



QËNDRIM PUBLIK

Mbi projektligjin
“Për kalimin në pronësi të tokës bujqësore tek
personat fizikë dhe juridikë të huaj”
në kontekstin e zhvillimit rural dhe integritetit
evropian

QËNDRIM PUBLIK

Mbi projektligjin “Për kalimin në pronësi të tokës bujqësore tek personat fizikë dhe juridikë të huaj” në kontekstin e zhvillimit rural dhe integritit evropian

Përgatiti për publikim: Evelina Azizaj, Koordinatore Kombëtare

Layout: Ema Ismaili

© Rrjeti Shqiptar për Zhvillimin Rural, 2026.

Ky qëndrim publik përfaqëson qëndrimin e përbashkët të organizatave anëtare të Rrjetit Shqiptar për Zhvillimin Rural dhe është hartuar me synimin për të kontribuar në një debat të informuar mbi politikat për tokën bujqësore, zhvillimin rural dhe procesin e integritit evropian të Shqipërisë.

Layout-i i këtij publikimi është përgatitur me mbështetjen financiare të WE Effect dhe Qeverisë suedeze, në kuadër të projektit “Mbështetje për zhvillimin rural gjithëpërfshirës dhe të qëndrueshëm në Shqipëri”, i cili zbatohet nga Rrjeti Shqiptar për Zhvillimin Rural gjatë periudhës 2026-2028. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e vetme e ANRD-së dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht qëndrimet e WE Effect apo të Qeverisë suedeze.



Hyrje

Rrjeti Shqiptar për Zhvillimin Rural (ANRD) e konsideron tokën bujqësore një burim strategjik kombëtar, mbi të cilin mbështeten siguria ushqimore, zhvillimi rural, ruajtja e komuniteteve rurale, biodiversiteti dhe qëndrueshmëria e ekonomisë bujqësore shqiptare. Si rrjedhim, çdo ndryshim ligjor që prek tokën bujqësore duhet të shqyrtohet me kujdes dhe në një këndvështrim më të gjerë, duke vlerësuar ndikimin që mund të ketë mbi fermerët, fermat familjare, zhvillimin e zonave rurale dhe sigurinë ushqimore të vendit.

Për këtë arsye, ANRD, së bashku me organizatat anëtare, e ka shqyrtuar këtë nismë ligjore jo si një analizë juridike të dispozitave të saj, por në dritën e tre dokumenteve themelore që udhëheqin politikën për bujqësinë dhe zhvillimin rural: a) Komunikimit Interpretues të Komisionit Evropian "Acquisition of Farmland and European Union Law" (2017), i cili sqaron se çfarë lejon dhe çfarë nuk kërkon e drejta e BE-së; b) Strategjisë së Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Peshkimit 2021-2027, e cila përcakton objektivat që Shqipëria i ka vendosur vetes për zhvillimin e sektorit; dhe c) Strategjisë Kombëtare për Konsolidimin e Tokës (2016), e cila evidenton gjendjen reale të tokës-bujqësore dhe sfidat strukturore të saj.

Ky qëndrim publik është ndërtuar mbi këtë kuadër strategjik.

Konteksti evropian dhe kombëtar për qeverisjen e tokës bujqësore

ANRD mbështet plotësisht procesin e integritetit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian dhe harmonizimin e legjislacionit kombëtar me *acquis* të BE-së. Në të njëjtën kohë, është e rëndësishme të theksohet se e drejta e BE-së nuk kërkon liberalizimin e pakushtëzuar të tregut të tokës bujqësore. Në Komunikimin Interpretues (2017/C 350/05), Komisioni thekson se, megjithëse fitimi i pronësisë mbi tokën bujqësore bie në fushën e lëvizjes së lirë të kapitalit, shtetet anëtare kanë të drejtë të vendosin kufizime dhe mekanizma mbrojtës për të mbrojtur interesat legjitimë publike, të tillë si parandalimi i spekulimit me tokën; ruajtja e komuniteteve bujqësore; garantimi i zhvillimit të një bujqësie të qëndrueshme ekonomike; mbrojtja e tokës si burim natyror i kufizuar.

Komisioni Evropian e pranon shprehimisht se toka bujqësore është një pasuri me karakter të veçantë dhe se shumë shtete anëtare zbatojnë politika të posaçme për mbrojtjen e saj, për sa kohë ato respektojnë parimin e proporcionalitetit dhe nuk krijojnë diskriminim arbitrar. Prandaj, procesi i integritetit evropian nuk mund të interpretohet si detyrim për liberalizimin automatik të tregut të tokës bujqësore.

Nga ana tjetër, dokumentet strategjike kombëtare nuk e identifikojnë liberalizimin e pronësisë si prioritet politik. Kështu, Strategjia e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Peshkimit 2021-2027 përcakton qartë se prioritetet kombëtare në kuadër të integritetit evropian janë: rritja e konkurrueshmërisë së fermave; rritja e reziliencës së sektorit bujqësor; forcimi i fermës familjare; zhvillimi i zinxhirëve të vlerës; përdorimi i qëndrueshëm i burimeve natyrore; zhvillimi i komuniteteve rurale; përafrimi me objektivat dhe instrumentet e Politikës së Përbashkët Bujqësore. Po kështu, Strategjia e referon procesin e integritetit përmes ndërtimit të institucioneve, zbatimit të IPARD, AKIS, LEADER, FADN, Marrëveshja e Gjellbër dhe Planit Strategjik të PPB-së, por nuk identifikon liberalizimin e pronësisë mbi tokën bujqësore si objektiv strategjik apo si instrument për zhvillimin e sektorit. Ky fakt është i rëndësishëm, pasi tregon se vetë politika kombëtare e zhvillimit rural e orienton reformën drejt forcimit të fermës dhe institucioneve, jo drejt ndryshimit të regjimit të pronësisë si prioritet në vetvete.

Problemi kryesor i tokës bujqësore në Shqipëri mbetet fragmentimi dhe mungesa e konsolidimit. Strategjia Kombëtare për Konsolidimin e Tokës (2016)¹ identifikon si probleme kryesore të sektorit çështjet e mëposhtme: fragmentimin ekstrem të fermave; funksionimin e dobët të tregut të tokës; kostot e larta të transaksioneve; mungesën e konsolidimit; administrimin joefektiv të tokës. Shqipëria ka një nga sipërfaqet më të kufizuara të tokës bujqësore për banor në Evropë dhe një nga strukturat më të fragmentuara të fermave. Ferma mesatare ka rreth 1.2 hektarë tokë, e ndarë në disa parcela. Ky realitet e bën edhe më të rëndësishme që politikat për tokën të orientohen drejt konsolidimit të fermave dhe rritjes së konkurrueshmërisë së tyre. Si përgjigje ndaj këtyre sfidave, Strategjia propozon ngritjen e një *Programi Kombëtar të Konsolidimit të Tokës*, lehtësimin e shkëmbimit të parcelave, uljen e kostove të transaksioneve, forcimin e institucioneve dhe mbështetjen publike për konsolidimin e fermave. Në asnjë pjesë të saj nuk konsiderohet zgjerimi i bazës së blerësve apo liberalizimi i pronësisë si zgjidhje për problemet strukturore të bujqësisë shqiptare. Kjo tregon se dokumenti strategjik i vetë shtetit e konsideron konsolidimin e fermave dhe funksionimin e tregut të tokës si prioritetin kryesor të politikës publike. Në këtë kontekst, çdo reformë që prek tokën bujqësore duhet të vlerësohet edhe për ndikimin që mund të ketë në konsolidimin e fermave, zhvillimin e fermerëve familjarë dhe përdorimin afatgjatë të këtij burimi strategjik.

Vlerësimi i ANRD mbi projektligjin

Kur kjo nismë ligjore lexohet në dritën e dokumenteve strategjike kombëtare dhe evropiane të përmendura më sipër, lind nevoja për një analizë të plotë të ndikimit që reforma mund të ketë mbi zhvillimin rural. Nga dokumentacioni shoqërues nuk rezulton një analizë e plotë dhe e argumentuar mbi ndikimin që kjo reformë pritet të ketë mbi: strukturën e fermave shqiptare; procesin e konsolidimit të tokës; aksesin në tokë për fermerët shqiptarë, veçanërisht fermerët e rinj; zhvillimin e fermave familjare; funksionimin e tregut të tokës; sigurinë ushqimore; zhvillimin territorial të zonave rurale. Po kështu, nga dokumentacioni shoqërues nuk bëhet e qartë se si kjo reformë lidhet me objektivat e përcaktuara në Strategjinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural 2021-2027 dhe në Strategjinë Kombëtare për Konsolidimin e Tokës.

Në mungesë të një analize të tillë, mbetet e paqartë nëse kjo reformë do të kontribuojë në arritjen e objektivave që vetë Shqipëria i ka vendosur për zhvillimin e bujqësisë dhe të zonave rurale. Po ashtu, nuk është vlerësuar ndikimi që ajo mund të ketë mbi fermerët, fermat familjare, konsolidimin e tokës dhe zhvillimin e komuniteteve rurale. Për një reformë që prek një burim strategjik si toka bujqësore, politikëbërja duhet të mbështetet në evidencë, analizë të ndikimit dhe koherencë me dokumentet strategjike, jo vetëm në argumentin e përafrimit me legjislacionin evropian.

Në të njëjtën kohë, ANRD vlerëson se garantimi i sigurisë juridike mbi pronësinë dhe regjistrimin e tokës bujqësore mbetet një nga prioritetet kryesore për zhvillimin e sektorit. Në shumë zona rurale, fermerët vazhdojnë të përballen me mungesën e dokumentacionit të plotë të pronësisë, çka kufizon mundësinë e tyre për të investuar, për të përfituar nga programet mbështetëse, për të pasur akses në financim dhe për të zhvilluar më tej aktivitetin e tyre bujqësor. Për këtë arsye, ANRD beson se përfundimi i proceseve të njohjes, regjistrimit dhe garantimit të të drejtave të pronësisë duhet të mbetet një prioritet i politikave publike dhe të konsiderohet si pjesë e çdo reforme që prek tokën bujqësore.

ANRD mbështet investimet vendase dhe të huaja që krijojnë vlerë të shtuar, punësim dhe zhvillim rural. Megjithatë, përvoja evropiane tregon se investimet në bujqësi nuk kushtëzohen domosdoshmërisht nga transferimi i pronësisë mbi tokën. Në shumë raste, ato realizohen përmes qirasë afatgjatë, partneriteteve me fermerët, kontratave të prodhimit dhe instrumenteve të tjerë që garantojnë njëkohësisht investimin dhe mbrojtjen e interesit publik. Vetë Komisioni Evropian e vendos theksin te gjetja e një ekuilibri ndërmjet lëvizjes së lirë të kapitalit dhe mbrojtjes së interesave legjitime publikë.

¹ VENDIM Nr. 700, datë 12.10.2016 PËR MIRATIMIN E STRATEGJISË KOMBËTARE PËR KONSOLIDIMIN E TOKËS NË SHQIPËRI

Rekomandimet e ANRD

Në këtë kuadër, përpara miratimit të projektligjit ANRD propozon që:

- të përshpejtohet përfundimi i proceseve të njohjes, regjistrimit dhe garantimit të të drejtave të pronësisë mbi tokën bujqësore, në mënyrë që fermerët shqiptarë të kenë siguri juridike, akses më të mirë në financim dhe mundësi më të mëdha për të investuar dhe zhvilluar fermat e tyre.
- të kryhet një vlerësim i plotë i ndikimit mbi efektet ekonomike, sociale dhe territoriale të reformës për fermerët, fermat familjare dhe komunitetet rurale;
- projektligji të harmonizohet në mënyrë të qartë me objektivat e Strategjisë së Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Peshkimit 2021-2027 dhe me Strategjinë Kombëtare për Konsolidimin e Tokës;
- të hartohet një politikë kombëtare për tokën bujqësore, që të adresojë në mënyrë të integruar administrimin, funksionimin e tregut të tokës, konsolidimin e fermave, aksesin për fermerët e rinj dhe mbrojtjen e tokës bujqësore si një burim strategjik kombëtar.
- të forcohen mekanizmat që garantojnë akses më të mirë në tokë për fermerët shqiptarë, veçanërisht fermerët e rinj dhe fermat familjare;
- të zhvillohet një proces i gjerë konsultimi me organizatat e fermerëve, organizatat e zhvillimit rural, akademinë dhe ekspertët e politikave bujqësore.

Hapat e mëtejshëm

ANRD beson se procesi i integritimit evropian përfaqëson një mundësi historike për modernizimin e bujqësisë shqiptare. Megjithatë, ky proces nuk duhet të reduktohet në harmonizimin formal të legjislacionit, por duhet të çojë në ndërtimin e politikave publike që mbrojnë interesin afatgjatë të vendit.

Toka bujqësore është një burim i kufizuar dhe i pazëvendësueshëm dhe përbën bazën e prodhimit ushqimor, të ekonomisë rurale dhe të identitetit të shumë komuniteteve shqiptare. ANRD beson se çdo reformë që prek tokën bujqësore duhet të vlerësohet në raport me objektivat që Shqipëria i ka vendosur vetes për zhvillimin e bujqësisë dhe të zonave rurale, si edhe me parimet që udhëheqin Politikën e Bashkimit Evropian. Pikërisht ky ka qenë këndvështrimi mbi të cilin është ndërtuar ky qëndrim publik.

Në këtë frymë, ANRD mbetet e angazhuar të kontribuojë në këtë proces përmes dialogut të hapur dhe bashkëpunimit me institucionet publike, organizatat e fermerëve dhe partnerët e zhvillimit, me bindjen se politikat për tokën bujqësore duhet të ndërtohen mbi interesin publik, zhvillimin rural dhe të ardhmen e fermës familjare shqiptare.

Ky qëndrim publik përfaqëson qëndrimin e përbashkët të organizatave anëtare të Rrjetit Shqiptar për Zhvillimin Rural dhe është hartuar për të kontribuar në një debat të informuar mbi politikat për tokën bujqësore, zhvillimin rural dhe procesin e integritit evropian të Shqipërisë.

Organizatat anëtare të Rrjetit Shqiptar për Zhvillimin Rural janë renditur sipas rendit alfabetik.

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 1 | ADAD Malore (Shoqata e Zhvillimit Bujqësor të Rretheve Malore) | 21 | Instituti për Paqe, Zhvillim dhe Inovacion (ACLI-IPSIA) |
| 2 | Agjencia e Zhvillimit Rajonal Lezhë | 22 | Klubi i Sipërmarrësve të Rinj (KSR) |
| 3 | AGRIEN Shoqata e Bashkuar AgroMjedisore (AGRIEN) | 23 | Koordinimi i Organizatave për Shërbim Vullnetar (COSV) |
| 4 | Agrinas Ersekë | 24 | Për Mirëqenie Sociale dhe Mjedisore |
| 5 | AgriNet Albania | 25 | Programi për Mbështetjen e Shoqatave Rurale (RASP) |
| 6 | AGROPUKA | 26 | Përtej të Sotmes |
| 7 | Bashkëpunimi për Zhvillimin e Vendeve në Emergjencë (COSPE) | 27 | Qendra Agritra-Vizion |
| 8 | Creative Bussiness Solutions (CBS) | 28 | Qendra e Rinisë Rurale (RYH) |
| 9 | Diakonia Agapes | 29 | Qendra Konsumatori Shqiptar |
| 10 | Dorcas Aid International Albania | 30 | Qendra për Zhvillim dhe Integrim (CDI) |
| 11 | Federata Bujqësore Elbasan | 31 | Shoqata "Integrimi" Tropojë |
| 12 | Fondacioni CESVI Onlus (CESVI) | 32 | Shoqata "Aleanca Alpeve Shqiptare" |
| 13 | Gratë në Bujqësinë e Qëndrueshme (WSA) | 33 | Shoqata e Përdoruesve të Burimeve Natyrore Velçan |
| 14 | GVV "Egnatia" | 34 | Shoqata Ishmi |
| 15 | GVV "Mokër-Gorë" | 35 | Shoqata mjedisore "Çajupi" |
| 16 | GVV "Kolonja e Gjellbër" | 36 | Shoqata për Integrimin Gjinnor (FGIA) |
| 17 | GVV "Pro Përmet" | 37 | Vizion i Gjellbër |
| 18 | Help Shqipëri | 38 | Volontari nel Mondo (RTM) |
| 19 | Instituti i Bujqësisë Biologjike (IBB) | 39 | Vullnetarizmi Ndërkombëtar për Zhvillimin (VIS) |
| 20 | Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM) | 40 | World Vision Albania |