohet agjencisë udhëheqëse dhe vihet në rishikim për gabime të mundshme. Kjo është për të siguruar që të gjitha çështjet që mund ta rrezikojnë regjistrimin dhe zbatimin e planit të jenë trajtuar siç duhet (p.sh. të jenë respektuar dhe marrë parasysh të gjitha të drejtat, të jenë zbatuar të gjitha rregulloret relevante, të jenë marrë lejet etj.)

Pas aprovimit dhe miratimit të tij (shih seksionin 6.6.2), dhe para se të dorëzohet për regjistrim, Plani i Konsolidimit të Tokës plotësohet me:

- vendimin administrativ të marrë nga agjencia udhëheqëse apo organi tjetër kompetent lidhur me miratimin e Planit të Konsolidimit të Tokës;
- aprovimin e Planit të Konsolidimit të Tokës nga shumica e kualifikuar e pronarëve të tokave (në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë) ose formularët e konsolidimit të tokës të nënshkruar individualisht nga të gjithë pronarët e tokave që marrin pjesë (në konsolidimin vullnetar të tokës);
- projektin (et) teknik (e) për përmirësimin e infrastrukturës dhe planet e tjera;
- lejet mjedisore dhe lejet e tjera të nevojshme, sipas nevojës.

6.6.2 Aprovimi dhe miratimi i Planit të Konsolidimit të Tokës

Para aprovimit dhe miratimit të tij, draft Plani i Konsolidimit të Tokës duhet të prezantohet për konsultim (pavarësisht nga qasja e konsolidimit) me të gjithë pronarët pjesëmarrës të tokave, bartësit e të drejtave të tjera dhe publikun e gjerë, në të cilën kohë palët e interesuara mund t'i bëjnë propozimet dhe kundërshtimet e tyre përkatëse (shih seksionin 6.5.1). Procedura e konsultimit publik ndryshon paksa midis qasjes vullnetare dhe asaj të bazuar në shumicë, ndërsa në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet një procedurë e tillë e shqyrtimit publik. Periudha e sugjeruar gjatë së cilës palët me interes mund t'i dorëzojnë propozimet dhe kundërshtimet e tyre duhet të jetë të paktën dy javë pas paraqitjes publike të planit. Mjetet e mundshme të informimit që përdoren për konsultimin dhe shqyrtimin publik janë paraqitur në seksionin 4.5.1.

Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, në ligj duhet të parashihet mundësia e rishikimit përpara se të organizohet ndonjë takim publik i veçantë për ta aprovuar planin. Kjo është e

nevojshme për shkak të pragut të votimit, i cili duhet të plotësohet para miratimit administrativ të planit. Në ligj duhet të parashihet gjithashtu mundësia për ta përsëritur votimin pas rishikimit (eve) shtesë të Planit, nëse votimi i parë nuk ka sukses. Në praktikë, deri në fund të periudhës së shqyrtimit duhet të bëhet e qartë nëse shumica e kualifikuar e pronarëve të tokave e mbështetin planin.

Gjatë shqyrtimit të komenteve dhe sugjerimeve, planifikuesi i konsolidimit të tokës jo vetëm që do të synojë t'i përmbushë pragjet e përcaktuara me ligj, por edhe ta rrisë numrin e pronarëve mbështetës të tokave sa më shumë që jetë e mundur.

Ndryshe nga konsolidimi i tokës i bazuar në shumicë, në projektet vullnetare duhet të organizohet vetëm një seancë e shqyrtimit publik para se planin ta miratojë organi i autorizuar. Siç është shpjeguar më poshtë, pjesëmarrësit në një procesin vullnetar të konsolidimit të tokës e japin pëlqimin me shkrim se pajtohen me planin.

Pas konsultimit publik për Planin e Konsolidimit të Tokës, pason zyrtarizimi i tij në dy faza. Në fazën e parë, planin duhet ta miratojnë pronarët pjesëmarrës të tokave, ndërsa në fazën e dytë ai duhet të miratohet me vendimin administrativ të organit të autorizuar. Qëllimi kryesor i mekanizmit të miratimit administrativ të Planit të Konsolidimit të Tokës nga organi i autorizuar është që të sigurohet regjistrimi dhe zbatimi i njëkohshëm dhe me kosto efektive të gjendjes së re të pronësisë që rezulton nga projekti i konsolidimit të tokës, kështu që mund të jetë i ngjashëm si në rastin e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë, ashtu edhe në atë vullnetar. Për aprovimin e planit nga pronarët pjesëmarrës të tokave, megjithatë, ndiqet një rrugë paksa ndryshe.

Dallimi kryesor është se në konsolidimin vullnetar të tokës nuk ka nevojë për votim publik të planit, meqë çdo pronar i interesuar i tokës tashmë e ka dhënë pëlqimin individual me shkrim për pjesëmarrjen e tij (shih figurën 6.7 dhe seksionin 6.5.1), duke i përshkruar saktësisht kushtet e pjesëmarrjes së tij (p.sh. duke i treguar parcelat e veçanta për blerje dhe/ose bartje dhe paratë që duhet paguar dhe/ose marrë etj.)

Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, plani duhet të aprovohet nga një shumicë e kualifikuar e pronarëve të tokës në zonën e projektit, pasi që të gjitha parcelat e tokës në zonën e projektit janë subjekt i rindarjes.

Për t'i mbrojtur të drejtat e pronarëve të tokave në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, në Ligjin për Konsolidimit të Tokës duhet të caktohen pragjet e votimit për aprovimin e Planit të Konsolidimit të Tokës, duke u bazuar edhe në përqindjen e pronarëve të tokave, edhe në përqindjen e zonës së përfaqësuar nga ta (shumica e dyfishtë).

Duhet të vlerësohet me kujdes se cilat duhet të jenë pragjet për ta përcaktuar një shumicë të kualifikuar për secilin vend specifik që kërkon ta vë në zbatim një instrument të konsolidimit të tokës. Në nivelin kolektiv, pragu i lartë i shumicës së kualifikuar e bën të vështirë marrjen e ndonjë vendimi, duke çuar potencialisht në një ngërç dhe duke e bërë procedurën e përgjithshme të konsolidimit të tokës jofunksionale. Nga ana tjetër, pragjet tejet të ulëta mund ta rrezikojnë legjitimitetin e vendimit të marrë. Për shembull, përvoja e Portugalisë, ku shumica prej 50 përqind është e mjaftueshme në projektet e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë, ka treguar se një përqindje e tillë është shpesh shumë e ulët për ta fituar mbështetjen e pronarëve të tokave, një pjesë e të cilëve mund të refuzojnë t'i lënë parcelat, e pengojnë realizimin e punimeve, etj..

Në Maqedoninë e Veriut, në *Ligjin për Konsolidimin e Tokës* Bujqësore përcaktohet se shumicën e kualifikuar e përbëjnë së paku 70 përqind e pronarëve të tokave, duke përfaqësuar kështu të paktën 50 përqind të tokës në zonën e projektit. Sa i përket miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës të

bazuar në shumicë në fshatin Egri, Maqedoni e Veriut, në janar të vitit 2020, duhet të theksohet se pronarët e tokave, të cilët nuk paraqiten për procesin e aprovimit (votimit), llogariten se kanë votuar kundër planit. Kështu, rekomandohet që të përcaktohen pragje të tilla të aprovimit që do ta balanconin mbrojtjen e të drejtave të pronarëve individualë, nga njëra anë, dhe do ta siguronin zbatimin efikas të projektit të konsolidimit të tokës, në anën tjetër. Për shembull, në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, aprovimin e Planit të Konsolidimit të Tokës mund të bëjnë së paku 70 përqind e pronarëve të tokave që e përfaqësojnë së paku 50 përqind të zonës së projektit.

Sa i përket formës së votimit për Planin e Konsolidimit të Tokës, përsëri praktika midis vendeve ndryshon. Votimi mund të bëhet përmes nënshkrimit ose votimit.



Një pronare e tokës voton në Asamblenë e Konsolidimit të Tokës të pronarëve të tokave për aprovimin e Planit të Konsolidimit të Tokës për fshatin Egri, Maqedoni e Veriut (29 janar 2020). © FAO.

Vetëm pas aprovimit të Planit nga pronarët e tokave, procedura do të përmbushet pastaj me miratimin e Planit nga institucioni ose organi i autorizuar (p.sh. agjencia udhëheqëse ose Komisioni i Konsolidimit të Tokës). Në Danimarkë, Plani i Konsolidimit të Tokës miratohet me aktgjykim e Komisionit të Konsolidimit të Tokës gjatë një takimi publik që organizohet në zonën e projektit dhe që është i hapur për pjesëmarrjen e pronarëve të tokave dhe palëve të tjera me interes.

6.6.3 Efekti juridik i Planit të Konsolidimit të Tokës

Miratimi i Planit të Konsolidimit të Tokës nga Komisioni i Konsolidimit të Tokës ose ndonjë organ publik përkatës tjetër ka pasoja ligjore, meqë gjendja fillestare ligjore brenda zonës së projektit zëvendësohet me një të re. Bazuar në Planin e Konsolidimit të Tokës, të drejtat e vjetra shfuqizohen ose ndryshohen, ndërsa përcaktohen të drejtat e reja. Megjithatë, në shumicën e vendeve, efekti i synuar me Planin e Konsolidimit të Tokës nuk arrihet në momentin e miratimit të Planit, por në një datë të mëvonshme. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta përcaktojë qartë momentin në të cilin ndodhin efektet e tilla ligjore (data e zbatimit).

Vendet kanë qasje të ndryshme sa i përket datës së zbatimit. Kjo varet kryesisht nga sistemi i rishikimit gjyqësor që zbatohet në procesin e konsolidimit të tokës (shih kapitullin 9). Disa vende

i lejojnë ankesat kundër Planit të Konsolidimit të Tokës përpara regjistrimit të tij, si në Holandë, ndërsa të tjerat, siç është Danimarka, i lejojnë vetëm paditë për dëmshpërblim ndaj agjencisë udhëheqëse, ndërsa procedurat gjyqësore përkatëse nuk e vonojnë regjistrimin dhe zbatimin e Planit të Konsolidimit të Tokës.

Në Danimarkë, për datën e zbatimit bihet dakord me sugjerimin e planifikuesit të konsolidimit të tokës midis pjesëmarrësve gjatë takimit publik fillestar kur fillohet faza e rindarjes. Ajo shpallet publikisht pas takimit publik fillestar, ndërsa planifikuesi i konsolidimit të tokës punon drejt përmbylljes së negociatave dhe finalizimit të planit të parë të Konsolidimit të Tokës me kohë d.m.th. para datës së dakorduar të zbatimit. Agjencisë udhëheqëse, në rolin e saj si Sekretariat i Komisionit të Konsolidimit të Tokës, i duhen dy muaj për t'i kontrolluar të gjitha elementet e planit, përfshirë nëse të gjitha lejet e nevojshme janë marrë në përputhje me ligjet e tjera (shih seksionin 6.6.1). Data e zbatimit pastaj konfirmohet me vendimin e Komisionit të Konsolidimit të Tokës që e miraton Planin e Konsolidimit të Tokës. Data e zbatimit është zakonisht dy javë pas miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës nga Komisioni. Për arsye praktike, data e zbatimit zakonisht e ndjek sezonin bujqësor dhe është ose në vjeshtë, pas korrjeve, ose në fillim të pranverës.

Në Gjermani, data në të cilën gjendja e re ligjore e zëvendëson të vjetrën caktohet me të ashtuquajturit „urdhër për zbatim“. Kështu, nga data e hyrjes në fuqi të treguar në urdhrin për zbatim të nxjerrë nga agjencia udhëheqëse, gjendja ekzistuese ligjore e mëparshme përfundon dhe përcaktohet një gjendje ligjore e re që korrespondon me Planin e Konsolidimit të Tokës. Midis datës së zbatimit dhe datës së regjistrimit në regjistrat përkatës, Plani i Konsolidimit të Tokës shërben si regjistër zyrtar i pronësisë së parcelave (shih kutinë 6.7 më poshtë).

Kutia 6.7: Plani i Konsolidimit të Tokës si dëshmi zyrtar e të drejtave të tokës në Gjermani

Seksioni 81 (Plani i konsolidimit të tokës që shërben si regjistër zyrtar i parcelave)

- (1) Deri në azhurnimin e regjistrat kadastral të tokës, Plani i Konsolidimit të Tokës shërben si regjistër zyrtar i parcelave (neni 2 (2) i Rregullave të Regjistrat të Tokës). (...)

Burimi: Gjermani - Akti i Konsolidimit të Tokës i vitit 1953. Përkthim nga ArgeFlurb, 1995.

✓ **Rekomandimet kryesore 6.6:****Plani i Konsolidimit të Tokës**

1. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet që miratimi i Planit të Konsolidimit të Tokës duhet të bëhet me një akt administrativ të Komisionit të Konsolidimit të Tokës ose ndonjë organi tjetër kompetent dhe të shërbejë si bazë e vetme për regjistrimin e gjendjes së re ligjore që rezulton nga Plani i Konsolidimit të Tokës.
2. Aktet ligjore dytësore duhet t'i përcaktojnë dokumentet që e përbëjnë Planin e Konsolidimit të Tokës.
3. Aktet ligjore dytësore duhet t'i përcaktojnë procedurat e publikimit dhe konsultimit për Planin e Konsolidimit të Tokës. Në rastin e konsolidimit të tokës me shumicë, të gjithë pronarët e tokave dhe palët e tjera të interesuara duhet ta kenë të drejtën që ta rishikojnë draft planin dhe t'i paraqesin propozimet dhe kundërshtimet e tyre sipas procedurës përkatëse të përcaktuar.
4. Me Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që në një projekt të konsolidimit të tokës i bazuar në shumicë, Plani i Konsolidimit të Tokës, para miratimit të tij nga Komisioni i Konsolidimit të Tokës ose ndonjë organ tjetër kompetent, të aprovohet nga një shumicë e kualifikuar e pronarëve të përfshirë të tokës.
5. Në Ligjin për Konsolidimit të Tokës duhet të caktohen pragjet e votimit për aprovimin e Planit të Konsolidimit të Tokës, duke u bazuar edhe në përqindjen e pronarëve të tokave, edhe në përqindjen e zonës së përfaqësuar nga ta.
6. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet momenti kur Plani i Konsolidimit të Tokës hyn në fuqi të plotë (data e zbatimit) dhe kur gjendja e re ligjore e zëvendëson atë para projektit të konsolidimit të tokës.

FAZA E REGJISTRIMIT DHE ZBATIMIT



7. FAZA E REGJISTRIMIT DHE ZBATIMIT

Pasi të miratohet Plani i Konsolidimit të Tokës (shih seksioni 6.6.3), fillon faza e regjistrimit dhe zbatimit. Kjo është faza e tretë dhe finale e projektit të konsolidimit të tokës. Ajo përbëhet nga elementet kryesore të mëposhtme, rendi i zbatimit të të cilave mund të ndryshojë në vende të ndryshme: i) zbatimi i punimeve të rilevimit kadastral; ii) regjistrimi i parcelave në regjistrin e tokave dhe bartja në zotërim të pronarëve të rinj; iii) zbatimi i zgjidhjeve financiare të parapara në Planin e Konsolidimit të Tokës; dhe iv) realizimi i punimeve në terren (nëse përfshihen) të parapara në Planin e Konsolidimit të Tokës.

7.1 RILEVIMI KADASTRAL

Për ta zyrtarizuar gjendjen e re ligjore, struktura e re e parcelave e aprovuar me Planin e Konsolidimit të Tokës duhet të shënohet në terren, ndërsa të dhënat e nevojshme për parcelat e sapoformuara duhet të futen në regjistrin e tokave. Rilevimi kadastral në fazën e regjistrimit dhe zbatimit të projekteve të konsolidimit të tokës përfshin punimet e rilevimit të nevojshme për t'i shënuar kufijtë e rinj të parcelave dhe për t'i regjistruar ato, si dhe shënimin aktual të kufijve. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që punimet e rilevimit kadastral të kryhen sipas nevojës dhe vetëm në rast të ndonjë ndryshimi të kufijve ose për arsyt e tjera të nevojshme teknike, siç është devijimi midis gjendjes në regjistrin e tokës dhe asaj në terren.

Në vendet ku funksionet e agjencisë udhëheqëse kryhen nga autoritetet kombëtare të administrimit të tokës përgjegjëse për kadastrën dhe regjistrimin, siç është Finlanda, agjencia udhëheqëse po ashtu e siguron rilevimin kadastral dhe regjistrimin e pronave. Në vendet ku rolin e agjencisë udhëheqëse e kryejnë subjekte të tjera nga autoritetet kombëtare të administrimit të tokës (zakonisht në kuadër të Ministrisë së Bujqësisë), rilevimi kadastral dhe regjistrimi i pronave zakonisht është përgjegjësi e përbashkët midis agjencisë udhëheqëse dhe autoritetit të administrimit të tokës (ose autoriteteve – në rastin e sistemeve dualiste të regjistrimit të tokës, siç është në Gjermani dhe Danimarkë). Prandaj, Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet ligjore që e rregullojnë regjistrin e tokave duhet ta parashohin një shpërndarje të funksioneve përkatëse midis agjencisë udhëheqëse dhe autoriteteve përgjegjëse të regjistrit, duke e paraparë edhe bashkëpunimin midis këtyre institucioneve. Në shumicën e vendeve, rilevimin kadastral mund ta bëjnë vetëm profesionistët e licencuar, siç janë gjeodetët e tokës dhe inxhinierët e gjeodezisë.

Në disa vende, rilevimi kadastral në fazën e regjistrimit dhe zbatimit të projekteve të konsolidimit të tokës është punë teknike të cilën e kryejnë profesionistët pa përfshirjen e pronarëve të tokave, fqinjëve të tyre apo palëve të tjera me interes. Për shembull, në Danimarkë pronarët e tokave informohen vetëm pasi të jetë bërë regjistrimi i parë. Megjithatë, pronarët e tokave mund të ftohen të marrin pjesë në proces, nëse janë të interesuar ta bëjnë këtë.

Disa vende i përfshijnë pronarët e tokave në procesin e rilevimit kadastral. Për shembull, në Lituani rilevimin kadastral e bën një gjeodet i çertifikuar i tokës në prani të pronarit (eve) të parcelës dhe pronarëve të parcelave fqinje. Gjithashtu, në Turqi, pronari (et) e parcelës si dhe pronarët e parcelave fqinje ftohen që të marrin pjesë në procedurën e përcaktimit të kufijve të rinj në terren.

Pjesëmarrja e pronarëve të tokave dhe fqinjëve në procesin e rilevimit kadastral duhet të varet nga situata specifike në vend dhe në zonën e projektit. Meqë të gjitha punët e konsolidimit të tokës duhet të jenë plotësisht transparente, pronarëve të tokave duhet t'u lejohen që të marrin pjesë

nëse dëshirojnë. Pjesëmarrja e tyre mund të jetë po ashtu mjet për t'i parandaluar konfliktet në të ardhmen dhe për t'i eliminuar ose zbutur rreziqet e tjera, siç është korrupsioni. Kjo është me rëndësi të veçantë në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, ku shumica e parcelave fillestare riformohen.

✓ **Rekomandimet kryesore 7.1:**
Rilevimi kadastral

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet ligjore që e rregullojnë regjistrin e tokave duhet të parashohin një shpërndarje të funksioneve përkatëse midis agjencisë udhëheqëse dhe autoriteteve përgjegjëse të regjistrin të tokave, duke e paraparë edhe bashkëpunimin midis këtyre institucioneve.
2. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që punimet e rilevimit kadastral të kryhen sipas nevojës dhe vetëm në rast të ndonjë ndryshimi të kufijve ose për arsyet e tjera të nevojshme teknike, siç është devijimi midis gjendjes në regjistrin e tokës dhe asaj në terren.
3. Aktet ligjore dytësore duhet ta lejojnë pjesëmarrjen e pronarëve të tokave dhe fqinjëve në procesin e rilevimit kadastral për ta rritur transparencën dhe kjo mund t'i parandalojë konfliktet në të ardhmen dhe t'i eliminojë ose zbutë rreziqet e tjera, siç është korrupsioni.

7.2 REGJISTRIMI I PARCELAVE DHE BARTJA E PRONËS

Vendimi administrativ i Komisionit të Konsolidimit të Tokës ose organit tjetër që e miraton Planin e Konsolidimit të Tokës duhet të jetë baza e vetme për regjistrimin e pronësisë së tokës dhe të drejtave të tjera që kanë të bëjnë me tokën dhe që burojnë nga plani, për dallim nga transaksionet normale dypalëshe në tregun e tokave. Meqë Plani miratohet me një akt administrativ të agjencisë udhëheqëse ose Komisionit të Konsolidimit të Tokës, nuk ka nevojë shtesë për noterizim. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet regjistrimi me kosto efektive i ndryshimeve në të drejtat e pronës duke e dorëzuar planin e miratuar si bazë për regjistrim, e jo duke dorëzuar shumë dokumente të ndara si në transaksionet e zakonshme të tregut të tokave.

Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta fuqizojë agjencinë udhëheqëse ose Komisionin e Konsolidimit të Tokës për të dorëzuar Planin e Konsolidimit të Tokës direkt për regjistrim në regjistrin e tokave. Pastaj, regjistri azhurnohet duke u bazuar në plan dhe merr efekt të plotë ligjor.

Agjencia udhëheqëse ose Komisioni i Konsolidimit të Tokës duhet të sigurojë që asnjë e drejtë legjitime që rrjedh nga Plani i Konsolidimit të Tokës të mos humbet ose shpërfillet gjatë procesin të regjistrimit. Kjo është e një rëndësie të veçantë, për faktin se regjistrimi aktual i pronave të rindara zakonisht kryhet pa përfshirjen e pronarëve të tokave dhe bartësve të të drejtave të tjera.

Vëmendje e veçantë duhet t'u kushtohet çështjeve gjinore, që të sigurohet se të drejtat e pronësisë së bashkëshortëve për pasurinë martesore të merren plotësisht në konsideratë dhe që të dy bashkëshortët regjistrohen në regjistrin e tokave në të gjitha situatat ku korniza ligjore e lejon këtë.

Ekziston një boshllëk kohor midis datës së miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës dhe regjistrimit

të tij në regjistrin e tokave. Në disa vende kjo tejkalohet përmes një ndalesë të përkohshme të transaksioneve, ndërsa në të tjerat transaksionet që kanë ndodhur midis miratimit dhe regjistrimit të planit përfshihen pak para regjistrimit të tij. Veçanërisht në projekte më të mëdha të detyrueshme dhe të bazuara në shumicë, nuk është e mundur të ndalohen transaksionet. Për shembull, në Holandë regjistri i tokave siguron që të gjitha transaksionet e kryera midis datës së referencës (siç është shpjeguar në seksionin 6.5) dhe regjistrimit të planit të rindarjes në regjistër do të merren parasysh. Në këto raste, pronarët e rinj i marrin parcelat e tyre të reja në vendet që u janë ndarë pronarëve të vjetër sipas planit. Meqë të gjitha parcelat në zonën e projektit të konsolidimit të tokës shënohen në regjistër, pronarët e rinj janë të vetëdijshëm për këtë procedurë kur e blejnë tokën.

Një aspekt i rëndësishëm, i cili duhet të parashihet në Ligjin për Konsolidimin e Tokës, është bartja e parcelave në zotërim të pronarëve të rinj. Modalitetet e bartjes së parcelave në zotërim dhe afati kohor duhet të jenë pjesë e Planit të Konsolidimit të Tokës, ndërsa përgjegjësia aktuale për bartjen duhet t'i përkasë agjencisë udhëheqëse. Bartja e zotërimit duhet të bëhet pas datës së zbatimit të planit (shih seksionin 6.6.3), por, bazuar në marrëveshjet individuale midis pronarëve të tokës, data e bartjes së zotërimit mund të ndryshojë.

✓ **Rekomandimet kryesore 7.2:**

Regjistrimi i parcelave dhe bartja e pronës

1. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet regjistrimi i njëkohshëm dhe me kosto efektive i Planit të Konsolidimit të Tokës, si bazë e vetme për regjistrimin e pronësisë së tokës dhe të drejtave të tjera që kanë të bëjnë me tokën dhe që rezultojnë nga projekti i konsolidimit të tokës.
2. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që agjencia udhëheqëse, në bashkëpunim me regjistrin e tokave, të sigurojë që Plani i Konsolidimit të Tokës, përfshirë të drejtat përkatëse, të regjistrohet pa pasur nevojë që pronarët e tokave të ndërmarrin veprime të mëtejshme vetë.
3. Në rastet e pasurisë martesore, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës ose aktet ligjore që e rregullojnë regjistrimin e tokës duhet të kërkohet që regjistrimi i pronave që rezultojnë nga projekti i konsolidimit të tokës të bëhet së bashku në emër të të dy bashkëshortëve.
4. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet bartja e zotërimit të të gjitha parcelave të reja të tokës dhe përgjegjësia për realizimin e saj t'i delegohet agjencisë udhëheqëse, ndërsa Plani i Konsolidimit të Tokës duhet ta përfshijë procedurën dhe afatin kohor për bartjen e të gjitha parcelave.

7.3 MARRËVESHJET FINANCIARE

Miratimi i Planit të Konsolidimit të Tokës çon në nevojën për t'i zgjidhur një numër çështjesh financiare me pjesëmarrësit dhe midis tyre.

Së pari, kjo ka të bëjë me ndryshimet e vogla në sipërfaqe ose vlerë para dhe pas rindarjes. Shpesh është e pamundur të sigurohet që si rezultat i projektit të konsolidimit të tokës, një pronar i tokës ta marrë një apo më shumë parcela të reja, vlera e të cilave është plotësisht identike me vlerën e parcelave të tij para projektit. Siç është shpjeguar në seksionin 6.5, një ndarje e tepëruar apo e

pamjaftueshme e tokës për pjesëmarrësit e projektit është praktikë e rregullt në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë. Këtë mund ta shkaktojnë pengesat praktike në terren, të njohura dhe të përfshira në Planin e Konsolidimit të Tokës, si dhe përshtatjet e vogla që nevojiten për ta harmonizuar Planin me situatën në terren pasi të jetë bërë rievimi kadastral. Për këtë zakonisht është një përqindje maksimale që përcaktohet me ligj dhe kërkohet marrëveshje financiare bazuar në rezultatin e vlerësimit të tokës që është bërë, i cili mund të indeksohet nëse çmimet mesatare në rajon rriten midis kohës së vlerësimit dhe marrëveshjes financiare. Në konsolidimin vullnetar të tokës, nuk ka nevojë të përcaktohet ndonjë shkallë e ndarjes së tepruar apo të pamjaftueshme të tokë, meqë u përket pronarëve të tokës që të merren vesh për kushtet e rindarjes dhe ata janë të lirë të vendosin nëse do ta pranojnë ndonjë ndryshim në vlera midis parcelave të tyre të vjetra dhe të reja. Sidoqoftë, në praktikë, i njëjti mekanizëm përdoret nëse ka devijim në vlerë (mbi ndonjë prag) pas rievimit dhe regjistrimit.

Së dyti, zgjerimi i pronave dhe fermave, siç është përshkruar në seksioni 6.5, në ndarje të tepruar përtej përqindjes së përcaktuar me ligj, siç u përmend më lart. Transaksionet e tilla duhet të jenë gjithashtu pjesë e zgjidhjeve financiare. Projekti i konsolidimit të tokës duhet ta ndjekë në mënyrë aktive potencialin për t'i zgjeruar pronat dhe fermat përveç zvogëlimit të numrit të parcelave. Pronarët e tokave dhe bujqit që dëshirojnë të pensionohen, që tashmë nuk e përdorin tokën e tyre apo që jetojnë jashtë duhet të inkurajohen në mënyrë aktive që parcelat e tyre t'i shesin vullnetarisht, në mënyrë që fermat e tjera të zgjerohen. Në konsolidimin vullnetar të tokës, shitblerja e tillë është pjesë e negociatave të procesit të planifikimit të rindarjes. Bazuar në këto negociata, zgjerimi dhe kompensimi i tij do të përfshihen në zgjidhjen financiare.

Në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, zgjerimi i tillë organizohet gjatë përpunimit të Planit të Konsolidimit të Tokës. Meqë kjo do t'i tejkalonte kufijtë normalë të ndarjes së tepruar dhe të pamjaftueshme, siç është shpjeguar më lart, Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet ta mundësojë këtë duke e lejuar ndarjen e tepruar dhe ndarjen e pamjaftueshme vullnetare përtej limiteve, dhe duke i vendosur marrëveshjet financiare për to. Për shembull, në Holandë, një ndryshim i vlerës prej më shumë se pesë përqind është i mundur vetëm me lejen e pronarit të tokës (dhe/ose qiramarrësit). Një qasje praktike që zbatohet shpesh në Holandë është që banka e tokës (shih kapitullin 10) e blen tokën e tillë dhe e vë atë në dispozicion për zgjerim të fermës. Në atë mënyrë, shitësit mund të paguhet menjëherë dhe nuk duhet të presin derisa të finalizohet plani i rindarjes dhe lista e marrëveshjeve financiare. Gjatë hartimit të planit të rindarjes dihet se si do të kontribuojë banka e tokës dhe në bazë të kësaj (dhe preferencave të pronarëve të tokave) mund të planifikohet zgjerimi me tokë nga banka e tokës. Banka e tokës atëherë nënndahet në shkallë prej 100 përqind. Zgjerimi i fermës prej më shumë se pesë përqind zakonisht zgjidhet drejtpërsëdrejti me pagesë monetare, pra para aprovimit të listës së zgjidhjeve financiare. Kjo regjistrohet duke e caktuar një takim me pronarin e tokës përkitazi me ndarjen e tepruar.

Së treti, siç është shpjeguar në seksioni 6.5, në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë zakonisht ekziston mundësia që të zbriten disa përqind nga vlera e secilit pronar të tokës, për të akumuluar hapësirë shtesë për përmirësimin e infrastrukturës lokale, nëse nuk ka pronë publike në dispozicion. Zbritja e tillë kërkon kompensim të duhur dhe zbatohet në mënyrë të barabartë për të gjithë pronarët e tokave. Janë dy mënyra për ta kompensuar këtë zbritje. Opsioni i parë është që kompensimi të bëhet në bazë të vlerësimit, si në nëndarjet e vogla. Opsioni i dytë është që humbja e pjesshme e tokës të zgjidhet në këmbim të përmirësimeve që do ta rrisin vlerën e pronës pas projektit, siç është shpjeguar në seksionin 6.5.3, p.sh. duke ofruar qasje në ujë. Një pronar i tokës pastaj merr tokë zëvendësuese më të vogël, por më të vlefshme, që është zhvilluar nga vetë projekti.

Dhe më në fund, siç është shtjelluar në seksioni 6.4, tokat me ndërtesa siç janë hambarët, magazinat apo asetet e tjera siç janë pemishtet, vreshtat dhe objektet për ujitje apo drenazh, mund të shkëmbehen ndonjëherë. Në rastet e tilla, marrëveshja financiare bëhet ndërmjet pronarit të vjetër dhe atij të ri përmes agjencisë udhëheqëse. Parim i përgjithshëm është se toka me ndërtesa dhe asetet e tjera me kapital të lartë nuk duhet të shkëmbehet dhe se kjo duhet të evitohet kur është e mundur. Në rastet e rralla kur kjo është e nevojshme dhe kur ka blerës në dispozicion, vlera specifike e aseteve duhet të vlerësohet nga një vlerësues i specializuar në objektin e veçantë të vlerësimit (ndërtesat, pemishtet, pyjet, objektet e ujitjes). Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë se kjo i nënshtrohet marrëveshjes paraprake midis pronarit të vjetër dhe të ri. Rezultati duhet të përfshihet në listën e marrëveshjeve financiare, siç është përshkruar më poshtë, ndërsa rregullohet përmes agjencisë udhëheqëse.

Si përfundim, marrëveshjet monetare me pronarët e tokave dhe midis tyre janë pjesë përbërëse e procesit të konsolidimit të tokës dhe duhet të rregullohen me Ligjin për Konsolidimin e Tokës. Lista e marrëveshjeve financiare është pjesë përbërëse e Planit të Konsolidimit të Tokës. Sikur planifikimi i rindarjes në përgjithësi, marrëveshja financiare udhëhiqet nga parimi se të gjithë pjesëmarrësit janë së paku po aq mirë pas konsolidimit të tokës dhe, për këtë arsye, marrëveshja është e hapur ndaj ankesave administrative dhe gjyqësore në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë për ata që nuk janë të kënaqur me rezultatin (shih kapitullin 9).

Sigurimi që të gjitha marrëveshjet financiare midis pronarëve të tokave janë aranzhuar është përgjegjësi e organit që e miraton Planin e Konsolidimit të Tokës, siç është agjencia udhëheqëse apo Komisioni i Konsolidimit të Tokës. Kjo do të thotë se të gjitha marrëveshjet bëhen përmes agjencisë udhëheqëse ose Komisionit të Konsolidimit të Tokës e jo drejtpërsëdrejti midis pjesëmarrësve në projekt. Për ta garantuar këtë përdoren mekanizma të ndryshëm financiarë, siç janë pagesat para regjistrimit, një sistem me garanci bankare nëse shumë e tejkalon ndonjë prag të caktuar apo përmes një sistemi të pagesave të garantuara pas finalizimit të procesit.

Në sistemin danez të konsolidimit vullnetar të tokës, pronarët e tokave i bartin fondet ose i japin garanci bankare përkatëse agjencisë udhëheqëse, si sekretariat i Komisionit të Konsolidimit të Tokës, i cili pastaj i shpërndan fondet sipas listës së marrëveshjeve financiare, e cila përpilohet para se Plani i Konsolidimit të Tokës të hyjë në fuqi juridikisht dhe të përshtatet, nëse ka nevojë, pas rievimit kadastral. Garancitë që sigurojnë se do të bëhen pagesat përkatëse duhet të kërkohen nga pronarët e tokave të caktuar si pagues në listën e marrëveshjeve financiare në rastet kur pagesa e tejkalon pragun prej 10 000 DKK (rreth 1,100 euro). Garanci të tilla duhet të merren nga agjencia udhëheqëse përpara vendimit të Komisionit të Konsolidimit të Tokës me të cilin miratohet Plani i Konsolidimit të Tokës. Përndryshe, meqë Plani i Konsolidimit të Tokës është i parevokueshëm, ekziston rreziku që paguesi të mos e paguajë vlerën shtesë të marrë.

Në projektet e konsolidimit të detyrueshëm të tokës në Holandë, një listë e marrëveshjeve financiare përpilohet pasi gjykata t'i shqyrtojë të gjitha ankesat ndaj planit të rindarjes së tokës dhe pasi plani i rindarjes të finalizohet dhe regjistrohet. Pas këtij momenti, plani i rindarjes së tokës nuk mund të ndryshohet më dhe hyn në fuqi. Dorëzimi i parcelave tani është bërë, meqë për marrëveshjen financiare ndiqet një procedurë e veçantë, e cila nuk e vonon hyrjen në fuqi të gjendjes së re. Marrëveshja i përfshin të gjitha aranzhimet financiare për ndarje të pamjaftueshme dhe të tepruar për infrastrukturë, siç është përshkruar më lart, si dhe marrëveshjet për zgjerimin e fermave dhe vendbanimet në rastet kur këmbëhet tokë me ndërtesa apo asetet e tjera. Për më tepër, ajo e përfshin një sistem të shpërndarjes së shpenzimeve të përbashkëta duke u bazuar në dobitë e projektit të konsolidimit të tokës, siç është shpjeguar në seksionin 2.4. Marrëveshjet monetare bëhen me pagesë të menjëhershme, duke e ndjekur të njëjtën procedurë si për pagesat apo kthimet e taksave krahinore (duke e zbatuar ligjin e taksave).

✓ **Rekomandimet kryesore 7.3:**
Marrëveshjet financiare

1. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet një mekanizëm i marrëveshjeve financiare për ndarjet e pamjaftueshme dhe të tepruara të tokës, i udhëhequr nga parimi që pronarët e tokave të jenë së paku po aq mirë pas konsolidimit të tokës krahasuar me më parë.
2. Mekanizmi i marrëveshjeve financiare duhet ta mundësojë zgjidhjen e ndarjeve të pamjaftueshme dhe të tepruara dhe mbindarjeve vullnetare të cilat (si në rastin e konsolidimit të tokës të bazuar në shumicë) i tejkalojnë limitet që zbatohen përgjithësisht për ta stimuluar zgjerimin e pronave dhe fermave.
3. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të parashihet mekanizmi i marrëveshjeve financiare për ta mundësuar zbritjen e tokës për infrastrukturë publike, i udhëhequr nga parimi se pronarët e tokave janë së paku po aq mirë pas konsolidimit të tokës sa edhe më parë.
4. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet që marrëveshjet financiare që kanë të bëjnë me bartjen (e nganjëhershme) të objekteve bujqësore, siç janë hambarët, objektet e magazinimit apo asetet e tjera siç janë pemishtet, vreshtat, objektet e ujitjes apo drenazhit, të aranzhohen përmes agjencisë udhëheqëse duke u bazuar në listën e marrëveshjeve financiare në marrëveshje midis pronarit (ëve) të vjetër dhe atij (yre) të ri (nj).
5. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se marrëveshjet monetare me pronarët e tokave dhe midis tyre janë përgjegjësi dhe detyrë e agjencisë udhëheqëse, Komisionit të Konsolidimit të Tokës apo ndonjë institucioni tjetër që e miraton Planin e Konsolidimit të Tokës.
6. Aktet ligjore dytësore duhet ta përcaktojnë mënyrën e pagesës për pronarët e tokave që e kanë për obligim t'i paguajnë kompensimet monetare sipas listës së marrëveshjeve financiare.

7.4 ZBATIMI I INFRASTRUKTURËS DHE PUNËVE TË TJERA

Siç është shtjelluar në seksionin 6.5.3, konsolidimi i tokës kombinohet shpesh me përmirësimin e infrastrukturës lokale bujqësore në zonën e projektit. Kur konsolidimi i tokës zbatohet në një qasje me shumë qëllime, punimet e ndërtimit që kanë të bëjnë me restaurimin e natyrës, mbrojtjen e mjedisit ose infrastrukturën në shkallë të gjerë mund të jenë gjithashtu pjesë e procesit. Vëllimi i punëve të tilla të integruara me projektet e konsolidimit të tokës mund të fillojë nga përmirësimi i kushteve të drenazhit lokal e deri te ndërtimi i autostradave të reja.

Rendi i veprimeve në lidhje me planifikimin dhe zbatimin e infrastrukturës dhe mënyra e integritit me konsolidimin e tokës ndryshon midis vendeve. Në vendet si Holanda, Gjermania ose Portugalia, projektet e konsolidimit të tokës e ndjekin një qasje të planifikimit të integruar që synon zhvillimin gjithëpërfshirës të zonave të projektit. Në Holandë, hapi kryesor në këtë proces të zhvillimit të tokës është përgatitja dhe miratimi i Planit të Zhvillimit të Tokës, në të cilin, varësisht nga nevojat lokale, parashihen masa siç janë restaurimi i natyrës dhe peizazhit, rrugët e reja apo të përmirësuara, rrjedhat e ujit, etj. (Leenen, 2014). Plani miratohet nga qeveria krahinore dhe duhet të jetë në përputhje me dokumentacionin e planifikimit hapësinor në fuqi. Procesi i konsolidimit të tokës pastaj fillon paralelisht me projektin e infrastrukturës.

Konfigurimet e projektit të konsolidimit të tokës mund të jenë mjaft të ndërlikuara dhe të përfshijnë autoritete të shumta publike përgjegjëse për masat e ndryshme që përfshihen në projekt dhe me burime të përziera të financimit.

Sidoqoftë, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet se agjencia udhëheqëse është përgjegjëse për bashkërendimin e gjithmbarshëm të realizimit të punëve që janë përfshirë në Planin e Konsolidimit të Tokës. Krahas kësaj, agjencia udhëheqëse mund të bëhet përgjegjëse për infrastrukturën në nivelin lokal, duke përfshirë ndërtimin, përmirësimet dhe përshtatjen e infrastrukturës ekzistuese me strukturën e re të parcelave.

Në disa raste të tjera, kur konsolidimi i tokës është pjesë e një projekti të madh infrastrukturor, Ligji për Konsolidimin e Tokës ose aktet e tjera ligjore relevante mund ta mbajnë përgjegjësinë për realizimin e punimeve tek subjekti apo agjencia që e inicion dhe zbaton projektin e infrastrukturës. Për shembull, në Danimarkë, nëse projekti i konsolidimit të tokës zbatohet si pjesë e një projekti të ndërtimit të rrugëve, punimet e ndërtimit dhe zbatimit i autorizon ose komuna (në rast të një projekti rrugor komunal), ose Drejtoria e Rrugëve në kuadër të Ministrisë së Transportit.

Rekomandohet që punimet e zbatimit të infrastrukturës së planifikuar bujqësore dhe masat e tjera të fillojnë kur kufijtë e rinj të parcelave që burojnë nga Plani i Konsolidimit të Tokës të shënohen në terren (shih seksionin 7.1). Para fillimit të punimeve, duhet të finalizohen të gjitha projektet teknike dhe të merren lejet e ndërtimit dhe lejet e tjera të nevojshme.

Nëse është e mundur, Ligji për Konsolidimin e Tokës mund të përfshijë procedura për t'ua caktuar pronësinë e ardhshme të infrastrukturës së re, së bashku me funksionin e operacioneve dhe menaxhimit të ardhshëm, autoriteteve përkatëse publike.



Sistemi i rehabilituar i ujitjes në projektin e konsolidimit të tokës në Cuimra, krahina Konya, Turqi (2014). © FAO.

✓ **Rekomandimet kryesore 7.4:**

Realizimi i infrastrukturës dhe punëve të tjera

1. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet institucioni me përgjegjësinë e përgjithshme për realizimin e punimeve të përfshira në Planin e Konsolidimit të Tokës (p.sh. buxhetimin, autorizimin i punëve përmes procesit të prokurimit publik dhe organizimin e mbikëqyrjes teknike.
2. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet periodha kohore në proces për fillim të punimeve në infrastrukturë.

MONITORIMI DHE VLERËSIMI



8. MONITORIMI DHE VLERËSIMI

Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të kërkohet monitorimi dhe vlerësimi i rregullt i projekteve dhe programeve të konsolidimit të tokës. Kjo do të siguronte që projektet dhe programet t'i arrijnë objektivat e tyre të paracaktuara, si dhe të japin rekomandime për ndryshimet eventuale në nivel të programeve dhe/ose projekteve në të ardhmen. Në ligj duhet të bëhet një dallim i qartë midis: i) monitorimit të projekteve të vazhdueshme të përfshira në programin kombëtar të konsolidimit të tokës, si mjet për agjencinë udhëheqëse për ta mbikëqyrur procesin, ii) vlerësimit të projekteve individuale; dhe iii) vlerësimit të programit të konsolidimit të tokës.

Marrë parasysh fondet që vendet me traditë të gjatë për konsolidimin e tokës i kanë shpenzuar në zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës, është e pabesueshme se sa pak përpjekje janë bërë dhe sa pak fonde janë përdorur për t'i vlerësuar rezultatet e projekteve dhe ndikimin socio-ekonomik të tyre (Hartvigsen, 2015b). Rekomandohet që agjencia udhëheqëse ta hartojë një plan për monitorimin dhe vlerësimin e programit të konsolidimit të tokës dhe projekteve të tij dhe të sigurojë që ky plan të zbatohet.

8.1 MONITORIMI I PROJEKTEVE DHE PROGRAMEVE TË KONSOLIDIMIT TË TOKËS

Për të vlerësuar nëse projekti përkatës i konsolidimit të tokës po zbatohet në përputhje me objektivat dhe procedurat e përcaktuara, është e rëndësishme të bëhet monitorimi i zbatimit të projekteve të konsolidimit të tokës që janë përfshirë në programin kombëtar. Projektet e konsolidimit të tokës mund të zgjasin disa vjet, kështu që është thelbësore që të kihet kritere që tregojnë nëse për zbatimin e ndonjë projekti kërkohen veprime apo modifikime shtesë. Kështu, me aktet ligjore detyruese duhet të kërkohet monitorimi i rregullt i të gjitha projekteve individuale, për shembull, përmes raporteve të progresit që planifikuesi i konsolidimit të tokës ia dërgon agjencisë udhëheqëse. Krahas kësaj, të gjitha projektet duhet të vlerësohen shkurtimisht duke u bazuar në kriteret e paracaktuara nga agjencia udhëheqëse menjëherë pas përfundimit të tyre.

Rezultatet e një monitorimi të tillë duhet të përdoren jo vetëm për ta mbikëqyrur zbatimin përderisa zbatimi i projektit është duke vazhduar, pra për ta vlerësuar një projekt të veçantë, por edhe për t'i planifikuar më mirë projektet e ardhshme dhe për t'i vlerësuar më mirë shpenzimet e pritshme të tyre. Për shembull, gjatë vlerësimit mund të lejohet që të vlerësohet kostoja e rrugëve fushore për kilometër, shpenzimet mesatare të rievimit për parcelë të rievuar, shpenzimet për rehabilitimin e rrugëve fushore të mëparshme, shpenzimet për fushatat dhe takimet me komunitetin publik, shpenzimet për komisionet apo shërbimet e organeve profesionale, shpenzimet për studimet e arsyeshmërisë, etj.

Kur punimet në projektet e konsolidimit të tokës, siç janë studimi i arsyeshmërisë dhe planifikimi i rindarjes, nuk i kryen stafi i agjencisë udhëheqëse, por u kontraktohen ofruesve të shërbimeve private, agjencia udhëheqëse e ka një nevojë shtesë për ta monitoruar për së afërmi zbatimin e fazave të ndryshme të projekteve. Për këtë padryshim se kërkohet që stafi i agjencisë udhëheqëse t'i ketë shkathtësitë teknike, kompetencën dhe përvojën për t'i monitoruar dhe mbikëqyrur të gjitha aspektet e zbatimit të projekteve të konsolidimit të tokës. Prandaj, rekomandohet që jo të gjitha projektet t'u kontraktohen ofruesve të shërbimeve, por që të paktën disa projekte të zbatohen plotësisht nga stafi i agjencisë udhëheqëse.

8.2 VLERËSIMI I PROJEKTEVE DUKE PËRFSHIRË VLERËSIMET E NDIKIMIT SOCIO-EKONOMIK

Për t'i vlerësuar ndikimet pozitive dhe negative të projekteve të konsolidimit të tokës dhe për të qenë në gjendje që të nxirren përfundimet përkatëse dhe të përmirësohen praktikrat, rekomandohet që të bëhet vlerësimi i rregullt i projekteve të zbatuara të konsolidimit të tokës.

Vlerësimi si në nivel të projekteve, ashtu edhe në atë të programeve duhet të dallohet ndërmjet indikatorëve të rezultateve dhe indikatorëve të ndikimit. Indikatorët e rezultateve, siç është rritja në madhësinë mesatare të parcelave, numri mesatar i parcelave për pronë, distancat e zvogëluara midis parcelave dhe shtëpisë, qasja e përmirësuar në rrugë, ujitje apo drenazh, mund të vlerësohen menjëherë pasi të miratohet Plani i Konsolidimit të Tokës. Megjithatë, indikatorët e ndikimit, siç janë të ardhurat e rritura nga investimet private në bujqësi, p.sh. në ujitjen me pikë-pikë apo mbjelljen e një pemishteje apo vreshte në parcelat e konsoliduara, mund të vlerësohen plotësisht vetëm disa vite pasi të finalizohet projekti i konsolidimit të tokës, përmes një vlerësimi të plotë të ndikimit socio-ekonomik.

Çdo projekt i zbatuar duhet të paktën ta kalojë një vlerësim të thjeshtuar ku indikatorët themelorë të rezultateve, si ata që u përmendën më lart, kontrollohen dhe krahasohen para dhe pas projektit dhe ku shihet nëse projekti i ka përbushur objektivat e tij dhe objektivat më të gjerë të programit kombëtar. Mësimet e mësuara duhet të mblidhen për përshtatjen e procedurave në të ardhmen dhe të diskutohen me ofruesit e shërbimeve private, nëse ata janë të përfshirë.

Në Finlandë, indikatorët kryesorë që përdoren gjatë vlerësimit të projektit janë madhësia dhe distanca mesatare e parcelës deri në shtëpinë e fermës, ndërsa që nga viti 2009 përdoren mjete të unifikuara për llogaritjen e kostos dhe përfitimeve. Planifikuesi i konsolidimit të tokës (në Finlandë, gjeodeti kadastral) ia dorëzon raportin përfundimtar për projektin e konsolidimit të tokës shefit të Njësisë së Konsolidimit të Tokës në Gjeodezinë Kombëtare. Për më tepër, meqë është konstatuar se ka pasur mungesë të vlerësimit të kriterëve sociale të projekteve të konsolidimit të tokës, Gjeodezia Kombëtare e Tokës ka ndërmarrë veprime përkatëse në vitin 2017 për t'i vlerësuar aspektet sociale të projekteve të konsolidimit të tokës (Konttinen, 2016).

Shembulli i formulimit ligjor në tekstin e mëposhtëm ilustron se si është formuluar kërkesa për ta vlerësuar ndikimin e pritshëm në *Ligjin për Zhvillimin e Tokës* të vitit 1985 (i vlefshëm deri në vitin 2007) në Holandë (kutia 8.1).

Kutia 8.1: Kërkesa për bërjen e vlerësimit të ndikimit të pritshëm në Holandë (para vitit 2007)

Neni 35, Paragrafi 1

1. Programi i zhvillimit të tokës përfshin:: (...)
 - b) sa i përket zonës që do të zhvillohet sipas çështjeve dhe parimeve themelore që janë përmendur në nenin 20, paragrafi 2, pika b:
- (...)
6. një përshkrim i pasojave të pritshme të masave dhe lehtësirave që janë paraparë në pikat 4 dhe 5 për gjendjen ekonomike, përfshirë punësimin, kushtet e jetesës dhe punës, natyrën dhe peizazhin si dhe gjendjen e ujit, tokës dhe ajrit (...).

Burimi: Holanda – Ligji për Zhvillimin e Tokës i vitit 1985. Përkthim jozyrtar.

Rregullorja Ministrore për Funkcionimin e Komitetit të Konsolidimit të Tokës e Holandës e vitit 1998 e ka shtjelluar më tej kërkesën e përmendur në kutinë 8.1 duke e përshkruar „metodën HELP për vlerësimin e projekteve të zhvillimit të tokës“. Analiza e kostos dhe përfitimit ka qenë pjesë e rëndësishme e metodës HELP. Për alternativat e ndryshme të rindarjes, janë vlerësuar disa kritere kryesore të zakonshme, siç është madhësia e parcelës (ave), madhësia e parcelës (ave) shtëpiake dhe distanca deri te parcela (t) e reja. Për projektet më të mëdha që janë në përgatitje e sipër, vlerësimi është bërë për nënzonat më të vogla që e kanë përfaqësuar tërë zonën e projektit. Për secilën nënzonë janë vlerësuar kostot dhe përfitimet e strukturës së përmirësuar të parcelave dhe pastaj janë zbërthyer në tërë Planin e Zhvillimit të Tokës dhe janë krahasuar me shpenzimet e ndërlidhura me bujqësinë. Qëllimi ishte që të ekzistonte një normë minimale e kthimit të brendshëm prej pesë përqind. Përveç këtij pragu relativisht të ulët ekonomik, efektet e tjera më cilësore janë marrë parasysh gjatë marrjes së vendimeve për planin final. Kjo ka përfshirë (mes tjerash) një përshkrim të përmirësimeve në cilësitë vizuale të peizazhit, lidhjeve të shtuara midis zonave me vlera natyrore dhe sigurisë së shtuar në trafik.

Aktet ligjore dytësore që e rregullojnë konsolidimin e tokës duhet ta kërkojnë përgatitjen e një raporti të shkurtër vjetor nga agjencia udhëheqëse që përmban vlerësime për projektet e konsolidimit të tokës dhe aktivitetet e tjera relevante në kuadër të programit kombëtar të konsolidimit të tokës, si dhe bërjen e një vlerësimi më të hollësishëm të programit çdo tri apo pesë vjet duke iu përmbajtur parimeve standarde të vlerësimi të programit.

Përveç vlerësimi relativisht të thjeshtë që duhet të kryhet për secilin projekt të zbatuar të konsolidimit të tokës, rekomandohet që rregullisht të përzgjidhen projektet për një vlerësim më të thellë të ndikimit socio-ekonomik. Sasia se sa vlerësime të tilla duhet të bëhen do të varet nga vëllimi i programit kombëtar.

Rezultatet e vlerësimi të ndikimit, së bashku me vlerësimet e shkurtra të secilit projekt që janë sugjeruar më lart, mund të shërbejnë si dëshmi për agjencinë udhëheqëse që t'i bindë qeveritë dhe vendimmarrësit për rezultatet pozitive të konsolidimit të tokës, duke treguar se ia vlen investimi. Rezultatet e vlerësimeve të tilla mund të jenë të dobishme për ta ngritur vetëdijen për dobitë e konsolidimit të tokës në mesin e bujqve dhe pronarëve të tokave.

Për vlerësimin e plotë dhe të hollësishëm të ndikimit socio-ekonomik të një projekti të zbatuar plotësisht kërkohen fonde të konsiderueshme, prandaj, ndikimet e vetëm 5-10 përqind të projekteve të zbatuara të konsolidimit të tokës mund të vlerësohen plotësisht.

Që nga viti 2017, Gjeodezia Kombëtare e Finlandës ka bërë vlerësime të tilla pas zbatimit, edhe pse kjo nuk është e obligueshme. Në vitin 2018 në Serbi vlerësime të ndikimit janë bërë në tetë fusha, të cilat janë realizuar me mbështetjen gjermane nga GIZ. Analiza të hollësishme janë bërë në gjashtë zona në të cilat konsolidimi i tokës është bërë pas vitit 2006, si dhe në dy zona në të cilat nuk është bërë konsolidimi i tokës (zonat e kontrollit) (Vasiljevic et al., 2018). Nga gjashtë zonat në të cilat ishte bërë konsolidimi i tokës, janë përzgjedhur tri zona nga Krahina Autonome e Vojvodinës dhe tri nga territori i Serbisë Qendrore. Dy fshatrat e kontrollit ishin nga Vojvodina dhe nga Serbia Qendrore. Në studimin për vlerësimet është konstatuar se investimet e sektorit publik në zbatimin e konsolidimit të tokës janë të domosdoshme dhe të justifikuara. Investimet në konsolidimin e tokës janë të nevojshme, meqë niveli i copëzimit dhe struktura e tokës bujqësore po paraqesin pengesë për prodhimin bujqësor më efikas dhe aftësinë konkurruese të bujqësisë serbe në tregjet ndërkombëtare.

Për një vlerësim të ndikimit të realizuar mirë kërkohet një bazë e mirë për krahasim d.m.th. të dhëna të hollësishme socio-ekonomike për situatën para konsolidimit të tokës, për ta krahasuar me

situatën pas konsolidimit të tokës. Vlerësimi jo vetëm që duhet ta shqyrtojë produktivitetin e shtuar për shkak të konsolidimit të parcelave të tokës (p.sh. parcelat më të mëdha dhe me trajtë më të mirë, shpenzimet më të ulëta të transportit dhe karburantit, emetimi më i ulët i gazrave serë), por duhet edhe t'i vlerësojë investimet private të katalizuara. Indikatorët e tillë bazë duhet të përcaktohen idealisht gjatë fazës së arsyeshmërisë të projektit. Vlerësimet e ndikimit socio-ekonomik të projekteve duhet të bëhen së paku 2-3 vjet pasi të përfundojë projekti i konsolidimit të tokës, në mënyrë që të vihen në pah të gjitha ndikimet e ndryshme.

FAO e ka bërë një vlerësim pilot të konsolidimit të tokës në Turqi gjatë periudhës 2014-2015, së bashku me Drejtorinë e Përgjithshme të Reformës Agrare në Turqi, në kuadër të projektit për *Forcimin e kapacitetit kombëtar dhe institucional për konsolidimin e tokës* (UTF/TUR/060/TUR) (FAO, 2015). Vlerësimi i ndikimit ka treguar se projekti i ka përmbushur të katër objektivat kryesore që kishin të bënin me: reduktimin e copëzimit, qasjen në rrugë, ujitje dhe qasjen në ujë, dhe efektivitetin financiar. Gjatë tij janë vlerësuar edhe rezultatet e arritura dhe ndikimet në fushën e modelit të parcelave dhe shpenzimeve përkatëse, uji, shfrytëzimi i tokës, produktiviteti, vlera e prodhimit dhe investimet e bujqve. Është vlerësuar edhe efikasiteti i projektit të konsolidimit të tokës dhe është konkluduar se 1 milion lira turke (492 000 euro) investime në projektin e konsolidimit të tokës kanë sjellë:

- rritje të madhësisë së parcelave të tokës prej 31 përqind;
- copëzim (numër të parcelave për pronar) të reduktuar prej 23 përqind;
- numër të rritur të parcelave në trajtë optimale prej 25 përqind;
- 45,700 metra rrugë të reja rurale të ndërtuara;
- shpenzime të reduktuara për punën nëpër ferma dhe transport prej 7.8 përqind;
- 24,300 metra të sistemit të ri të ujitjes të ndërtuara;
- 8.2 milionë lira turke (4 milion euro) në investime private (të bujqve) në total;
- 5 milion lira turke (2.46 milion euro) në investime private (bujqit) për shkak të projektit të konsolidimit të tokës.

Si ilustrim i investimeve private që mund të katalizohen nga zbatimi i një projekti të konsolidimit të tokës, disa bujq, pas këtij konsolidimi të tokës, investuan në sistemet e ujitjes pikë-pikë, sepse tani kishin parcela më të mëdha dhe më produktive dhe kishin edhe qasje në ujë për ujitje.

8.3 VLERËSIMI I PROGRAMIT

Në nivelin e programit, shumë vende zbatojnë programe madje të mëdha për konsolidimin e tokës pa pasur dëshmi të qarta të ndikimit të fondeve të ndara, siç u përmend më parë. Megjithatë, janë disa vende që i vlerësojnë efektet përkatëse që i prodhon konsolidimi i tokës. Për shembull, Finlanda e vlerëson konsolidimin e tokës me një perspektivë afatgjatë. Gjeodezia Kombëtare e Tokës të Finlandës i ka rilevuar 25 zona ku është bërë konsolidimi i tokës më parë, duke i vlerësuar kriteret siç janë numri i fermave, sipërfaqja e kultivuar, zona me qira, numri i parcelave, madhësia mesatare e parcelës dhe distanca nga shtëpia fermë tek parcela përmes rrugës. Si rezultat i studimit të vlerësimit është konstatuar se „struktura e parcelave nuk është përkeqësuar në zonat ku konsolidimi i tokës është bërë afro 15 vite më parë“ dhe se „hetimi i konsolidimeve të tokave më të vjetra ka dëshmuar se mbi 100 vjet nuk e kanë ndryshuar shumë mënyrën se si shtrihen parcelat e kultivuara nëpër fshatrat e Finlandës“ (Konttinen, 2016, f. 6–7). Po ashtu është konstatuar se madhësia mesatare e parcelës ka mbetur pothuajse e njëjtë në disa zona dhe ka demonstruar rritje të vogël në zonat e tjera gjatë periudhës njëqind vjeçare pas përfundimit të projekteve përkatëse (Konttinen, 2016).

Nga Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian që i financojnë projektet e konsolidimit të tokës nga Programet Kombëtare të Zhvillimit Rural (PZHR-të), krahas bashkëfinancimit nga fondet e Bashkimit Evropian, kërkohet që t'i vlerësojnë masat e konsolidimit të tokës si pjesë e vlerësimit të ciklit të programit të Bashkimit Evropian, sipas *Rregullores Nr. 1 305/2013 të Bashkimit Evropian për mbështetjen e zhvillimit rural*. Këto vlerësime të detyrueshme e ofrojnë një pasqyrë të mënyrës se si janë shpenzuar fondet në kuadër të PZHR-ve, përfshirë për masat për financimin e projekteve të konsolidimit të tokës. Megjithatë, vlerësimet e Bashkimit Evropian duhet t'i plotësojnë e jo t'i zëvendësojnë vlerësimet më të hollësishme dhe të përqendruara teknikisht që bëhen me iniciativë të agjencisë udhëheqëse.

Rekomandohet që agjencia udhëheqëse rregullisht, p.sh. çdo katër deri pesë vjet, ta iniciojë një vlerësim të plotë të programit kombëtar të konsolidimit të tokës. Vlerësimin duhet ta bëjnë ekspertët e pavarur të vlerësimit që kanë njohuri të hollësishme dhe që e kuptojnë bujqësinë, tregjet e tokës dhe konsolidimin e tokës.

✓ **Rekomandimet kryesore 8.1:**
Monitorimi dhe vlerësimi

1. Në programin kombëtar dhe aktet ligjore dytësore të konsolidimit të tokës duhet të kërkohet që agjencia udhëheqëse ta bëjë monitorimin e rregullt të projekteve individuale të konsolidimit të tokës gjatë zbatimit të tyre.
2. Rekomandohet që agjencia udhëheqëse ta hartojë një plan për monitorimin dhe vlerësimin e programit të konsolidimit të tokës dhe projekteve të tij dhe të sigurojë që ky plan të zbatohet.
3. Kur projektet e konsolidimit të tokës i zbatojnë ofruesit e shërbimeve private të kontraktuara nga agjencia udhëheqëse, rekomandohet që disa projekte të zbatohen plotësisht nga stafi i agjencisë udhëheqëse çdo vit, në mënyrë që ta ndërtojnë dhe ruajnë kapacitetin për ta monitoruar dhe mbikëqyrur punën e ofruesve të shërbimeve në mënyrë efikase.
4. Të gjitha projektet e zbatuara të konsolidimit të tokës duhet të vlerësohen së paku shkurtimisht, për të vlerësuar nëse janë arritur rezultatet e planifikuara dhe për t'i zënë mësimet e nxjerra për përshtatjet e ardhshme të procedurave dhe programit.
5. Më Ligjin për Konsolidimin e Tokës dhe programin kombëtar të konsolidimit të tokës nga agjencia udhëheqëse duhet të kërkohet që ta bëjë një vlerësim të thellë të një shembulli të përzgjedhur të projekteve të zbatuara të konsolidimit.
6. Rekomandohet që agjencia udhëheqëse rregullisht, p.sh. çdo katër deri në pesë vjet, ta iniciojë një vlerësim të plotë të programit kombëtar të konsolidimit të tokës.

MJETET JURIDIKE



9. MJETET JURIDIKE

Mjetet juridike që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës luajnë rol themelor në ruajtjen e procesit. Duke marrë parasysh natyrën specifike të konsolidimit të tokës, e cila përfshin një numër të madh të palëve të interesuara, ndjeshmërinë e çështjeve të trajtuara dhe presionin kohor për t'i përfunduar projektet, mjetet juridike duhet të organizohen sipas rrethanave. Megjithatë, shtetet duhet të gjejnë mënyra efektive për t'i siguruar masat mbrojtëse, në mënyrë që zbatimi i projekteve të mos rrezikohet ose vonohet pa nevojë.

Vendet kanë qasje të ndryshme ndaj sigurimit të masave mbrojtëse të nevojshme. Ka shembuj në të cilët dega e gjyqësorit është përfshirë për së afërmi në proces. Në Norvegji, me tërë konsolidimin e tokës merret një gjykatë speciale (Sky, 2015), ndërsa në Danimarkë, Komisionin e Konsolidimit të Tokës e kryeson një gjyqtar. Megjithatë, në shumicën e shteteve, konsolidimi i tokës është proces administrativ, ndërsa Plani i Konsolidimit të Tokës miratohet përmes një vendimi administrativ. Prandaj, zbatohen rregullat e procesit administrativ, duke përfshirë mjetet juridike administrative. Kështu ndodhë në Maqedoninë e Veriut, ku procesi i konsolidimit të tokës mbrohet nga mundësia për të paraqitur ankesa në disa faza të ndryshme të planifikimit të rindarjes, përfshirë vlerësimin dhe draft Planin e Konsolidimit të Tokës. Plani i miratuar i Konsolidimit të Tokës, pas miratimit përmes procedurës administrative, mund t'i nënshtrohet shqyrtimit gjyqësor para se të hyjë në fuqi.

Përkundër qasjeve të ndryshme, në të gjitha shtetet procesi i konsolidimit të tokës bazohet në konsultime dhe në përfshirjen e një game të gjerë të palëve me interes, siç janë pronarët e tokave dhe bartësit e të drejtave të tjera. Me pronarët e tokave dhe shfrytëzuesit e tokave mbahen këshillime individualisht, si dhe gjatë takimeve publike dhe përmes organeve përfaqësuese (shih seksionin 6.2). Kjo do të thotë se ata duhet të dëgjohen dhe qëndrimet e tyre duhet të merren parasysh. Prosesi duhet të organizohet ashtu që shumicën e çështjeve të mund t'i zgjidhë Komisioni i Konsolidimit të Tokës ose ndonjë organ kompetent tjetër në vazhdim të projektit. Ata që nuk janë të kënaqur me zgjidhjet përkatëse duhet ta kenë të drejtën t'i paraqesin ankesë ndonjë autoritet administrativ më të lartë, nëse konsolidimi i tokës organizohet si pjesë e ndonjë procesi administrativ. Mjetet juridike administrative jo vetëm që e mundësojnë sigurimin më të mirë të masave mbrojtëse, por edhe e zvogëlojnë numrin e ankesave të mundshme në gjykata.

Mjetet juridike administrative duhet ta pezullojnë zbatimin e projektit vetëm në raste të jashtëzakonshme. Për shembull, në konsolidimin e tokës të bazuar në shumicë, ankesat administrative kundër rezultateve të vlerësimit të tokës mund ta vonojnë planifikimin e rindarjes, pasi që rindarja nuk do të ishte e mundur pa një vlerësim plotësisht të finalizuar të tokës. Përkundrazi, ankesat kundër rindarjes së propozuar të parcelave specifike nuk duhet ta vonojnë avancimin e projektit. Ankesat e tilla mund të trajtohen paralelisht me ndarjen e vazhdueshme të parcelave. Sidoqoftë, në të gjitha rastet, mjetet juridike administrative duhet të garantojnë që palët me interes të projektit ta kenë mundësinë të dëgjohen dhe ta pranojnë një vendim të arsyetuar për çështjen nga organi administrativ përkatës.

Vetëm pas shterimit të mjeteve juridike administrative, palët e interesuara duhet të kenë të drejtë të paraqesin ankesë në gjykatë. Qasjet lidhur me shqyrtimin gjyqësor të procesit ndryshojnë. Për shembull, në Danimarkë, ku zbatohet vetëm konsolidimi vullnetar i tokës, nuk ka mundësi të paraqitet ndonjë ankesë kundër miratimit të Planit të Konsolidimit të Tokës ose ndonjë vendimi tjetër të marrë nga Komisioni i Konsolidimit të Tokës. Opsioni i vetëm është që të ngrihet padi kundër agjencisë udhëheqëse (Ministria e Mjedisit dhe Ushqimit) dhe të kërkohet dëmshpërblim që rezulton nga projekti i konsolidimit të tokës.

Në Holandë (në konsolidimin e detyrueshëm të tokës) shqyrtimi gjyqësor kryhet hap pas hapi. Ndaj Planit të Zhvillimit të Tokës, i cili përgatitet në fillim të projektit, mund të ushtrohet ankesë pas miratimit të tij. Ankesat mund të kenë të bëjnë me çështjet e përcaktimit të bllokut (qeve) të konsolidimit të tokës, zvogëlimin e tokës për hapësira të përbashkëta, caktimin e pronësisë, funksionimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve, vendimet në lidhje me rrugët që hiqen dhe rrugët që bëhen publike (Heinen, 2018). Plani i rindarjes përbën një pjesë përbërëse të Planit të Zhvillimit të Tokës dhe miratohet në fund të procesit të planifikimit (shih seksionin 2.2.5). Plani i rindarjes, duke përfshirë Listën e Paditësve të Drejtë, i nënshtrohet shqyrtimit gjyqësor pas miratimit të tij. Pasi të trajtohen të gjitha ankesat lidhur me planin e rindarjes, vendimi për miratimin e planit të rindarjes ndryshohet në pajtim me rrethanat (nëse gjykata vendos kështu), ndërsa plani regjistrohet. Sapo të regjistrohet Plani i Rindarjes, Lista e Marrëveshjeve Financiare finalizohet dhe po ashtu i nënshtrohet shqyrtimit gjyqësor, i cili nuk e pezullon zbatimin praktik të projektit.

Në Finlandë, ankesat lidhur me konsolidimin e tokës mund të paraqiten në Gjykatën e Tokës e pastaj në Gjykatën e Lartë. Ankesat paraqiten në gjykata përmes Gjeodezisë Kombëtare të Tokës, e cila është përgjegjëse për zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës. Spektri i çështjeve që mund t'u nënshtrohen ankesave në gjykatë është ilustruar në kutinë 9.1, ku konsolidimi i tokës është njëra nga „procedurat kadastrale“.

Kutia 9.1: Çështjet që mund t'i nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor në Finlandë

Seksioni 232

- (1) Ankesë mund të paraqitet gjatë procedurës kadastrale lidhur me:
- 1) të drejtën për të qenë palë e interesuar në procedurë kadastrale;
 - 2) refuzimin e kundërshtimit për shkak të paragjykitimit;
 - 3) kufizimet lidhur me zbatimin e masave ose përdorimin e zonave të përmendura në nenin 177;
 - 4) ndërprerjen e procedurës kadastrale;
 - 5) kushtet e konsolidimit të tokës ose shtrirjen e konsolidimit të tokës;
 - 6) projektet e përmendura në nenet 72-74 ose çështjet e përmendura në nenin 84;
 - 7) ndonjë plan të konsolidimit të tokës ku ndonjë ankesë e ndarë nuk është lejuar për ndonjë çështje që është përfshirë në plan;
 - 8) kushtet për ekzekutimin dhe rindarjen e parcelave në tokë urbane dhe shtrirjen e zonës së rindarjes së parcelave;
 - 9) ndonjë vendim që është përmendur në nenin 142 lidhur me ndarjen e një zone të pronave të përbashkëta;
 - 10) ndonjë refuzim të ndonjë kërkesë për hedhjen poshtë të ndonjë ndarjeje, si dhe ndonjë plan të ndarjes në rastin e përmendur në nenin 52 (2);
 - 10a) ndonjë vendim nëse ndonjë ndarje duhet të ekzekutohet si ndarje e përbashkët në përputhje me nenin 48, përveç nëse vendimi bazohet në ndonjë marrëveshje të pronarëve të tokave; (...)
 - 11) ndonjë plan të ndarjes së ndonjë zone të pronave të përbashkëta kur një pjesë e ndarjes ekzekutohet në mënyrën e përmendur në nenin 137 (1);
 - 12) pagesën e kompensimit në rastin e përmendur në nenin 203 (2);
- (...).

Burimi: Akti i Formimit të Pasurive të Paluajtshme. Përkthim jozyrtar nga Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë, Finlandë..

Praktika e vendeve ilustron se mund të zbatohen qasje të ndryshme për mjetet juridike dhe se secili shtet duhet të krijojë mekanizma që i përshtaten më së miri situatës së tij. Në të gjitha rastet, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktohet që kontrollin përfundimtar të projektit të konsolidimit të tokës duhet ta bëjnë gjykatat. Procesi administrativ paraprak duhet ta zvogëlojë numrin e padive gjyqësore, ndërsa mjetet juridike duhet të organizohen ashtu që të mos e pengojnë dhe/ose pezullojnë zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës. Për këtë qëllim, në Ligjin për Konsolidimin e Tokës mund të përcaktohet se kush ka të drejtë të paraqesë padi dhe në këtë mënyrë ta kufizojë gamën e çështjeve ndaj të cilave mund të ushtrohen ankesa në gjykatë. Veprimet përkatëse ligjore nuk duhet ta pezullojnë zbatimin, përveç nëse ndonjë masë e tillë është më se e domosdoshme për shkak të keqpërdorimit, shpërdorimit të pushtetit, korrupsionit apo aspekteve të tjera. Për shembull, zbatimin e projektit mund ta pezullojë gjykata, nëse për shkak të keqpërdorimit projekti rrezikon të shkaktojë dëme serioze në mjedis ose nëse procesi shpërdoret për t'u shërbyer interesave private të vetëm një numri të pronarëve të tokave.

Për më tepër, me aktet ligjore që e rregullojnë shqyrtimin gjyqësor të procesit mund të kërkohet që të gjitha ankesat që kanë të bëjnë me projektin e konsolidimit të tokës të trajtohen në të njëjtën gjykatë. Kjo mund ta sigurojë një procedurë gjyqësore më të shpejtë dhe vendim uniform të formës së prerë nga një gjykatë e vetme, me anulimin eventuale të pastajmë të tij në ndonjë gjykatë e shkallës më të lartë. Me aktet ligjore përkatëse mund të përcaktohen edhe procedura specifike të shpejta të shqyrtimit gjyqësor të zbatueshme për konsolidimin e tokës.

✓ **Rekomandimet kryesore 9.1:**

Mjetet juridike

1. Ligji për Konsolidimin e Tokës dhe aktet e tjera ligjore relevante duhet të përcaktojnë mjete juridike që ruajnë procesin e konsolidimit të tokës. Kjo duhet t'i përfshijë mjetet juridike administrative dhe mundësinë e shqyrtimit gjyqësor.
2. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet t'ia japë të drejtën e ankimit kundër vendimeve të Komisionit të Konsolidimit të Tokës apo ndonjë organi kompetent tjetër që e miraton Planin e Konsolidimit të Tokës një autoriteti administrativ më të lartë.
3. Ligji për Konsolidimin e Tokës duhet të përcaktojë se kush ka të drejtë të paraqesë ankesa gjyqësore lidhur me projektin e konsolidimit të tokës dhe cilat çështje mund të jenë objekt i ankesës.
4. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës apo aktet ligjore relevante të tjera duhet të sigurohet që mjetet juridike të mos e pengojnë mbarëvajtjen e realizimit të projekteve të konsolidimit të tokës dhe të mos e pezullojnë realizimin e tyre pa ndonjë domosdoshmëri themelore për ndonjë masë të tillë.
5. Për më tepër, me Ligjin për Konsolidimin e Tokës apo aktet ligjore që i rregullojnë procedurat gjyqësore mund të kërkohet që të gjitha ankesat që kanë të bëjnë me projektin e konsolidimit të tokës të trajtohen në të njëjtën gjykatë.
6. Me aktet ligjore që i rregullojnë procedurat gjyqësore mund të përcaktohen edhe procedura specifike të shpejta të shqyrtimit gjyqësor të zbatueshme për konsolidimin e tokës.

**KOMBINIMI I
KONSOLIDIMIT TË
TOKËS ME BANKËN E
TOKËS**



10. KOMBINIMI I KONSOLIDIMIT TË TOKËS ME BANKËN E TOKËS

Banka e tokës është instrument i menaxhimit të tokës që e ka dëshmuar efektivitetin dhe rëndësinë e tij në lehtësimin e zbatimit të projekteve të konsolidimit të tokës. Ky kapitull përqendrohet në këto aspekte të bankës së tokës dhe nuk i përfshin mënyrat e tjera të përdorimit të këtij instrumenti apo ndonjë çështje institucionale.

Banka e tokës përdoret gjerësisht dhe i kombinuar me konsolidimin e tokës në disa nga shtetet e analizuara të Evropës Perëndimore, siç janë Danimarka, Gjermania dhe Holanda, si mjet për të rritur qarkullimin e tokës gjatë planifikimit të rindarjes. Ky instrument përdoret gjithashtu për t'i kompensuar pronarët e tokave me tokë, në vend të kompensimit monetar, kur toka bujqësore hiqet nga prodhimi për projektet e iniciuara nga publiku. Kjo mundëson fleksibilitet më të madh gjatë planifikimit të rindarjes kur përgatitet Plani për Konsolidimin e Tokës (shih seksionin 6.5).

Për hir të qartësisë në këtë udhëzues, termi „bankë e tokës“ duhet të kuptohet si institucioni publik që e bën blerjen, shitjen apo dhënien e ndërmjetme me qira të tokës në mënyrë që të rritet qarkullimi i tokës, të lehtësohet tregu i tokës rurale në përgjithësi dhe të përmbushen objektivat e politikës publike lidhur me përdorimin e qëndrueshëm të tokës rurale në veçanti (shih seksionin 2.1.1). Funkcioni i bankës së tokës në planifikimin e rindarjes është se e rrit qarkullimin e tokës, duke vënë në dispozicion më shumë tokë në „tërësinë e tokave“. Kjo është po ashtu qenësore për ta mundësuar lehtësimin e zgjerimit të pronave dhe fermave në procesin e konsolidimit të tokës.

Banka e tokës është e rëndësishme, sepse përdorimi i tokës shtetërore në dispozicion mund ta katalizojë procesin e planifikimit të rindarjes në zonën e projektit. Kjo do ta përfshinte kryesisht përdorimin e parcelave të vogla dhe shpesh të formësuara keq të tokave shtetërore në projektet e konsolidimit të tokave. Prandaj, rekomandohet që banka e tokës të përdoret për ta blerë (nëse është e nevojshme), shitur ose dhënë me qira tokën bujqësore në treg, si dhe për t'i përdorur këto instrumente për ta mbështetur dhe lehtësuar zbatimin e projekteve të konsolidimit të tokës ose projekteve të tjera të mëdha për qëllime publike. Vendet që kanë shumë tokë bujqësore shtetërore në zonat e projektit të konsolidimit të tokës do të jenë në gjendje që thjesht ta vënë në dispozicion këtë tokë për ta përmirësuar qarkullimin e tokës në procesin e rindarjes.

Përdorimi i bankës së tokës i integruar me procesin e konsolidimit të tokës është po ashtu qenësor kur zbatohen projekte të konsolidimit të tokës me objektiva shumëqëllimeshe (shih seksionet 3.1 dhe 6.5.1), p.sh. kur toka bujqësore nxirret nga prodhimi për të qenë pjesë e projekteve siç është ndërtimi i infrastrukturës në shkallë të gjerë, restaurimi i natyrës, mbrojtja e mjedisit apo zbutja dhe përshtatja ndaj ndryshimeve klimatike. Në këto situata, instrumenti i bankës së tokës mundëson që pronarët e tokave dhe bujqit në procesin e konsolidimit të tokës të mund të kompensohen me tokë në vend të fondeve monetare. Kjo mund ta shmangë çrregullimin e strukturave të fermave në zonat e projektit. Në këtë mënyrë, konsolidimi i tokës bëhet alternativë e blerjes së tokës private përmes shpronësimit.

Blerja e tokës private nga banka e tokës është veçanërisht relevante në zonat me sipërfaqe të vogël të tokave që tashmë janë në pronësi të shtetit, ku pak pronarë toke janë të interesuar t'i shesin parcelat e tokës dhe ku nevojitet tokë shtesë për t'i kompensuar bujqit aktivë për tokën nga e cila ata tashmë kanë hequr dorë për projektet e lartpërmendura. Pasi të planifikohet ndonjë projekt dhe para se të fillohet projekti i konsolidimit të tokës, banka e tokës duhet të kërkojë që të blejë toka nga pronarët privatë sipas kushteve normale të tregut të tokave, t'i marrë me qira përkohësisht e

pastaj t'i përdorë për ta katalizuar planifikimin e rindarjes duke e shtuar qarkullimin e tokës. Banka e tokave po ashtu mund t'i shesë apo shkëmbejë tokat gjatë projektit të konsolidimit të tokës, për ta lejuar formimin e parcelave më të mëdha, me trajtë më të mirë, dhe për t'i arritur objektivat e tjera të konsolidimit të tokës. Në disa shtete, bankave të tokës u jepet e drejta e parablerjes për të blerë toka në zonat e projektit të konsolidimit të tokës.

Njëra nga përparësitë më të mëdha të bankës së tokës si mjet ndihmës për konsolidimin e tokës është disponueshmëria e burimeve rikthyese, meqë banka e tokës blen dhe shet tokë duke i marrë fondet. Nëse banka e tokës ka të drejtë t'i mbajë të ardhurat nga shitja e tokës dhe t'i përdorë ato më vonë për blerje të tjera, në vend se të varet nga buxheti i shtetit, kjo do të krijonte instrument më fleksibil dhe më të qëndrueshëm. Prandaj, aktet ligjore që e rregullojnë bankën e tokës duhet të lejojnë që banka e tokës ta ketë një buxhet rikthyes, i cili, për këtë arsye, nuk do të kërkohej që të transferohet në buxhetin e shtetit çdo vit. Aktivitetet bankare të tokës nuk mund të funksionojnë në mënyrë efektive nëse fondet i ndahen bankës së tokës çdo vit, pasi banka e tokës duhet ta sigurojë vazhdimësinë e aktiviteteve të saj. Është gjithashtu e nevojshme që procedurat e vendimmarrjes në bankën e tokës të jenë të shkurtra dhe të shpejta dhe t'ia lejojnë bankës së tokës që të veprojnë në tregun e tokës në të njëjtën mënyrë si pronarët privatë d.m.th të marrë vendime për blerjet dhe shitjet me një njoftim të shkurtër. Detyrimi për të kërkuar leje ministrore ose qeveritare për çdo transaksion do të shpinte, sipas të gjitha gjasave, në vonesa dhe humbje të ndonjë blerjeje. Transferimi i të paktën një pjese të tokës bujqësore shtetërore në bankën e tokës duhet të jetë hapi i parë për fillimin e aktiviteteve të bankës së tokës.

Forma ligjore e bankave të tokës ndryshon shumë nga vendi në vend. Në Danimarkë, Njësia e Konsolidimit të Tokës e Agjencisë Bujqësore Daneze kryen veprimtari të bankës së tokës në emër të Ministrisë së Mjedisit dhe Ushqimit.

Në Finlandë, blerjen e tokës për qëllime të bankës së tokës e bëjnë Qendrat Shtetërore Lokale Ekonomike, të Mjedisit dhe të Trafikut. Kjo bëhet në bashkërendim me stafin e Gjeodezisë Kombëtare, ndërsa buxhetin vjetor për këtë e cakton Ministria e Bujqësisë dhe Pylltarisë (për projektet e konsolidimit të tokave bujqësore ose pyjore), Ministria e Transportimit (për konsolidimin e tokës në projektet e autostradave apo hekurudhave) ose Ministria e Mjedisit (për konsolidimin e tokës në projektet e ruajtjes së natyrës).

Në Gjermani, banka e tokës (si veprim i përkohshëm i kufizuar për kohëzgjatjen e një projekti të konsolidimit të tokës) ushtrohet rregullisht në çdo projekt të konsolidimit të tokës në mënyrë fleksibile dhe me kosto efektive. Kjo mundëson që të shtohet qarkullimi i tokës dhe të blihet tokë për qëllime publike në zonën e projektit. Rolin e bankës së tokës e kryen ose autoriteti i konsolidimit të tokës ose Organi i Pjesëmarrësve, i përfaqësuar përmes Bordit të tij (shih seksionin 2.2.3).

Banka e tokës gjithashtu mund të sigurojë funksione më të gjera dhe zbatimin e ndonjë politike aktive të tokës. Mund të jetë përgjegjëse për menaxhimin e tërë tokës shtetërore ose një pjese të saj dhe, për këtë arsye, ta përdorë atë për konsolidimin e tokës ose për qëllime të tjera publike. Banka e tokës gjithashtu mund të përdoret në mënyrë aktive për ta mbështetur zhvillimin e pronarëve të vegjël ose fermave të bujqëve të rinj në ferma familjare komerciale dhe kështu t'u jepet përparësi grupeve të tilla kur toka shtetërore jepet me qira ose privatizohet. Banka e Tokës mund të blejë tokë nga pronarët privatë në zonat ku planifikohen projekte përkatëse në të ardhmen ose në zonat ku braktiset toka bujqësore e përshtatshme për prodhim.

✓ Rekomandimet kryesore 10.1:**Kombinimi i konsolidimit të tokës me bankën e tokës**

1. Në Ligjin për Konsolidimin e Tokës apo në ndonjë akt ligjor për bankën e tokës duhet të parashihet përdorimi i një instrumenti të bankës së tokës në kombinim me konsolidimin e tokës, për ta rritur qarkullimin e tokës, për ta lehtësuar zgjerimin e fermave dhe për t'i kompensuar pronarët e tokave në vend të kompensimit monetar, kur toka nxirret nga prodhimi për projektet e iniciuara nga publiku.
2. Aktet ligjore që i rregullojnë aktivitetet e bankës së tokës duhet të parashohin se aktivitetet e bankës së tokës përdoren në përputhje me objektivat më të gjera strategjike më të gjera të konsolidimit të tokës.
3. Aktet ligjore që i rregullojnë aktivitetet bankare të tokës duhet ta lejojnë përfshirjen e tokës bujqësore shtetërore në bankën e tokës.

PERSPEKTIVAT GLOBALE PËR KONSOLIDIMIN E TOKËS



11. PERSPEKTIVAT GLOBALE PËR KONSOLIDIMIN E TOKËS

Fokusi kryesor i këtij udhëzuesi ishte që t'u jepeshin udhëzime ligjore vendeve në Evropë dhe në Azinë Qendrore, veçanërisht në mbështetje të programit rajonal të FAO-s për të hartuar legjislacion të shëndoshë dhe funksional për konsolidimin e tokës në mbështetje të zhvillimit rural. Rekomandimet e udhëzuesit bazohen në studimin e kryer rajonal të praktikave të mira për legjislacionin e konsolidimit të tokës në vendet evropiane me programe kombëtare të konsolidimit të tokës, si dhe në përvojat e FAO-s dhe autorëve në rajon (Hartvigsen, 2019).

Sidoqoftë, shpresohet dhe pritet që ky udhëzues të jetë relevant edhe për vendet në rajonet e tjera. Evropa është rajoni me traditën më të fortë dhe më të gjatë të konsolidimit të tokës, por edhe vendet në Azinë Lindore dhe Juglindore, siç janë Kina, Republika e Koresë, Japonia dhe India, kanë traditë të gjatë të konsolidimit të tokës (Bullard, 2007). Vendet e tjera në Azi që janë të reja në konsolidimin e tokës, siç është Mianmari (shih figurën 11.1) dhe Vietnami, kanë shfaqur interesim për ta futur atë në kornizat kombëtare të tyre, ndërsa puna paraprake tashmë është duke u bërë. E tërë toka bujqësore është pronë e shtetit në këto vende, ndërsa fokusi është në konsolidimin e të drejtave të shfrytëzimit të tokës.

Po ashtu, disa vende në Afrikë kanë përvojë me konsolidimin e tokës, që është jo përherë shumë e suksesshme, por nevoja për këtë është dokumentuar (Asiama, Bennett dhe Zevenbergen, 2017). Për më tepër, copëzimi i tokës si nxitës për konsolidimin e tokës është i përhapur edhe në vendet në Afrikës së Veriut dhe Lindjes së Afërt, të cilat deri më tash kanë pak përvojë me konsolidimin e tokës (FAO, 2017c). Kështu, është e arsyeshme të supozohet se ka potencial të papërbushur për zhvillimin dhe vënien në zbatim të instrumenteve të konsolidimit të tokës përtej Evropës dhe Azisë. Në të njëjtën kohë, shumë vende me programe të vazhdueshme të konsolidimit të tokës po përballen me pengesa ligjore dhe operacionale dhe shpresojmë se edhe ato do të përfitojnë nga ky udhëzues.

Në anën tjetër, FAO i ka organizuar ose bashkorganizuar më shumë se 20 punëtori rajonale që nga viti 2002, me një fokus në aspektet e ndryshme të konsolidimit të tokës në Evropë.¹⁹ Deri më tani ka pasur shumë pak ngjarje dhe nisma me perspektivë globale. Ekziston një nevojë e përgjithshme për ta krijuar një pasqyrë globale të praktikave të konsolidimit të tokës, si dhe për një shkëmbim ndërrajonal dhe global të përvojave në konsolidimin e tokës. Kjo po ashtu ndërlidhet me legjislacionin për konsolidimin e tokës. Siç u përmend më parë, konsolidimi i tokës ka potencial global që përfshin rajonet me pak ose aspak përvojë. Për më tepër, mund të jetë e dobishme që të zhvillohen dhe përdoren instrumente të konsolidimit të tokës në vendet ku copëzimi i tokës – edhe ndarja e pronësisë dhe e tokës, edhe pronat e vogla dhe madhësitë e fermave – po e pengon zhvillimin e fermave të qëndrueshme në të tria dimensionet (ekonomik, shoqëror dhe mjedisor). Konsolidimi i tokës mund të zhvillohet aty ku ka nevojë për një instrument të menaxhimit të tokës me shumë qëllime, për ta rregulluar pronësinë e tokës dhe për ta përdorur tokën për një numër më të madh të pronarëve të tokave si dhe për shfrytëzuesit në të njëjtat zona të prekura nga projektet që kërkojnë hapësirë, siç janë projektet e ndërtimit të infrastrukturës në shkallë të gjerë, projektet e restaurimit të natyrës, mbrojtjes së mjedisit, zbutjes dhe përshtatjes ndaj ndryshimeve klimatike, etj.

¹⁹ Shih faqen e FAO-s: <http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/>

Figura 11.1: Harta e parcelave të tokës para dhe pas pilot projektit të konsolidimit të tokës në fshatin Tegyi Gone, Birmani



Burimi: Marrë nga Raporti i Përfundimit – Konsolidimi i Tokave Bujqësore në fshatin Tegyigone, projekt i AKNB-së, 2015.

Njëra nga ngjarjet e pakta që u përqendrua në konsolidimin e tokës në një perspektivë globale ishte „Simpoziumi për konsolidimin e tokës dhe riorganizimin e tokës për zhvillim të qëndrueshëm“ që u organizua në Apeldoorn, Holandë, në nëntor të vitit 2016 (shih seksionim 1.1). Simpoziumi përfundoi me *Deklaratën e Apeldoorn-it për Konsolidimin e Tokës dhe Riorganizimin e Tokës për Zhvillim të Qëndrueshëm* (Louwsma et al., 2017). Kjo Deklaratë e theksoi rëndësinë e zhvillimit të instrumenteve të konsolidimit të tokës që janë në përputhje me VGGT-të, respektit për të gjithë bartësit legjitim të të drejtave të pronësisë dhe të drejtat e tyre dhe kontributeve më të mira të mundshme për arritjen e Objektivave të Zhvillimit të Qëndrueshëm. Nevoja për shkëmbim të përvojave ndërrajonale është pranuar, ndërsa tani është koha për ta vazhduar këtë proces.

REFERENCAT

LITERATURA

- Aleknavičius, P.** 2012. *Nepriklausomoje Lietuvoje atliktų žemės ūkio paskirties žemės pertvarkymo darbų lyginamoji analizė*. Public Policy and Administration, Vol. 11, No. 2, pp. 246-259. Mykolas Romeris University, Lithuania. (në dispozicion edhe në https://www.mruni.eu/upload/iblock/721/007_Aleknavicius.pdf).
- Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb).** 1995. Flurbereinigungsgesetz / Land Consolidation Act (Federal Republic of Germany), Schriftenreihe der ArgeFlurb, HEFT 6.
- Asiama, K.O., Bennett, R.M. & Zevenbergen, J.A.** 2017. Land Consolidation for Sub-Saharan Africa's Customary Lands – The Need for Responsible Approaches. *American Journal of Rural Development*, 2017, Vol. 5, No. 2, 39-45.
- Avramovic, M.** 2004. Uredenje zemljsne teritorije komasacijom u Republici Srbiji. *Geodetska sluzba*, Vol. 33, No. 1, pp. 54-68.
- Basalykas, A.** 2014. *Lietuvos kraštovaizdis*. Vilniaus universitetas, Vilnius. 242 p. (also available at www.gkk.gf.vu.lt/images/leidiniai/A.Basalykas.pdf).
- Becker, M.** 2017. *Options for Legislative and Institutional Reform of Land Consolidation in Serbia: Choosing the Right Approach and Building Regional Expert Networks*. Punim i përgatitur për prezantim në Konferencën e Bankës Botërore të vitit 2017 për Tokën dhe Varfërinë, 21-24 mars 2017, Banka Botërore, Uashington, DC.
- Binns, B.** 1950. *The consolidation of fragmented agricultural holdings*. Rome, FAO.
- Bullard, R.** 2007. *Land consolidation and rural development*. Anglia Ruskin University.
- Daugaliene, V.** 2007. *Recent developments in land consolidation in Lithuania*. Artikull i prezantuar në Punëtorinë Rajonale për Programin e Zhvillimit Rural të BE-së 2007-2013 dhe zbatimin e tij për konsolidimin e tokës, Pragë, Ceki.
- FAO.** 1955. *The State of Food and Agriculture 1955 – review of a decade and outlook*. Rome.
- FAO.** 2002. *Land Tenure and Rural Development*. FAO Land Tenure Studies 3. Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/y4307e/y4307e05.htm#bm05>).
- FAO.** 2008. *Opportunities to mainstream land consolidation in rural development programmes of the European Union*. FAO Land Tenure Policy Series 2. Rome.
- FAO.** 2013. *Governing Land for Women and Men – A Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure*. Governance of Tenure Technical Guide 1. Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/a-i3114e.pdf>).
- FAO.** 2015. *Pilot evaluation: Land Consolidation in Konya Region, Cumra District, villages Inli and Dinlendik (2010-2012)*. Final Report by Kvistgaard, M. with input from Hartvigsen, M. FAO/Turkey Partnership Programme (UTF/TUR/060/TUR). Rome.

- FAO.** 2016. Responsible Governance of Tenure and the Law. FAO Governance of Tenure Technical Guide No. 5. Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/tenure/resources/results/card/en/c/27fac10b-126d-48fa-a417-d5c65a120b86>).
- FAO.** 2017a. *Creating a system to record tenure rights and first registration.* Governance of Tenure Technical Guide. Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/a-i7559e.pdf>).
- FAO.** 2017b. *Report for Country wide analysis of feasibility for implementation of land consolidation.* Prepared under the MAINLAND project in North Macedonia (GCP/MCD/002/EC – Mainstreaming of the National Land Consolidation Programme),), implementuar nga FAO dhe financuar nga Bashkimi Evropian.
- FAO.** 2017c. *Study on small-scale family farming in the Near East and North Africa Region – Focus Country: Egypt.* Rome.
- FAO.** 2018. *Realizing women's legal rights to land in the law – A guide for reporting on SDG 5a2.* Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/l8785EN/i8785en.pdf>).
- FAO & GIZ.** 2019. Guidelines on Strengthening Gender Equality in Notarial Practices – South-East Europe. 36 pp. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/CA2953EN/ca2953en.pdf>).
- Gollwitzer, T.** 2018. Land Consolidation Legislation in Germany/Bavaria. A presentation from the 10th International LANDNET Workshop, Regional Consultation Land Consolidation Legislation, Skopje, North Macedonia, 19-21 June 2018.
- Haldrup, N.O.** 2004. *Danish Land Consolidation/The interaction between land consolidation and land banking.* Punëtorja Ndërkombëtare: Banka e tokës/Fondet e Tokës si Instrument për Përmirësimin e Menaxhimit të Tokës për ShEQL dhe CIS, organizuar nga Drejtoria për Ushqim, Peshkim dhe Agrobiznes, Divizioni i Konsolidimit të Tokës (DFFE) dhe FAO/UN, Tonder, Danimarkë, 17-20 mars 2004..
- Hartvigsen, M.** 2014a. Land consolidation and land banking in Denmark – tradition, multi-purpose and perspectives. *Danish Journal of Geoinformatics and Land Management*, Year 122, Vol. 47, 1-7, p. 52.
- Hartvigsen, M.** 2014b. Land Mobility in a Central and Eastern European Land Consolidation Context. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research* 10:1, p. 26.
- Hartvigsen, M.** 2015a. *Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe After 1989: Experiences and Perspectives.* Disertacion doktrature, Aalborg University. (në dispozicion edhe në https://vbn.aau.dk/ws/files/316449007/Morten_B_Hartvigsen_EPUB.pdf).
- Hartvigsen, M.** 2015b. *Experiences with Land Consolidation and Land Banking in Central and Eastern Europe After 1989.* Presentation for FAO Land Tenure Working Paper, No. 26, 138 pp. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/a-i4352e.pdf>).
- Hartvigsen, M.** 2019. FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia from 2002-2018, Experiences and way forward. *FAO Land Tenure Journal* 1/2019. Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/3/CA3184EN/ca3184en.pdf>).
- Hartvigsen, M., Versinskas, T., Vidar, M., Mitić Arsova, K., Van Holst, F. & Gorgan, M.** 2019. *FAO recommendation on land consolidation legislation.* Punim i prezantuar në Konferencën e Bankës Botërore të vitit 2019 për Tokën dhe Varfërinë, Uashington, DC, 25-29 mars 2019.

- Heinen, J.** 2018. Overzicht landinrichtingsjurisprudentie 2007-2017: het inrichtingsplan. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, Issue 11/2017, pp. 602-611.
- Hiironen, J. & Niukkanen, K.** 2014. On the structural development of arable land in Finland – How costly will it be for the climate? *Land Use Policy* 36, p. 196, ELSEVIER.
- Jacoby, E.H.** 1959. *Land Consolidation in Europe*. Studim i bazuar në punën e Grupit Punues për Konsolidimin e Pronave të organizuar në kuadër të Nënkomisionit për Përdorimin e Tokës dhe Ujit të Komisionit Evropian për Bujqësinë. Publikuar nga Instituti Ndërkombëtar për Bonfikimin dhe Përmirësimin e Tokës në Universitetin Wageningen, Holandë. Romë, FAO.
- Jansen, L., Lemmen, C. & Wouters, R.** 2010. *The computerised land re-allotment process in Turkey and the Netherlands in multi-purpose land consolidation projects*. Punim i prezantuar në Kongresin e FIG-së në vitin 2010, Sidnei, Australi, 11-16 prill 2010.
- Kontinen, K.** 2016. *The Effectivity of Land Consolidation in Finland. Symposium on Land Consolidation and Readjustment for Sustainable Development*. FIG OICRF, 9-11 November 2016. Apeldoorn, Netherlands. (në dispozicion edhe në <https://www.oicrf.org/-/the-effectivity-of-land-consolidation-in-finla-1>).
- Leenen, H.** 2014. Land Development in The Netherlands. *Zeitschrift für Geodäsie, Geo-information and Land Management*, Issue 3/2014, pp. 166-172.
- Louwsma, M., Lemmen, C., Hartvigsen, M., Hiironen, J., Du Plessis, J., Chen, M. & Laarakker, P.M.** 2017. *Land consolidation and land readjustment for sustainable development – the issues to be addressed*. Punim i prezantuar në Javën e Punës të Federatës Ndërkombëtare të Gjeodetëve (FIG) në Helsinki, Finlandë..
- Ministry of Agriculture and Forestry (Finland).** 2015. *Land Rearrangement Strategy of the Ministry of Agriculture and Forestry for 2015–2020*. Helsinki. (në dispozicion edhe në www.mmm.fi).
- Marinkovic, G., Trifkovic, M. & Nestorovic, Z.** 2013. Mogucnosti Rekomasacije u Srbiji na Primeru Opstine Sombor. Zbornik radova GF Subotica, No. 22, pp. 199-208, UDK: 332.3, 2013.
- Meijer, G. & Emmens, N.** [No date]. *Financial arrangements in land consolidation – a visual method for valuation explained*. (në dispozicion edhe në <https://www.oicrf.org/-/financial-arrangements-in-land-consolidation-a-visual-method-for-valuation-explain-1>).
- Meliczek, H.** 1973. The work of FAO and experiences in land consolidation. *Land Reform, Land Settlement and Co-operatives*, No. 1. Rome, FAO. pp. 50–63.
- Ónega-López, F.J., Puppim de Oliveira, J.A. & Crecente-Maseda, R.** 2010. *Planning Innovations in Land Management and Governance in Fragmented Rural Areas: Two Examples from Galicia (Spain)*. European Planning Studies Vol. 18, No. 5.
- Palmer, D., Munro-Faure, P. & Rembold, F.** 2004. Land consolidation and rural development in Central and Eastern Europe. *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Land management*, 2/2004.
- Sky, P.K.** 2015. Land consolidation in Norway in an international perspective. *Spanish Journal of Rural Development*, Vol. VI (1-2): 81-90.
- Sulonen, K. & Kotilainen, S.** 2016. *Lessor's Status in Land Consolidation in Finland*. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research. 1:11. 18-36.

Bazuar në praktikat rregullative në Evropë

Thomas, J. 2004. Modern Land Consolidation - recent trends on land consolidation in Germany. ((në dispozicion edhe në <https://pdfs.semanticscholar.org/5fb9/0c15f48bbd627ea6c587e8462a7261a56801.pdf>).

Thomas, J. 2006. Attempt on Systematization of Land Consolidation Approaches in Europe. *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Land management*, 3/2006, p. 156-161.

Trifkovic, M., Ninkov, T. & Marinkovic G. 2013. Komasačija. FTN izdavastvo, Novi Sad.

Van den Noort, P.C. 1987. Land consolidation in the Netherlands. *Land Use Policy*, Vol. 4 (1), January 1987, pp. 11-13. Elsevier Ltd. ((në dispozicion edhe në <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0264837787900044>).

Van Holst, F. 2018. *Towards Improved Farm Structures and Rural Land Market Functioning: Policy Options based on Lessons from European Experience*. Raporti historik për Diagnostikën Sistematike të Bankës Botërore për Armeninë, f. 16-17.

Van Holst, F., Hartvigsen, M., & Ónega López, F. 2018. *Land governance for development in Central and Eastern Europe: Land fragmentation and land consolidation as part of Sustainable Development Goals*. Konferenca e Bankës Botërore për Tokën dhe Varfërinë, mars 2018.

Vasiljevic, D., Radulovic, B., Babovic, M. & Todorovic, S. 2018. Land Consolidation as unused potential - The effects of implementation, barriers and potential relevance of agricultural land consolidation in Serbia. NALED.

INSTRUMENTET LIGJORE

Instrumentet ligjërish të detyrueshme

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), adopted by the United Nations General Assembly on 18 December 1979 in New York. It was ratified 3 September 1981.

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (also known as the European Convention on Human Rights), adopted in Rome on 4 November 1950 and came into force in 1953.

Instrumentet ligjërish jo të detyrueshme

Apeldoorn Declaration on Land Consolidation and Land Readjustment for Sustainable Development. Concluding declaration at the International Symposium on Land Consolidation and Land Readjustment, organized in Apeldoorn, the Netherlands, 9–11 November 2016.

The Munich Statement on land consolidation as a tool for rural development in CEE/CIS countries. Concluding statement at the International Symposium on Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: A gate towards sustainable rural development in the new millennium, held in Munich, dated 28 February 2002.

The Tonder Statement – Land Banking and Land Funds: Elements for Land Consolidation, Land Management and Rural Development. Concluding statement at the International Workshop on Land banking / Land funds as an Instrument for Improved Land Management in CEEC and CIS, held in Tonder, Denmark, dated 20 March 2004.

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by 193 countries at the UN General Assembly on 25 September 2015 (UN Resolution 70/1). The Agenda has 92 paragraphs. Paragraph 59 outlines the 17 Sustainable Development Goals and the associated 169 targets and 232 indicators.

Universal Declaration of Human Rights, adopted by the United Nations General Assembly A/RES/217 A (III), 10 December 1948.

Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. FAO, 2012. Rome. (në dispozicion edhe në <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>)

LEGJISLACIONI MBIKOMBËTAR

Bashkimi Europian

Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive).

Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (Nitrate Directive).

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive).

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, 23 October 2000 (Water Framework Directive).

Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (Birds Directive).

Regulation No. 1 305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No. 1 698/2005.

LEGJSLACIONI KOMBTAR

Çekia

- Law No. 139/2002 on Land Consolidation and Land Offices (*Zákon č. 139/2002 Sb., ze dne 21. března 2002 o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku*).

Danimarka

- Executive Order on Land Consolidation (*Bekendtgørelse om jordfordeling*) No. 331, dated 25 March 2013.
- Law on Land Consolidation and Public Purchase and Sale of Real Property for Agricultural Purposes (*Bekendtgørelse af lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. (jordfordelingsloven)*, nr 31 af 04/01/2017).

Finlanda

- Real Estate Formation Act 12.4.1995/554 (*Kiinteistönmuodostamislaki* – Finnish) and (*Fastighetsbildningslag* – Swedish), 1995.
- Highways Act (503/2005), (*Maantielaki 23.6.2005/503* – Finnish) and (*Landsvägslag 23.6.2005/503* – Swedish) 2005.
- Land Rearrangement Strategy, adopted by the Ministry of Agriculture and Forestry, 2015. Does not have the status of a legal document.

Gjermania

- Land Consolidation Act (*Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)*) adopted on 14 July 1953, consolidated on 16 March 1976, with latest amendments adopted on 19 December 2008.
- (Bavaria) Land Consolidation Implementation Law (*Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes [AGFlurbG]*) published on 8 February 1994, amended by Section 39 of the Law on 20 December 2011.
- (Bavaria) Village Renewal Guidelines (*Dorferneuerungsrichtlinien zum Vollzug des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms [DorfR]*). Notice from the Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry, dated 29 March 2019.
- (Bavaria) Financing Guidelines for Rural Development (*Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung [FinR-L]*). Notice from the Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry, dated 9 July 2019.

Lituania

- Law on Land (*Žemės įstatymas*), No. I-446, 26 April 1994.
- Government Resolution no. 697 on the Approval of Rules for Drafting and Implementation of Land Consolidation Projects (*Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 697 Dėl žemės konsolidacijos projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo*), dated 27 June 2005.
- Government Resolution no. 81 on the Approval of the National Land Consolidation Strategy (*Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 81 Dėl Nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos patvirtinimo*), dated 23 January 2008.

Holandė

- Law on Land Consolidation (*Wet op de Ruilverkaveling*), adopted in 1924 and entered into force 1 December 1924.
- Land Consolidation Law of 1954 (*Ruilverkavelingswet 1954*) (entered in force 15 February 1955).
- Law on Environmental Management (*Wet Milieubeheer*), adopted 13 July 1979.
- Land Development Law (*Landinrichtingswet*), adopted 9 May 1985.
- Law on Development of Rural Areas (*Wet Inrichting Landelijk Gebied*), adopted 7 December 2006 and entry into force on 1 January 2007. Note: by 2022, this Law will be incorporated into a single Act entitled Environment and Planning Act (*Omgevingswet*).

- Decree on Environmental Impact Assessment (*Milieu-effectrapportage*), adopted 4 July 1994.
- Ministerial Regulation on Functioning of Land Consolidation Committee (*Regeling Werkwijze Landinrichtingscommissie*) (Staatscourant 1985 No. 217), adopted in 1985.

Maqedonia e Veriut

- Law on Consolidation of Agricultural Land, Official Gazette of North Macedonia 187/2013, 61/2016 and 83/2018.

Portugalia

- Law No. 111/2015 dated 27 August 2015 Establishing the Legal Regime of Land Re-structuring, amending the Civil Code, and repealing the Decree-Laws No. 384/88 dated 25 October 1988 and 103/90 dated 22 March 1990 (*Lei n.º 111/2015 de 27 de agosto Estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, altera o Código Civil, e revoga os Decretos - Leis n.os 384/88, de 25 de outubro, e 103/90, de 22 de março*).

Serbia

- *Urbar* Law on Land Consolidation, entered into force in 1836 under the territory of the Austro-Hungarian Empire.
- Law on Consolidation in Banat and Backa, entered into force in 1908.
- Law on Arrondation and Consolidation of Agricultural and Forest Land, Official Gazette of the Socialist Republic of Serbia No. 47/1974 (*Zakon o arondaciji i komasaciji poljoprivrednog i sumskog zemljišta, Sluzbeni Glasnik Socijalisticke Republike Srbije Br. 47/1974*).
- Law on Agricultural Land, Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 62/2006, 65/2008 and 41/2009. (*Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Sluzbeni Glasnik Republike Srbije Br. 62/2006, 65/2008 i 41/2009*) Unofficial translation.

Spanja

- Law of 20 December 1952 (BOE No. 358, of 23 December 1952).
- (Galicia). Law on Land Consolidation (*LEY 10/1985, de 14 de agosto, de Concentración Parcelaria para Galicia*), 1985.
- (Galicia). Law on the Improvement of Agrarian Land Structures of Galicia (*LEY 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia*), dated 17 June 2015.
- Decree No. 118 approving the text of the Law on Agrarian Reform and Development (*Decreto de reforma agraria e desenvolvimento*), 12 January 1973.

Turqia

- Law No. 7 139 of 19 April 2018.

Udhëzues ligjor për konsolidimin e tokës

Bazuar në praktikat rregullative në Evropë

Konsolidimi i tokës është instrument tejet i efektshëm i menaxhimit të tokës që mundëson përmirësimin e strukturës së pronave bujqësore dhe fermave, çfarë e ngrit efikasitetin ekonomik dhe social të tyre dhe u sjell dobi si bartësve të të drejtave, ashtu edhe shoqërisë në përgjithësi. Meqë konsolidimi i tokës i jep qarkullim pronësisë së tokës dhe të drejtave të tjera të tokës, ai po ashtu e mundëson ndarjen e zonave të reja me destinime të veçanta përveç bujqësisë, si për shembull për infrastrukturë publike apo mbrojtje dhe restaurim të natyrës. Nga përvoja me projektet në shtetet anëtare FAO ka mësuar se instrumentet e konsolidimit të tokës e bëjnë të domosdoshme një rregullore ligjore të shtjelluar në mënyrë të thukët dhe të integruar në kornizën ligjore kombëtare.

Konsolidimi i tokës është procedurë e rregulluar me ligj që udhëhiqet nga një organ publik dhe që përdoret për ta përshtatur strukturën e pronave në zonat rurale përmes një rindarjeje gjithëpërfshirëse të parcelave, të bashkërenduar midis pronarëve dhe shfrytëzuesve të tokave, për ta reduktuar copëzimin e tokave, për ta lehtësuar zgjerimin e fermave dhe/ose për t'i arritur objektivat e tjera publike, përfshirë restaurimin e natyrës dhe ndërtimin e infrastrukturës.

Ky udhëzues ligjor ofron udhëzime të hollësishme lidhur me çështjet legjislative që kanë të bëjnë me konsolidimin e tokës në mënyra që përputhen me Udhëzimet Vullnetare për Qeverisjen e Përgjegjshme të Zotërimit të Tokës, Peshkatarisë dhe Pyjeve në kontekstin e Sigurisë Kombëtare të Ushqimit dhe të drejtës ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Ai përqendrohet në konsolidimin e tokës në zonat rurale dhe bazohet në praktikat e mira legjislative rajonale në konsolidimin e tokës në Evropë.

Ky udhëzues ligjor është botuar në bashkëpunim me Zyrën Rajonale të FAO-s për Evropën dhe Azinë Qendrore.

Kjo vepër u botua fillimisht nga Organizata e Ushqimit dhe Bujqësisë e Kombeve të Bashkuara (FAO) në anglisht si „Legal Guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe“. Ky përkthim në shqip u rregullua nga GIZ Planifikimi Hapësinor dhe Menaxhimi i Tokës i financuar nga Qeveria Federale Gjermane për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (BMZ). Në rast të mospërputhjeve, gjuha origjinale do të qeverisë.



german
cooperation

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

ISBN 978-9951-9044-0-7



9 789951 904407