



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Izveštaj Revizije Učinka

PROCENA PROCEDURA DIREKTNE PRODAJE IMOVINE POD UPRAVOM KOSOVSKE AGENCIJE ZA PRIVATIZACIJU

Priština, juli 2024

Generalni Revizor Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, kojoj Ustav i Zakon¹ garantuju funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna Kancelarija Revizije je nezavisna institucija koja pomaže glavnom revizoru u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Naša misija je da efikasno doprinesemo odgovornosti javnog sektora kroz kvalitetne revizije, promovišući javnu transparentnost i dobro upravljanje, i promovišući ekonomičnost, efektivnost i efikasnost vladinih programa za dobrobit svih. Na ovaj način povećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za povećanje javne odgovornosti. Generalni revizor je odgovoran Skupštini za vršenje dužnosti i ovlašćenja definisanih Ustavom, Zakonom, podzakonskim aktima i međunarodnim standardima revizije javnog sektora.

Ova revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI 3000²).

Revizije učinka koje sprovodi Nacionalna Kancelarija Revizije su objektivni i pouzdani pregledi kojima se procenjuje da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije funkcionišu u skladu sa principima ekonomičnosti³, efikasnosti⁴ i efektivnosti⁵ i da li ima prostora za poboljšanje.

Generalni Revizor je odlučio u vezi sa sadržajem izveštaja revizije učinka “ Procena procedura direktne prodaje imovine pod upravom Kosovske Agencije za Privatizaciju”. u konsultaciji sa pomoćnikom generalnog revizora, Mirvete Gashi Morina, koja je nadgledala reviziju.

Tim koji je sačinio ovaj izveštaj:

Fatlinda Ramosaj, direktor Odeljenja za reviziju nabavki

Armin Bushati, vođa tima; i

Ernes Beka, član tima

NACIONALNA KANCELARIJA ZA REVIZIJU - Adresa: Ul. Ahmet Krasniqi br. 210, Lagija Arberia, Priština 10000, Kosovo

Telefon: +383(0) 38 60 60 04/1011

<http://zka-rks.org>

1 Zakon 05_L_055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju Republike Kosovo

2 Standardi i smernice za reviziju učinka zasnovane na ONISA standardima revizije i praktičnom iskustvu.

3 Ekonomičnost – Princip ekonomičnosti podrazumeva minimiziranje troškova resursa. Korišćeni resursi moraju biti dostupni u pravo vreme, u pravoj količini i kvalitetu i po najboljoj mogućoj ceni.

4 Efikasnost – Princip efikasnosti podrazumeva izvlačenje maksimuma iz raspoloživih resursa. Radi se o odnosu između uključenih resursa i rezultata koji se daje u smislu kvantiteta, kvaliteta i vremena.

5 Efikasnost – Princip efektivnosti podrazumeva postizanje unapred određenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

Tabela sadržaja

Opšti sažetak	1
1. Uvod	5
2. Cilj revizije.....	9
2.1.Revizijska pitanja.....	9
3. Nalazi revizije.....	11
3.1.Izgradnja bez dozvole na društvenoj imovini kao rezultat nedovoljnog nedelovanja	12
3.1.1. Nedostatak analize troškova i koristi pre odluke o direktnoj prodaji	16
3.2.Neefikasnost u razmatranju predmeta za direktnu prodaju.....	17
3.2.1. Izražena kašnjenja u razmatranju predmeta za direktnu prodaju	17
3.2.2. Kratak razmer između obradenih zahteva u poređenju sa podnetim zahtevima	19
3.2.3. Nepoštovanje hronološkog redosleda tokom obrade zahteva	20
3.2.4. Ne razmatranje zahteva pravnih lica	21
3.3.Nedostatak elemenata za razvrstavanje u direktnu prodaju	22
3.3.1. Zemljoradnička zadruga “Agrokultura” DP – katastarska zona Bajgora	22
3.3.2. DP KBI “Kosova Ekport” DP “Ratar” - katastarska zona Čaglavica.....	23
3.3.3. DP KB “Bujqësia” – Katastarska zona Obilić	26
3.3.4. DP “NBI Rahoveci” - Katastarska zona Orahovac	28
3.4.Neparcelacija imovine Društvenih Preduzeća	29
3.5.Kosovska Agencija za Privatizaciju nije imala pisanu proceduru za izbor procenitelja imovine .	30
3.6.Još jedan nedostatak koji je pratio proces direktne prodaje – baza podataka	31
4. Zaključci	35
5. Preporuke	39
Dodatak 1. Motiv revizije, kriterijumi, pitanja, obim revizije i metodologija	41
Dodatak 2: Ekstrakt iz Propisa KAP-a u vezi kategorizacije imovine.....	47
Dodatak 3: Identifikovani slučajevi za parcelaciju	49
Dodatak 4: Pismo Potvrde.....	50

Spisak skraćenica

KAP	Kosovska agencija za privatizaciju (bivša Kosovska poverilačka agencija)
ODP	Odeljenje za direktnu prodaju (bivša jedinica za direktne pregovore)
SP	Socijalna preduzeća
PIL	Prodaja imovine putem likvidacije (javni tender)
NKR	Nacionalna Kancelarija Revizije
RK	Regionalne kancelarije

Opšti sažetak

Kosovska agencija za privatizaciju je ovlašćena za upravljanje društvenim preduzećima i njihovom imovinom, uključujući i ovlašćenje za njihovu prodaju, prenos i/ili likvidaciju. Ekonomski razvoj Kosova je od vitalnog značaja i jedan od aspekata ovog razvoja je adekvatna i blagovremena administracija, privatizacija i likvidacija društvenih preduzeća.

Nacionalna kancelarija revizije je izvršila reviziju postupaka direktne prodaje imovine pod upravom Kosovske agencije za privatizaciju za period 2019-2021, dok za potrebe procene da li su se prakse promenile ili povećala efikasnost, izvršili smo reviziju i prodaje obavljene tokom godine 2022-2023. Procenili smo da li su postupci direktne prodaje imovine sprovedeni na pravi način. Takođe smo procenili kako je razmatrana i klasifikovana imovina za direktnu prodaju i kako su izabrani procenitelji za utvrđivanje vrednosti imovine.

Prilikom zaključenja direktne prodaje imovine, Kosovska agencija za privatizaciju nije bila efikasna jer se obrada zahteva za kupovinu nije obavila u optimalnom roku. Nedostatka je bilo i procesu kategorizacije imovine klasifikovane za direktnu prodaju, parcelacija zemljišta za prodaju nije urađena kako treba, a poslednjih godina jedina kategorija za koju su razmatrani zahtevi za kupovinu bila su domaćinstva (fizička lica). Prilikom izbora ocenjivača nismo uočili neke slabosti, osim što nije definisana metodologija za njihov izbor, već je praksa koja je primenjivana godinama kasnije ugrađena u propise.

Kosovska agencija za privatizaciju nije bila efikasna u rešavanju zahteva za direktnu prodaju. Obrada zahteva za direktnu prodaju obavljena je sa značajnim zakašnjenjima, koja su za period 2019-2021 išla do 86 meseci, dok je za period 2022-2023 ovo vreme smanjeno na 68 meseci. Neefikasnost u postupanju sa zahtevima rezultirala je i izuzetno velikim brojem nepregledanih zahteva, gde 1,675 zahteva ili 75% podnetih zahteva i dalje čeka u redu. Sa takvim tempom postupanja, od ostalih se ne očekuje pregled u bliskom vremenskom periodu.

Neuspeh da se spreči bespravna gradnja doveo je do prodaje imovine putem direktne prodaje, eliminišući konkurenciju. Nepreduzimanje adekvatnih mera za sprečavanje izgradnje bez dozvole, bilo od strane odgovarajućih društvenih preduzeća ili čak od strane Kosovske agencije za privatizaciju, uticalo je da se ova imovina proda direktnom metodom i bez konkurencije. Drugi razlog zašto neka imovina nije bila predmet slobodne konkurencije je vezan za neidentifikovanje slučajeva u kojima bi se mogla napraviti finansijska analiza kako bi se procenili troškovi i moguće koristi ako bi se imovina vratila u svoje prethodno stanje, i shodno tome mogla da se proda preko javnog nadmetanja, što bi potencijalno bilo isplativije.

Prodaja imovine u nekim slučajevima je obavljena na netransparentan način, eliminišući potencijalnu konkurenciju. Referentni/preporučni izveštaji nisu bili u skladu sa stvarnim stanjem na terenu, što je uticalo na to da se imovina pogrešno kategoriše za prodaju direktnom metodom, gubeći mogućnosti za bolje cene. Dok je neparcelisanje imovine u slučajevima kada zahtevi za kupovinu obuhvataju velike površine imovine (zemljište bez izgradnje) uticalo na direktan metod prodaje značajnih površina,

eliminisanje konkurencije i izbegavanje potencijalno boljih ponuda koje bi se mogle obezbediti ako bi prodaja bila treba da se uradi putem javnog nadmetanja. Takođe, isključenje kategorije privrednih subjekata (pravnih lica) iz razmatranja zahteva je u suprotnosti sa važećim propisom i predstavlja diskriminaciju prema njima kao podnosiocima zahteva za kupovinu.

Platforma (Ekel) koju koristi Kosovska agencija za privatizaciju, na kojoj se zasnivaju informacije i izveštaji u vezi sa direktnom prodajom, **ne obezbeđuje integritet i pouzdanost** podataka. Ova platforma se koristi tokom celog procesa direktne prodaje, od registracije podnetih zahteva za kupovinu do njihovog konačnog izveštavanja.

Da bismo obezbedili da se direktna prodaja koju sprovodi Kosovska agencija za privatizaciju obavlja u skladu sa regulatornim zahtevima, u optimalnom roku za završetak procesa likvidacije i da se ovim metodom prodaje samo imovina koja pripada ovoj kategorizaciji, dali smo sedam preporuka. Kompletna lista preporuka je predstavljena u petom poglavlju ovog izveštaja.

Odgovor strana uključenih u reviziju

Kosovska agencija za privatizaciju se složila sa nalazima i preporukama revizije. Pismo potvrde o prihvatanju nalaza i preporuka nalazi se u Dodatku IV.

Podstičemo instituciju uključenu u ovu reviziju da učini sve napore da adresira date preporuke.

Wood

01

1. Uvod

Privatizacija društvenih preduzeća (u daljem tekstu: DP) je proces transformacije imovine koja je vlasništvo države ili društva u privatnu svojinu. Osnovni cilj ovog procesa je povećanje efikasnosti i konkurentnosti u privredi, stvarajući povoljnije uslove za ekonomski razvoj.

Privatizacija DP-a se smatra jednim od najkomplikovanijih procesa u zemljama u tranziciji. Proces privatizacije na Kosovu započeo je 2003. godine, prvobitno od strane Kosovske povereničke agencije (KPA), a od 2008. godine usledila je Kosovska agencija za privatizaciju (u daljem tekstu: KAP).

Jedan od ciljeva KAP-a je da se brzo pozabavi pozitivnim uticajima na privredu, kao i promocijom investicija u DP, kroz široka javna administrativna ovlašćenja koje ima nad ovim preduzećima i njihovom imovinom, uključujući, ali ne ograničavajući se na, mandat i ovlašćenje za prodaju ili prenos ovih preduzeća i/ili imovine privatnim investitorima, ili njihovu likvidaciju putem otvorenog, transparentnog, konkurentnog i bez odlaganja.

Većina preduzeća u državnom vlasništvu koja su prodana na Kosovu privatizovana su metodom zvanom „regularni spin-off” (koji omogućava promenu destinacije kompanije), dok su kompanije koje su smatrane većima privatizovane metodom „posebnog spin-offa” (koji ne dozvoljava promenu namene preduzeća). Tokom ovog procesa prodana su preduzeća, lokali, poljoprivredno, industrijsko i građevinsko zemljište.

Pored gore navedenih metoda privatizacije, KAP takođe primenjuje metodu poznatu kao direktna prodaja imovine. Metoda direktne prodaje nastal je kao neophodnost, u odsustvu alternativa,

- pošto se KAP suočava sa značajnim brojem zahteva fizičkih i/ili pravnih lica sa određenim imovinskim zahtevima prema DP. Njihova vlasnička transformacija se ne može primeniti automatski po pravilima javnog nadmetanja, uz napomenu da se ponuda trećim licima ne može smatrati jedinim apsolutnim rešenjem za proces svojske transformacije.

Za ovo pitanje, KPA je osnovala Odelenje za direktnu prodaju (bivša Jedinica za direktne pregovore) koja je nadležna za rukovanje ovom imovinom sa zahtevima. Za ovaj metod definisan je pravni osnov koji predviđa određene kriterijume na osnovu kojih se ova imovina kategoriše kao imovina koja ne može biti predmet drugih pravila (javnog nadmetanja).

Ovim metodom, KAP je za period 2006 - 2023 prodala 361 imovinu (zemljište, zgrade, fabrike) ostvarivši prihode od prodaje u iznosu od 41.48 miliona evra.

Pored fabrike „Šarcem”, koja je prodana za 30.1 milion evra (2010.godine), tokom 2019-2021. godine KAP je ostvario najviše prodaje, oko 327 direktne prodaje u vrednosti od oko 9.9 miliona evra do 2022. godine – Prodajna vrednost u 2023. godini iznosila je 487,138 evra za 18 prodatih imovina. Za prodaju fabrike „Šarcem”, prodaju koja čini oko 74% ukupne vrednosti direktne prodaje KAP-a, Nacionalna Kancelarija Revizije je izvršila reviziju ove prodaje u reviziji godišnjih finansijskih izveštaja Fonda za privatizaciju za godinu završenom 31. decembra 2010

<i>godine 2010</i>	SHARRCEM <small>TITAN CEMENT GROUP</small>		30.1 milion €
<i>godine 2019-2021</i>	327 asete		9.9 milion €
<i>godine 2022-2023</i>	18 asete		487,138 €

CITIZENSHIP

202

2. Cilj revizije

Cilj ove revizije je da se proceni da li su procedure direktne prodaje imovine pod upravljanjem KAP-a tokom 2019-2021 sprovedene na pravi način. To znači da će se proceniti koliko je KAP bila efikasna u rešavanju zahteva za direktnu prodaju, kako je tretirala i klasifikovala imovinu za direktnu prodaju i kako je izvršen izbor procenitelja za utvrđivanje vrednosti imovine.

Kroz ovu reviziju, mi želimo da pružimo relevantne preporuke za poboljšanje mogućih nedostataka u procesu direktne prodaje imovine pod upravljanjem KAP-a.

Selekcija uzoraka je izvršena uključujući sve regione koje pokriva KAP, a raspodela uzoraka za period 2019-2021 je izvršena proporcionalno prodaji za izabrane godine. Prodaja u periodu pre 2019. godine bila je niska po broju i vrednosti, pa nije obuhvaćena obimom revizije. Uzorak obuhvata fizička lica (domaćinstva) i pravna lica (privrede) koja su imovinu kupila metodom direktne prodaje.

Detaljna metodologija primenjena tokom ove revizije, revizijska potpitanja, kriterijumi revizije i obim revizije predstavljeni su u Dodatku I.

2.1. Revizijska pitanja

Da bismo odgovorili na cilj revizije, formulisali smo sledeća pitanja:

- I. Koliko je KAP bila efikasna u obradi zahteva za direktnu prodaju?
- II. Da li su imovine za direktnu prodaju pravilno klasifikovana?
- III. Da li je proces izbora ocenjivača sproveden na uredan i pravilan način?

Da bi uzorak bio što reprezentativniji, prvo smo odabrali 100 prodaja završenih u periodu 2019-2021 za testiranje. Radi poređenja, analizirali smo i prodaju 2022. i 2023. godine. Pored uzoraka koji su završeni prodajom, analizirali smo i 10 uzoraka iz zahteva upućenih Odeljenju prodaje, ali koji su odbijeni na osnovu da relevantna imovina ne ispunjava kriterijume za prodaju metodom direktne prodaje. Odabrani uzorak od 100 direktne prodaje čini 31% prodaje za period 2019-2021 i 28% direktne prodaje uopšte.

MAALAZI
KIZIJE

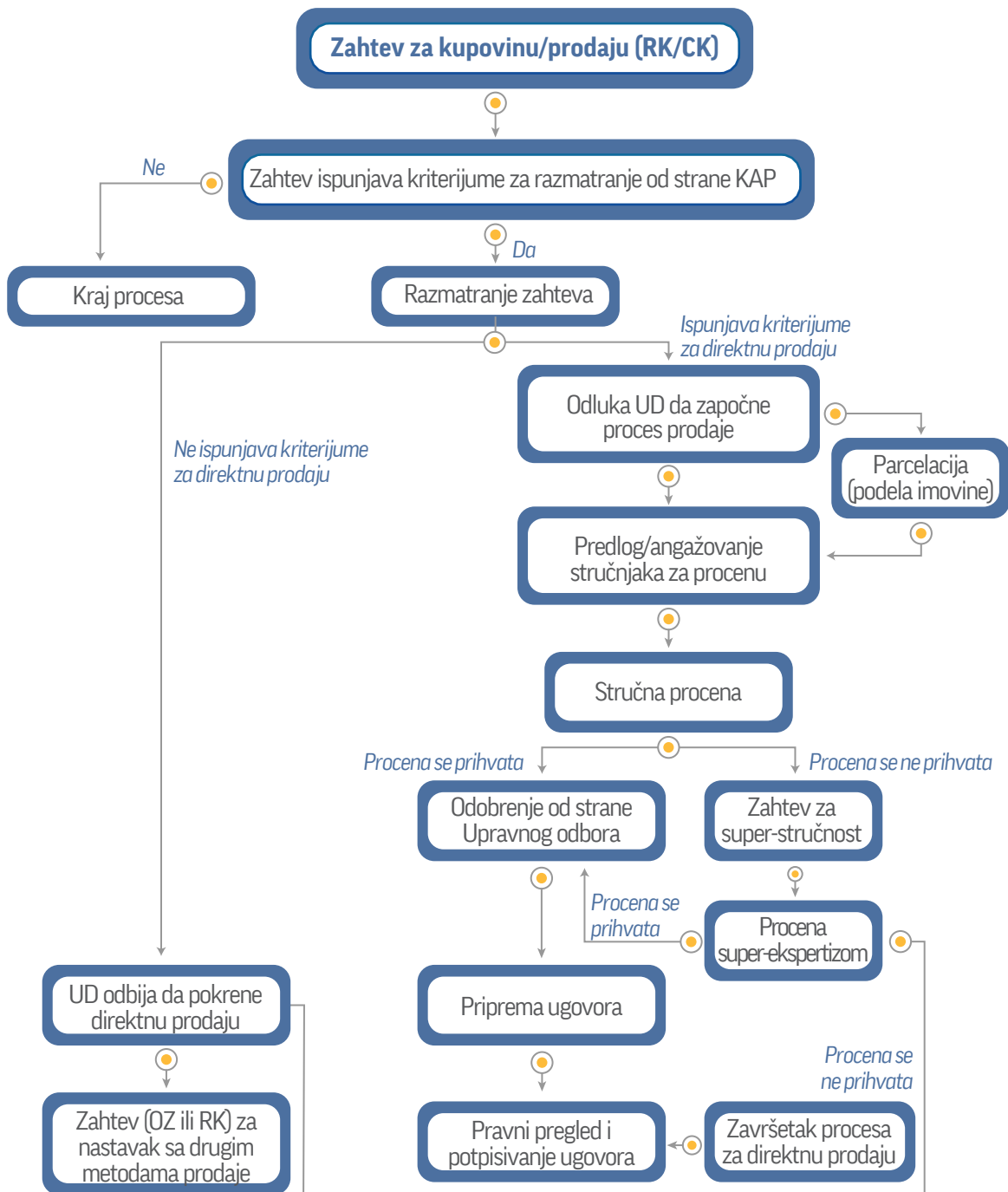
03

3. Nalazi revizije

Proces direktne prodaje ima za cilj postizanje sporazuma o prodaji i kupovini imovine. Završetak ciklusa prodaje i kupovine ovom metodom je ujedno i završetak ciklusa likvidacije imovine/konačne privatizacije društvenih preduzeća.

Da bi se postigao ovaj rezultat, KAP ima unutrašnje zakone i propise, kao i određenu strukturu sa svojim odgovornostima.

Dijagram 1. Proces upravljanja zahtevima do direktne prodaje imovine



U nastavku su predstavljeni nedostaci identifikovani tokom procesa prodaje za koje je KAP morala da preduzme mere kako bi obezbedila nesmetan rad procesa za direktnu prodaju.

3.1. Izgradnja bez dozvole na društvenoj imovini kao rezultat nedovoljnog nedelovanja

Društvena preduzeća kao i KAP moraju da nadgledaju i preduzimaju mere za sprečavanje izgradnje bez njihove dozvole na imanjima društvenog karaktera.

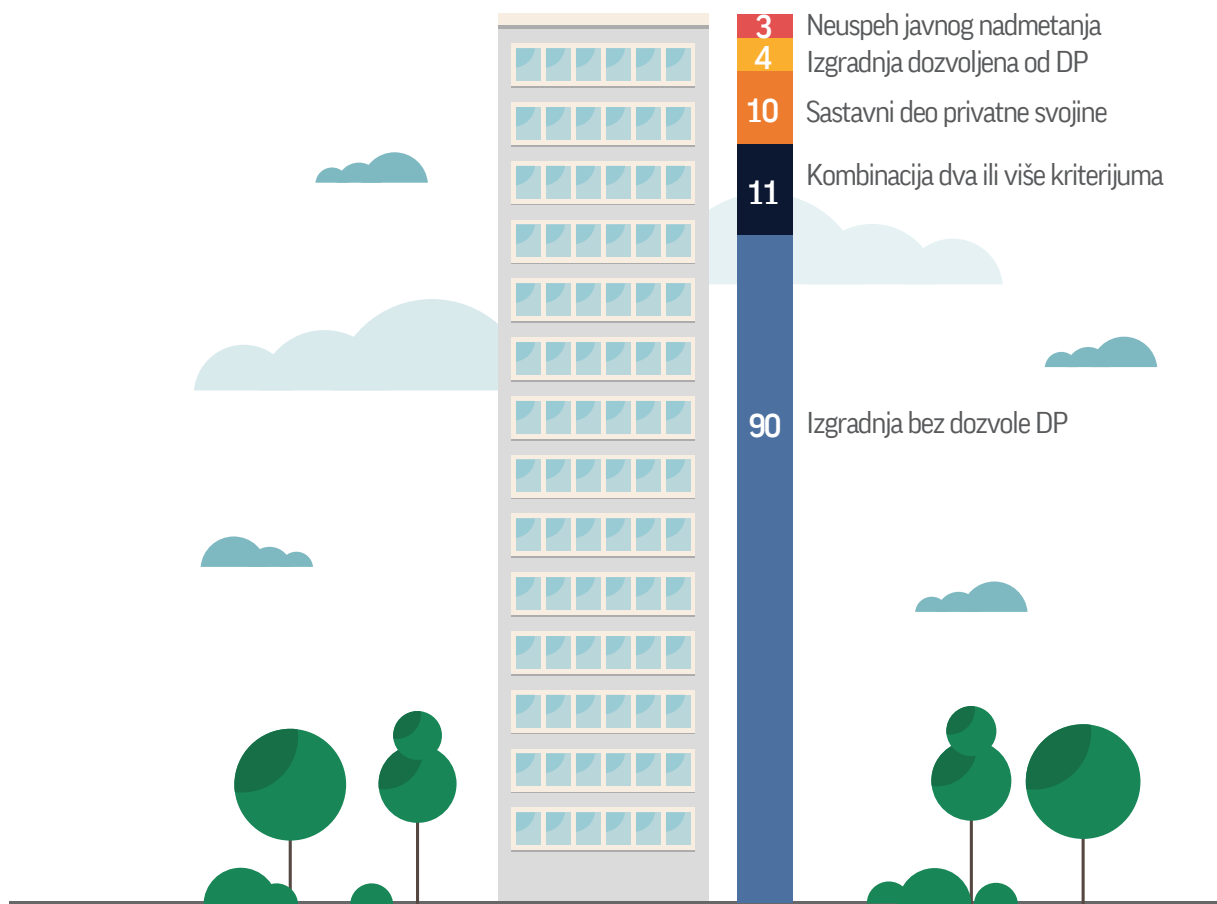
Da bi KAP mogla da proda imovinu direktnom metodom, imovina mora pripadati najmanje jednoj od kategorija predviđenih uredbom KAP-a za klasifikaciju imovine za direktnu prodaju. Imovina DP-a prodana direktnom metodom od strane KAP-a uglavnom ispunjava četiri od sedam⁶ kategorija imovine predviđenih uredbom.

Analizirali smo bazu podataka Odeljenja za direktnu prodaju (u daljem tekstu: Odeljenje) i izveštaje o preporukama za kategorizaciju imovine da bismo videli kako se imovina klasifikuje za direktnu prodaju.

Najveći broj prodatih imovina pripada kategoriji „Postojeći objekti podignuti na bilo kojoj katastarskoj parceli DP-a ili njegovog dela, bez prethodne dozvole ili odobrenja DP-a ili Agencije (AKP), u kom slučaju se vraća u pređašnje stanje. smatra se nemogućim ili donosi potencijalnu ekonomsku štetu realnoj vrednosti sredstva ili njegovoj amortizaciji”.

⁶ Dodatak 2 – Izvod iz Pravilnika o kategorizaciji imovine. Kriterijumi za kategorizaciju imovine za direktnu prodaju u tri uredbe KPA (2017, 2019 i 2022) koji pokrivaju direktnu prodaju su isti.

Grafikon 1. Direktna prodaja imovine po kategorijama predviđenim propisom



Kao što se može videti na gornjem grafikonu, 90 od 118 revidiranih direktnih prodaja pripada gradnjama koje su izvršene bez dobijanja dozvole odgovarajućih DP-a ili KAP-a. U samo četiri slučaja, DP je dozvolilo izgradnju u dotičnim društvenim imanjima, dok je 11 prodatih sredstava imalo kombinaciju kategorija⁷.

Neovlašćena gradnja društvenih preduzeća koja smo identifikovali pripadaju tri različita vremenska perioda (period pre 1999. godine, period „rekonstrukcije” – između 1999. – 2005. i period posle 2005. godine). U nedostatku podataka, nismo bili u mogućnosti da tačno identifikujemo broj imanja koja pripadaju svakom periodu.

Neovlašćena gradnja društvenih preduzeća koja smo identifikovali pripadaju tri različita vremenska perioda (period pre 1999. godine, period „rekonstrukcije” – između 1999. – 2005. i period posle 2005. godine). Po završetku revizije, dobili smo dodatnu dokumentaciju⁸ koja se odnosi na revidirane uzorke za period kome pripadaju nedozvoljene gradnje. Nakon analize dokumenata, utvrdili smo da oni ne

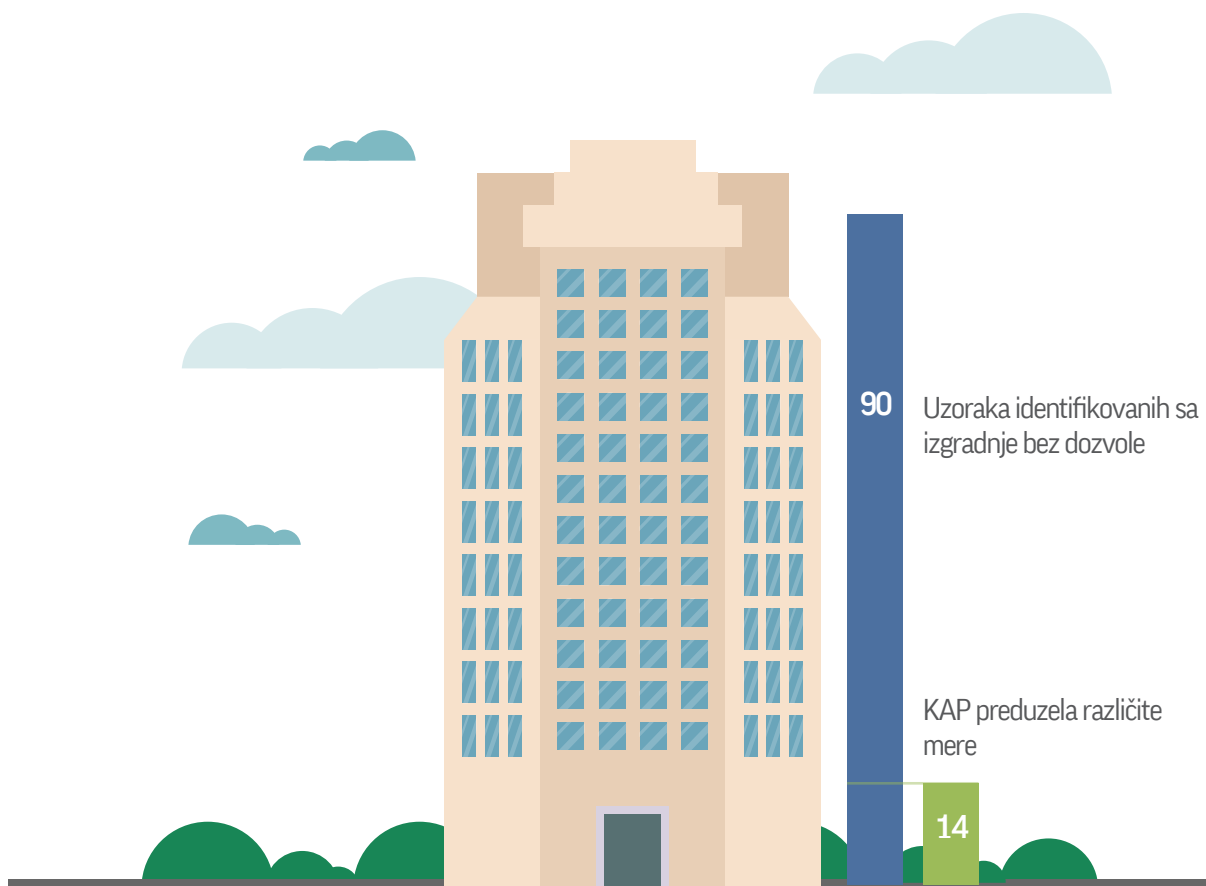
7 Kombinacija više kriterijuma (npr. gradnja bez dozvole, sa sastavnim delovima privatnog imanja)

8 Dokument u Excel formatu i ortofoto

daju dovoljnu garanciju da prikazani podaci za period izgradnje tačno odgovaraju vremenu kada su izgrađeni. Prema podacima datim u Ekcel formatu (za 81 od 90 uzoraka, dok za devet uzoraka nisu data pojašnjenja), ove konstrukcije su podeljene na sledeće periode:

- U periodu do 1999. godine bilo je 7 slučajeva izgradnje bez dozvole;
- U periodu 1999 - 2008 (UNMIK - KPA) ima ukupno 32 predmeta; i
- Ostatak pripada periodu KAI (uglavnom do 2014) i ima ukupno 42 slučaja

Grafikon 2 Preduzimanje mera protiv neovlašćene izgradnje društvenih preduzeća



Kao što se vidi na grafikonu, od 90 uzoraka identifikovanih sa izgradnje bez dozvole, u 76 slučajeva DP/PAK nije preduzela mere, dok je u 14 slučajeva KAP preduzela različite mere, kao što su: sudska tužba, zahtev inspektoratu, krivična prijava, privremene mere i sl.

Da bismo ilustrovali pitanje kontinuirane gradnje bez dozvole od DP⁹ u društvenoj imovini koja se zatim prodaje metodom direktne prodaje, i neuspjeh DP da ih spreče, kao primer uzeli smo matičnu¹⁰ parcelu čija je imovina bila imovina DP „Ratar”.

Slika 1. Izmene na parceli za period 2004-2018.godine



Slika 1



Slika 2



Slika 3



Slika 4

Izvor: Državni geoportal

Na gornjim fotografijama se može videti kako je gradnja na ovoj parceli počela postepeno bez dozvole odgovarajućeg DP-a. Dakle, kao što se može videti od 2004-2009 (fotografije 1 i 2) gotovo da nije bilo gradnje, dok je u periodu 2012-2019 (fotografije 3 i 4) primetan porast objekata kategorisanih bez dozvole (prema Uredbom KAP) u imovini DP „Ratar”.

9 Od trenutka kada društvena imovina ide u likvidaciju, odgovornost za upravljanje tom imovinom pripada Odeljenju za likvidaciju u okviru KAP-a.

10 Matična parcela označava parcelu koja je u početku bila jedinstvena, ali kasnije, iz različitih razloga (npr. eksproprijacija za javni interes, prodaja od strane vlasnika ili drugi pravni oblici uticali su na stvaranje drugih parcela.

Ovo se desilo zato što rukovodstvo DP-a (u vreme pre ulazka u likvidaciji preduzeća), a zatim i organ za likvidaciju u okviru KAP-a (nakon ulazka u likvidaciji ovih preduzeća) nisu preduzeli nikakve mere za sprečavanje neovlašćene gradnje u ovoj društvenoj imovini. Prema rečima zvaničnika KAP-a, jedan od razloga koji je uticao na ovu situaciju je vezan za činjenicu da je katastarski sistem bio u procesu konsolidacije tokom dužeg vremenskog perioda. Drugi razlog za nereagovanje je vezan za nedostatak kapaciteta DP-a ili KAP-a da odgovore na trend izgradnje od rata pa ndalje.

Ne reagiranje na vreme rukovodstva DP-a ili KAP-a da spreči neovlašćenu gradnju u društvenoj imovini uticala je da se situacija na terenu pogorša i, kao posledica toga, da se postigne ovaj rezultat. Nepreduzimanje bilo kakvih preventivnih mera je dovelo do toga da KAP izradi Uredbu koja omogućava direktnu prodaju ove imovine.

Dakle, KAP je promenila pravni osnov od 2017. do 2023. godine, koji je tri puta menjan da bi se prilagodio okolnostima koje je mogao da spreči da je reagovao na vreme, i kao rezultat toga značajno odužio proces zatvaranja privatizacije, tj. likvidacija društvenih preduzeća kao poslednji korak u ovom procesu.

3.1.1. Nedostatak analize troškova i koristi pre odluke o direktnoj prodaji

KAP pre donošenja odluke za direktnu prodaju mora da utvrdi da li se prethodno stanje imovine DP-a može vratiti ili ne. Vraćanje u prethodnom stanju u slučajevima kada se ono utvrdi analizom može povećati vrednost imovine.

KAP nije uradila nikakvu analizu troškova i koristi kako bi procenila da li bi vraćanje imovine u kojoj je bilo nelegalne gradnje u prethodno stanje bilo vredno truda ili ne.

U referentnim i preporučenim izveštajima odeljenja za svaku imovinu (u 90 prodatih imovina DP-a kategorisana su za direktnu prodaju zbog neovlašćene izgradnje na društvenim imovinama) konstatovano je da je vraćanje imovine u prethodno stanje nemoguće bez podrške ovu konstataciju sa bilo kojom finansijskom analizom. Štaviše, KAP nije preduzela ništa kako bi identifikovala potencijalne slučajeve¹¹ u kojima bi se takva analiza mogla preduzeti.

KAP nije smatrala prikladnim da preduzme takvu finansijsku analizu u vezi sa troškovima/koristima i da li se imovina može vratiti u pređašnje stanje, jer prema njima do vraćenje u prethodno stanje ne može doći bez sudske odluke.

Nedostatak takve finansijske analize uticao je na to da KAP nema potrebne informacije da utvrdi da li je vraćanje imovine u prethodno stanje isplativo. Ako rezultati analize utvrde da bi vraćanje sredstva u prethodno stanje imalo veće koristi od troškova, to bi takođe dodalo vrednost imovini.

11 Potencijalni slučajevi se odnose na nestambene objekte/zgrade (prema klasifikaciji tipova zgrada/Eurostat

3.2. Neefikasnost u razmatranju predmeta za direktnu prodaju

Analizirali smo zahteve za direktnu prodaju od momenta podnošenja, obrade do potpisivanja ugovora/realizacije prodaje (neki zahtevi datiraju iz 2015. godine) sve dok je njihova prodaja obavljena u periodu 2019-2023. Pored toga, analizirali smo i zahteve koji nisu rezultirali prodajom jer nisu ispunjavali kriterijume za kategorizaciju za direktnu prodaju.

Za 100 uzoraka koje smo revidirali za period 2019-2021, kao i 18 za period 2022-2023, KAP-u je u dva slučaja bilo potrebno više od 100 meseci ili oko devet godina da završi proces prodaje (od pokretanja zahteva do potpisivanja ugovora). Ovo pokazuje neefikasnost okončanja postupka direktne prodaje imovine, a samim tim i odugovlačenje završetka samog procesa privatizacije.

3.2.1. Izražena kašnjenja u razmatranju predmeta za direktnu prodaju

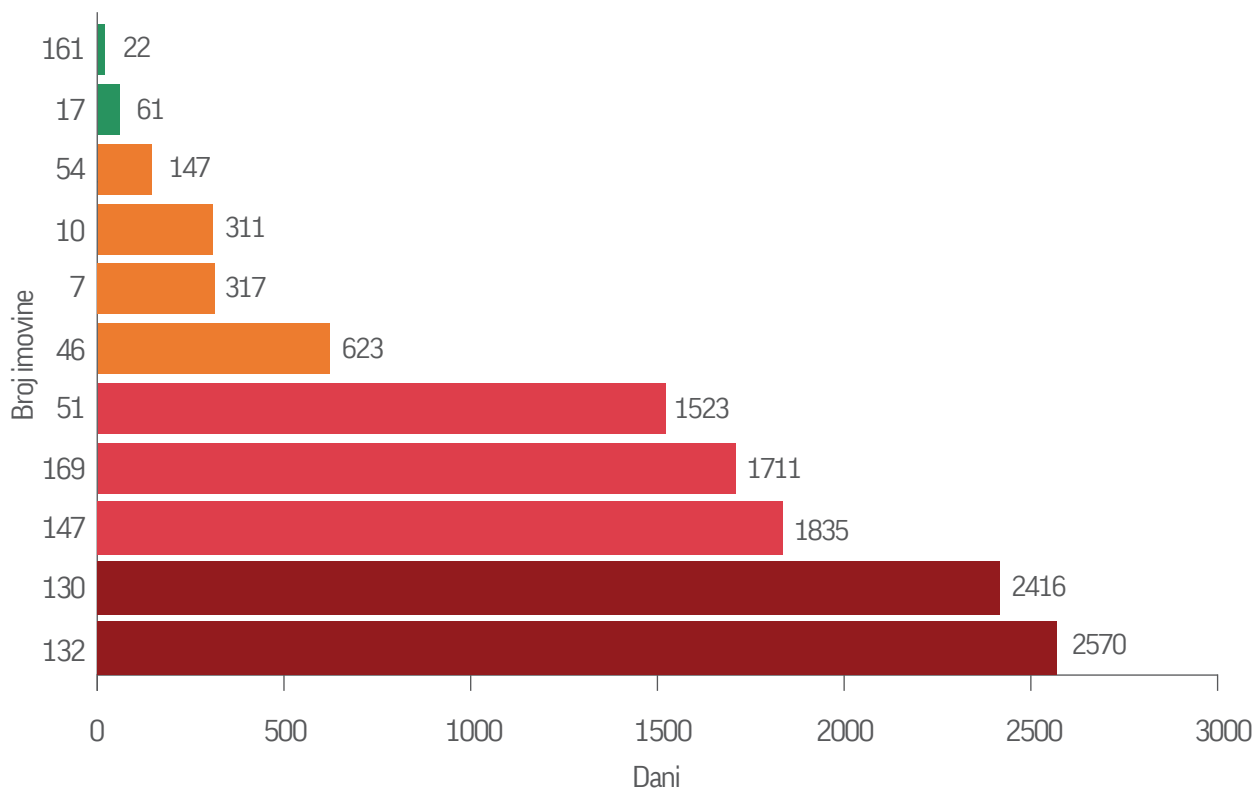
Zahtevi se moraju rešavati u optimalnom roku i prema kriterijumima utvrđenim propisom. Od dana registracije zahteva, KAP mora da otpočne postupak ispitivanja u najoptimalnijem roku (u roku od mesec dana) koji, u zavisnosti od radnji, broja stranaka i drugih aspekata, može trajati do 3 (tri) meseca za utvrđivanje da li se imovina može ili ne može klasifikovati za direktnu prodaju

Od prodaje realizovanih u periodu 2019-2021, samo u 14 od 100 slučajeva Odeljenje je uspeo da obradi zahteve¹² u roku od tri meseca, dok se za period 2022-2023 to desilo samo u jednom od 18 slučajeva.

Odeljenje obradilo je zahteve za direktnu prodaju u različitim vremenskim periodima. Postojala je imovina (imovina br. 161) koja je obrađena prilično brzo u roku od mesec dana (22 dana), dok je bilo imovine čiji je tretman obavljen 86 meseci (2,570 dana za imovinu br. 132). Iz grafikona je jasno da su samo dva od 11 slučajeva obrađena u optimalnom roku. Ovih 11 predmeta su samo da bi se ilustrovale kašnjenja, jer je kašnjenja bilo u 103 od 118 revidiranih predmeta.

¹² d dana registracije zahteva do početka postupka za razmatranje zahteva

Grafikon 3 Broj dana za razmatranje zahteva za direktnu prodaju



Ova analiza pokazuje da je KAP imala značajna kašnjenja u obradi zahteva. Kašnjenja idu i do 86 meseci za direktnu prodaju u periodu 2019-2021, dok za period 2022-2023 kašnjenja idu do 68 meseci samo za obradu zahteva, ne uključujući naknadne procedure do zatvaranja prodaje. Prosečno vreme obrade zahteva od strane Odeljenja je oko 24 meseca ili dve godine.

Nakon završetka revizije, dobili smo informaciju da je KAP izradila strategiju koja predviđa da broj zahteva koji se obrađuju od strane Odeljenja treba da bude 30 do 40 predmeta u roku od mesec dana.

Pored toga, analizirali smo vremenski okvir za završetak prodaje (od datuma njenog podnošenja od strane podnosioca zahteva do zaključenja ugovora). Primetili smo da je vremenski okvir za završetak postupka direktne prodaje bio od šest meseci u najboljem slučaju do 103 meseca ili oko devet godina za period 2019-2021. Dok je za period 2022-2023. godine rok za zaključenje postupka direktne prodaje bio od 53 meseca do 105 meseci ili oko 9 godina.

U proseku, KAP je završio proceduru prodaje do potpisivanja ugovora za period od oko 43 meseca ili oko četiri godine.

Kašnjenja u razmatranju predmeta su povezana sa nizom faktora, počev od donošenja uredbe o pregledu imovine društvenih preduzeća i njihovoj prodaji aprilu 2017 godine (do tada nije postojala uredba za direktne prodaje.), ograničenih ljudskih kapaciteta u Odeljenju, nepotpunih dosijea podnosilaca zahteva, ograničenih kapaciteta u procesu parcelacije, kao i nepostojanja katastarske evidencije. Još jedan

element za kašnjenje u obradi zahteva su brojni administrativni zahtevi uredbe od pripreme izveštaja o preporukama od strane odeljenja do njegovog predstavljanja Odboru, koji mora biti pregledan i potpisan od strane velikog broja zvaničnika i rukovodećih pozicija. Međutim, imajući u vidu da su neki zahtevi obrađeni u optimalnim rokovima, ispada da bi kašnjenja bila manja da su obrađeni hronološki.

Tokom mandata KAP-a bilo je perioda kada sastav odbora nije bio kompletan, što je bio jedan od drugih razloga za kašnjenje u rešavanju predmeta, pošto je odobravanje prodaje u isključivoj nadležnosti odbora. Takođe, na period od oko dve godine, obustavljen je rad odeljenja na zahtev¹³ Vlade Kosova.

Spori tempo do zatvaranja postupka za prodaju imovine, gde je KAP-u u proseku trebalo oko četiri godine, pored toga što dovodi do značajnih kašnjenja i čekanja za stranke u postupku, takođe izaziva čekanje i kašnjenja u obradi podnetih i još uvek nerazmatranih zahteva, i da u vreme izvršenja ove revizije¹⁴ bilo 1,675 predmeta.

3.2.2. Kratak razmer između obrađenih zahteva u poređenju sa podnetim zahtevima

Razmer između podnetih i obrađenih zahteva treba da bude što manji. Obrada zahteva za direktnu prodaju treba da se zasniva na hronološkom redosledu prema datumu podnošenja zahteva.

KAP nije uspela da održi razmak između podnetih i obrađenih zahteva za direktnu prodaju na najnižem mogućem nivou. Na regionalnom nivou, kao što se vidi u tabeli ispod, region Prizrena ima najveći broj nerazmatranih zahteva (614 zahteva). Isto tako, region Mitrovica ima samo pet razmotrenih/odobrenih zahteva od 134 koja su podneta za obradu (129 njih nije obrađeno).

Tabela 1. Status zahteva za direktnu prodaju

Region	Br. Zahteva	Odobreni	Odbijeni	Ne razmatreni	% ne razmatrenih zahteva
Priština	692	191	142	359	52
Peć	433	75	44	314	73
Prizreni	691	76	1	614	89
Gjilani	283	24	0	259	92
Mitrovica	134	5	0	129	96
Ukupno	2,233	371	187	1,675	75

Prema bazi podataka KAP-a za modul direktne prodaje, rezultira da su podnosioci zahteva podneli 2,233 zahteva. Od ovog broja, KAP je uspela da obradi 558 ili 25% zahteva, od kojih je 371 odobren od strane Odeljenja, dok je 187 odbijeno. Nerazmatrano je 1,675 ili 75% podnetih zahteva. To se dogodilo zbog kašnjenja u konsolidaciji propisa i Odeljenja.

¹³ Na zahtev Vlade, mart 2021, Odsek je počeo da funkcioniše u januaru 2023.godine

¹⁴ April 2024

Ako je KaP-u trebalo oko 43 meseca ili četiri godine da kompletira jedan zahtev, onda se ne očekuje da će završetak tako velikog broja od 1,675 nerešenih zahteva biti završen u optimalnom vremenskom periodu. Isto tako, stranke koje su podnele zahteve ostaće taoci razmatranja na neposredan vremenski period.

3.2.3. Nepoštovanje hronološkog redosleda tokom obrade zahteva

Obrada zahteva za direktnu prodaju treba da se zasniva na hronološkom redosledu prema datumu podnošenja zahteva.

KAP nije poštovala hronološki redosled prema datumu kada je podnet zahtev za direktnu prodaju. Naša analiza pokazuje da obrada zahteva nije bila zasnovana na hronološkom redu i da postoje velike razlike u danima obradi zahteva. U narednoj tabeli je ilustrativno prikazano 11 slučajeva gde se vide datumi podnošenja zahteva i njihovo postupanje, dok je od svih zahteva evidentirano 66 slučajeva nepoštovanja hronološkog redosleda.

Tabela 2 Zahtevi za direktnu prodaju i datumi razmatranja

Br. imovine prema Regionalnoj kancelariji	Datum zahteva	Datum obrade	Broj dana
130	17-08-2011	29-03-2018	2,416
132	31-10-2011	13-11-2018	2,570
7	30-12-2014	12-11-2015	317
10	05-01-2015	12-11-2015	311
147	05-01-2015	14-01-2020	1,835
161	01-04-2015	23-04-2015	22
169	03-04-2015	09-12-2019	1,711
54	09-07-2015	03-12-2015	147
51	09-08-2015	10-10-2019	1,523
46	03-02-2016	18-10-2017	623
17	18-08-2017	18-10-2017	61

Kao što se može videti u tabeli, zahtevi podneti na razmatranje sa kasnijim datumima obrađeni su pre zahteva podnetih sa ranijim datumima. Za ilustraciju možemo uzeti zahtev sa brojem imovine 161 koji je obrađen u roku od 22 dana, dok je zahtev sa brojem imovine 132 obrađen za 2,570 dana ili oko 86 meseci, pa iako je ovaj drugi podnet 2011. godine, obrada istog je podneta krajem 2018. godine, dok su ostali zahtevi razmatrani između ovog vremena.

Prema zvaničnicima, unutrašnja uredba KAP-a za direktnu prodaju dozvoljava prevazilaženje hronološkog redosleda da odabere predmete koji su bili kompletirani sa dokumentima predmeta da ih prijavi Odboru. Međutim, ni u jednom obrazloženju nismo primetili zašto je jedan ili drugi prioritet.

Nepoštovanje hronološkog redosleda imalo je za posledicu da se neki zahtevi ne obrađuju u optimalnom roku, ostavljajući stranke koje su podnale zahteve godinama taoce administrativnih procedura.

3.2.4. Ne razmatranje zahteva pravnih lica

Pokretanje postupka za razmatranje zahteva ima pravo da predloži svako fizičko i pravno lice koje ima interes za kupovinu određene imovine. KAP mora da obrađuje zahteve/predmete bez ikakve razlike, bilo da se radi o zahtevima fizičkih (domaćinstva) ili pravnih lica (biznisa).

Nismo naišli ni na jedan akt (bilo da se radi o administrativnoj odluci/pisanom uputstvu ili čak članu propisa) koji dozvoljava zaobilazanje zahteva pravnih lica – privrednih subjekata.

Podaci pokazuju da je broj pravnih lica koja su podnela zahtev za direktnu prodaju 87. Do 2023. godine obrađeno je samo 30 predmeta, dok je 57 ostalo nerešeno iu 2024. godini.

Identifikovali smo 24 predmeta koji su završeni od strane odeljenja i spremni su za razmatranje od strane Odbora, ali ova kategorija zahteva nije uzeta u obzir. Nismo uspeli da dobijemo odgovor zašto nijedan zahtev iz ove kategorije nije obrađen.

Ne rezimstranje određene kategorije zahteva, osim što predstavlja diskriminaciju stranaka koje su podnele zahtev, nerešavanje ovih predmeta može predstavljati i prepreke u razvoju i širenju delatnosti sve dok se zahtev ne obradi i ne donese odluka da li ima osnov ili ne za direktnu prodaju. Čak i neobrađivanje zahteva za ovu kategoriju, produžava završetak direktne prodaje i završetak samog procesa likvidacije.

3.3. Nedostatak elemenata za razvrstavanje u direktnu prodaju

KAP treba da ima standardnu i dokumentovanu proceduru za klasifikaciju imovine za direktnu prodaju. Izveštaji o referencama/preporuci za direktnu prodaju moraju jasno da opisuju obrazloženje zašto bi imovina trebalo da bude predmet direktne prodaje, uključujući tačnu referencu kojoj specifičnoj kategoriji imovine pripada.

Uočili smo da u četiri slučaja elementi za klasifikaciju imovine za direktnu prodaju nisu uzeti u obzir od strane KAP-a. Slučajevi su predstavljeni odvojeno na sledeći način:

3.3.1. Zemljoradnička zadruga "Agrokultura" DP – katastarska zona Bajgora

Imovina za koju je stranka podnela zahtev u avgustu 2019. godine za kupovinu direktnom metodom bila je imovina Poljoprivredne zadruge „Agrokultura” DP koja se nalazi u selu Bajgora-Mitrovica. Parcela u konkretnom slučaju data je u zakup podnosiocu u junu 2019. godine. Na osnovu ovog ugovora, podnosiocu je omogućeno korišćenje zemljišta u komercijalne svrhe, tačnije za realizaciju projekata proizvodnje električne energije iz novih izvora – obnovljivih.

Odlukom Vlade Republike Kosovo¹⁵, podnosiocu zahteva je dodeljen status strateškog investitora, gde je po ovom osnovu podneo zahtev za pokretanje postupka za direktnu prodaju/naknadu parcele površine 12,879m²/1,3 hektara. Prema zahtevu podnosioca, parcela se nalazi na lokaciji koja je neophodna za postavljanje investicionog projekta, čija investiciona vrednost u petogodišnjem periodu dostiže oko 200 miliona evra, a za koju su urađena preliminarna ispitivanja/eksperimenti. sprovedena.

Prema referentnom izveštaju, zvaničnici regionalne kancelarije KAP u Mitrovici nisu dovoljno argumentovali zašto se ova imovina ne može podneti na javnom tenderu (aukciji). Zatim je Odeljenje za direktnu prodaju u izveštaju preporuke Odboru, naglasila da ova parcela ne ispunjava nijedan od kriterijuma u vezi sa kategorizacijom imovine za direktnu prodaju predviđenu Uredbom i stoga nije preporučila Odboru da ova parcela biti uključeni u direktnu prodaju, ali mogu biti predmet javnog tendera.

¹⁵ Odluka Vlade Republike Kosovo br. 03/88, od 05.02.2019.

Slika 2 Parcela DP Zemljoradničke zadruge "Agrokultura" – Bajgora



Uprkos negativnoj preporuci Divizije, Odbor je krajem januara 2020. godine odobrio zahtev podnosioca kvalifikacije ove prodaje prema opštim kriterijumima¹⁶ Uredbe KAP-a i nakon što je izveštaj o proceni pokrenuo prodaju sa stranom koja je podnela zahtev. Ova parcela površine oko 1,3 hektara je procenjena od strane licenciranog i nezavisnog procenitelja i potom prodana po vrednosti od 7,084 evra ili 50 evra/zlato.

Odbor je obrazložio svoju odluku o prodaji, gde je prema njima podnosilac zahteva strateški investitor i međunarodna kompanija registrovana na Kosovu, koja razvija i sprovodi projekte u oblasti obnovljive energije. Ova parcela se odnosila na pripremu putne infrastrukture, kako bi se omogućio transport opreme za vetroparkove i turbina.

Odbor je, procenjajući potencijalni ekonomski doprinos koji ova investicija može doneti energetske oblasti na Kosovu, odlučio da ne razmatra alternativne mogućnosti prodaje.

3.3.2. DP KBI "Kosova Ekport" DP "Ratar" - katastarska zona Čaglavica

U februaru 2020. godine odbor je odlučio da se parcela ukupne površine 5.636 m²/56,36 ari, koja se nalazi u katastarskoj zoni Čaglavica-Priština i pripada DP „Ratar”, proda preko tender (javna aukcija) u 56. talasu likvidacione prodaje imovine (SHAL 56), koji je zakazan za kraj aprila 2020. godine. U informativnom memorandumu Odboru je navedeno da imovina ponuđena na prodaju nije izdata i na tom imanju nije razvijena aktivnost.

¹⁶ Predmeti, zahtevi ili druga eventualna imovina, koja nisu navedena ili obuhvaćena nijednom od navedenih kategorija kao u prethodnim stavovima ovog člana, dok po svojim karakteristikama i svojstvima, prema obrazloženom predlogu Jedinice za direktne pregovore, preko Uprava direktora ili predlog generalnog direktora i saglasnost Upravnog odbora Agencije smatraju se imovinom ili predmetima posebnog karaktera i zahtevaju rešenje kroz pregovarački postupak.

Zbog pandemijskih okolnosti, ovaj tender nije sproveden. Isti talas prodaje - SHAL56 je dogovoren i sproveden za kasnije¹⁷, ali ova imovina nije uvrštena u spisak imovine za prodaju.

U međuvremenu je podnosilac (pet meseci kasnije) podneo zahtev za kupovinu ove katastarske parcele metodom direktne prodaje. Zahtev je podržan sa obrazloženjem da je predmetna parcela omeđena katastarskim parcelama koje su u privatnoj svojini (podnosioca zahteva) i da ovu parcelu podnosilac koristi godinama.

Odeljenje je na zahtevu zasnovala na kriterijumu: „*Katastarska parcela ili određeni deo katastarske parcele u svojini društvenog preduzeća koja se prema stvarnom stanju na terenu predstavlja kao sastavni deo kompleksa privatne svojine ili ima nema prilaza na put, u kom slučaju se javni tender smatra nemogućim ili nanosi potencijalnu ekonomsku štetu stvarnoj vrednosti imovine i njenoj amortizaciji*” i preporučio je Odboru da odobri zahtev za direktnu prodaju.

Slika 3 Katastarska parcela KBI “Kosova Ekport” - DP “Ratar” predmet direktne prodaje



Na gornjoj fotografiji je prikazana parcela koja se graniči sa privatnim parcelama/imovinom. Međutim, na tematskoj mapi¹⁸ koju je pripremio licencirani geometar, jasno se vidi da je parcela **1399-1 PSH** Put klasifikovana kao put.

Nakon obilaska terena, komisija Odeljenje je konstatovala da na ovoj parceli nije bilo izgradnje niti bilo kakvih ulaganja. U izveštaju preporuke Odboru je naglašeno da je ova parcela omeđena privatnim vlasništvom i da se uopšte ne pominje činjenica da parcela ima pristupni put.

¹⁷ Oglas od 24.06.2022 i dan tendera ili licitacije od 13.07.2022.

¹⁸ Tematska mapa označava mapu na kojoj su elementi jednog ili više prirodnih, društveno-ekonomskih i njegove relevantne karakteristike uključujući tematske elemente koji se koriste za označavanje geografske lokacije, kvalifikacije prostorni i opšti sadržaj, glavna saobraćajna mreža, reka, stambeno zemljište i drugi prateći elementi

Odbor se odlučio za pokretanje direktne prodaje u ovom slučaju, na osnovu preporuke Odeljenja, u kom izveštaju se ne pominje da parcela ima pristupni put, ali da to pokazuje tematska mapa. Na osnovu nezavisnog procenitelja, vrednost ove parcele je procenjena na 88,000 evra ili 1.561 evro/zlato.

Po pitanju da je ova imovina ranije bila uvrštena na listu imovine za prodaju putem javnog nadmetanja, ista je povučena zbog zahteva za tretman u postupku direktne prodaje¹⁹.

Radi poređenja, analizirali smo i zahtev slične prirode i uočili smo da je Odeljenje nakon obrade zahteva, u ovom slučaju, za razliku od ranije, preporučio Odboru da ga odbije.

Slika 4 Katastarska parcela "DP "Pasuria Bujqësore" Uroševac" – radi poređanja



Kao što se može videti na gornjoj tematskoj mapi, parcela (u žutoj boji) koja je bila predmet zahteva bila je okružena privatnim parcelama, ali je imala pristup putu (slično kao u prethodnom slučaju) i uzimajući u obzir ovo odbor na osnovu preporuke Divizije je odbio pokretanje direktne prodaje za ovu parcelu.

Uprkos činjenici da su ova dva slučaja bila slična po prirodi, i Odeljenje i Odbor su ih rešavali različito. U prvom slučaju je delimično uzet u obzir kriterijum za kategorizaciju imovine za direktnu prodaju, pa je odlučeno u korist, dok je u drugom slučaju taj kriterijum uzet u obzir u punom obliku, pa je direktna prodaja odbijena.

19 Pitanje obustave postupka javnog nadmetanja nakon zahteva za direktnu prodaju regulisano je članom 12.4 Uredbe.

Prema rečima nadležnih, katastarska parcela KBI "Kosova Ekport"-DP "Ratar" je kategorisana za direktnu prodaju pošto je parcela bila sastavni deo privatnog vlasništva. U cilju jačanja klasifikacije, zvaničnici su se oslanjali i na opšti kriterijum²⁰. Pored toga, prema rečima nadležnih, parcela 1399-1, prema tekstualnom stanju, evidentirana je „kao nekategorisani put”. Dakle, nije uzeto kao osnov da parcela ima izlaz na put.

Nepoštovanje kriterijuma za kategorizaciju uslovalo je da se prodaja imovine izvrši direktnim metodom, a ne javnim nadmetanjem, što je za posledicu imalo eliminisanje konkurencije i izbegavanje najboljih mogućih ponuda koje bi ponudio odnos potražnje i ponude

3.3.3. DP KB "Bujqësia" – Katastarska zona Obilić

U junu 2020. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev za kupovinu četiri parcele koje pripadaju DP "KB Bujqësia" u katastarskoj zoni u Obiliću.

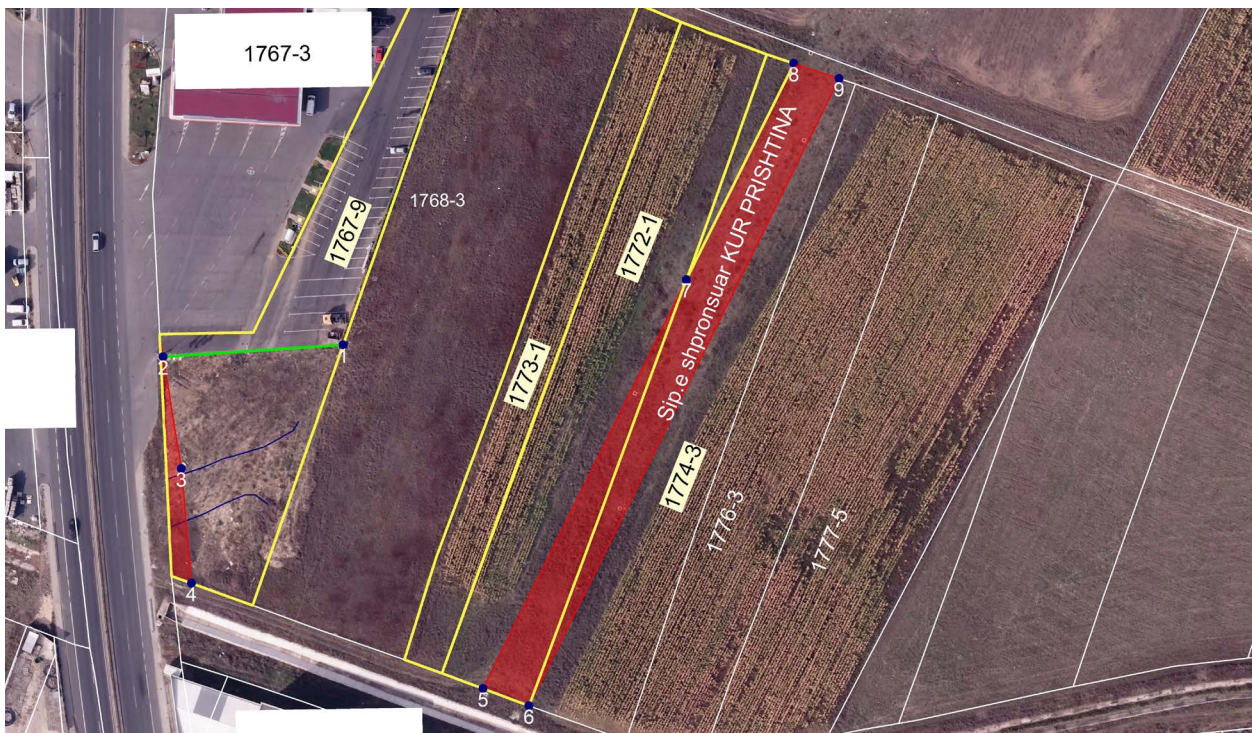
Podnosilac zahteva je svoj zahtev za kupovinu direktnom metodom zasnovao na tvrdnji da je on vlasnik parcele²¹ koja se graniči sa parcelama koje su bile predmet zahteva²², a u slučaju kupovine navedenih parcela će mu biti dato pun fizički pristup putnoj infrastrukturi i olakšavanje korišćenja njegove imovine. Odeljenje je preporučilo prodaju svih ovih parcela direktnom metodom na zahtev podnosioca zahteva. Odbor je uzeo u obzir preporuku i odlučio da proda ove tri nekretnine ukupne površine 9,496m²/94,9 ari. Ove parcele je nezavisni procenitelj procenio na 101,130 evra ili 1,066 evra po zlatu.

20 Predmeti, potraživanja ili druga eventualna imovina, koja nije navedena ili uključena ni u jednu od kategorija e predviđene kao u prethodnim stavovima ovog člana, dok po svojim karakteristikama i svojstvima prema predlogu argumentovano od strane Jedinice za direktne pregovore, preko generalnog direktora ili na predlog direktora Rukovodioci i odobrenje Upravnog odbora Agencije smatraju se imovinom ili predmetima posebnog karakteraa rešenja tražiti kroz pregovaračku procedure.

21 Na ovoj parceli je izgrađena fabrika kompanije i logistika

22 Katastarska parcela br. 1774/3, ukupne površine 217 m², Katastarska parcela 1772/1, površine 3441 m², Katastarska parcela 1773/1, površine 2016 m² i Katastarska parcela 1767/9 površine 3822 m².

Slika 5 Četiri katastarske parcele DP KB "Bujqësia" - Obilić



Tematska mapa koju je izradio licencirani geometar (gornja slika) pokazuje da su dve parcele²³ omeđene privatnom parcelom podnosioca zahteva, dok druge dve²⁴ parcele uopšte nisu omeđene. Na tematskoj mapi se jasno vidi da parcela 1768-3 privatna svojina podnosioca zahteva ima pristup saobraćajnici, štaviše u vreme podnošenja zahteva na ovim parcelama nije bilo građenja.

Kriterijume²⁵ za kategorizaciju dve parcele za direktnu prodaju KAP je samo delimično uzeo u obzir, tačnije samo deo kriterijuma koji se odnosi na ograničenje imovine, dok je činjenica da imovina ima pristup na put a gradnje nema. Štaviše, za dve parcele koje se na osnovu kriterijuma uopšte nisu graničile sa privatnom svojinom, nije bilo osnova za direktnu prodaju.

Prema Divizije, dve imovine su omeđene privatnom parcelom u vlasništvu podnosioca zahteva, a dve druge imovine su definisane kao imovina ili slučajevi specifičnog karaktera.

Nepoštovanje kriterijuma za kategorizaciju i prodaju imovine direktnom metodom, a ne javnim nadmetanjem, rezultiralo je eliminacijom konkurencije i izbegavanjem najboljih ponuda koje bi se mogle ponuditi u odnosu potražnje i ponude.

²³ Parcela 1767-9 i 1773-1

²⁴ Parcela 1772-1 i 1774-3

²⁵ Za kriterijume, pogledajte dodatak 3 tačke c) i d)

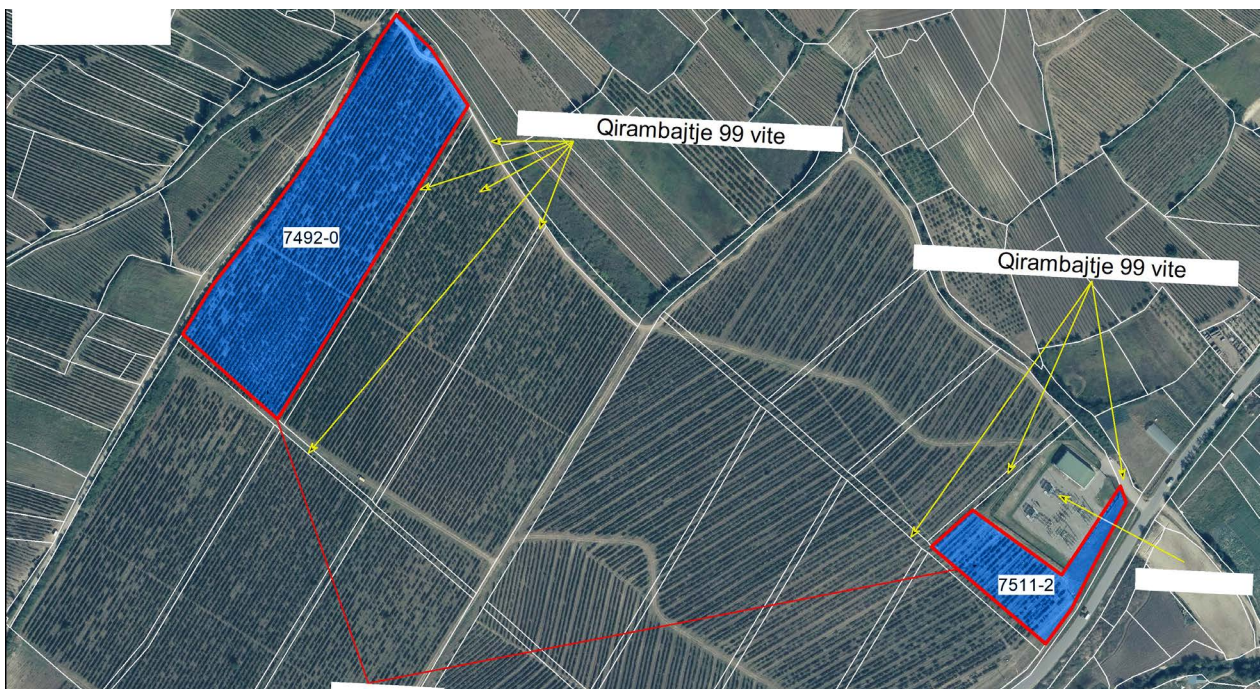
3.3.4. DP “NBI Rahoveci” - Katastarska zona Orahovac

U februaru 2020. godine, stranka je podnela zahtev za kupovinu dve parcele (jedna površine 22,039 m²/22 ari, a druga 4.046 m²/40 ari). Zahtev je zasnovan na argumentu da je 2006. godine, putem javnog tendera²⁶, podnosilac privatizovao “DP NBI Rahoveci” i njegovu imovinu, ali ove dve parcele koje se graniče sa privatnom svojinom nisu obuhvaćene privatizacijom²⁷.

Regionalna kancelarija KAP-a u Prizrenu u referentnom izveštaju za Diviziju nakon procene i terenskih poseta je zaključila da se predmetne parcele mogu prodati otvorenim tenderom, ali da njihova prodaja direktnom prodajom sa strankom predstavlja najkorisnije rešenje.

Nakon toga, Odeljenje je u izveštaju o preporukama prikazalo situaciju sasvim drugačije od situacije opisane u referentnom izveštaju. Prema ovom izveštaju, „dve parcele se nalaze tačno u sredini industrijskog kompleksa podnosioca zahteva i nemaju izlaz/prilaz putu ni sa jedne strane.

Slika 6 Katastraska parcela 7492-0 sa 22 zlata i katastraska parcela 7511-2 sa 40 zlata



Tematska mapa koju je izradio licencirani geometar (gornja slika) pokazuje da obe parcele imaju pristup putu i uprkos tome što su graničene sa privatnim vlasništvom podnosioca prijave, ne ispunjavaju kriterijume za klasifikaciju za direktnu prodaju. Takođe, na osnovu stvarnog stanja na terenu, oni više nisu bili sastavni deo vinogradskog kompleksa. Ove dve nekretnine ukupne površine 26.085m²/26 ari

²⁶ Privatizacija NBI Rahoveci je privatizovana metodom „spin off special” u 12. talasu prodaje

²⁷ Parcela 7511/2 površine 4046 m²/40 zlata, nije uvrštena na javno nadmetanje jer je u vreme privatizacije DP, na delu ove parcele, bili su u izgradnji provodnici električne struje i nije se znalo kolika je površina da se ekspropiše. Dok parcela br. 7492/0 nije uključen u privatizaciju kao rezultat tehničke greške.

su procenjene od strane nezavisnog procenitelja i potom su prodate po vrednosti od 59,300 evra ili 2,280 evra/ari.

Prema KAP, prodaja ovih parcela putem javnog tendera mogla bi da stvori probleme kod podnosioca zahteva u vezi sa prenosom vlasništva na treća lica, pošto su ove parcele predstavljene kao sastavni deo kompleksa vinograda, koje je podnosilac privatizovao putem javnog tendera.

Nepoštovanje kriterijuma za kategorizaciju i prodaju imovine direktnom metodom, a ne javnim nadmetanjem, rezultiralo je eliminacijom konkurencije i izbegavanjem najboljih ponuda koje bi se mogle ponuditi u odnosu potražnje i ponude.

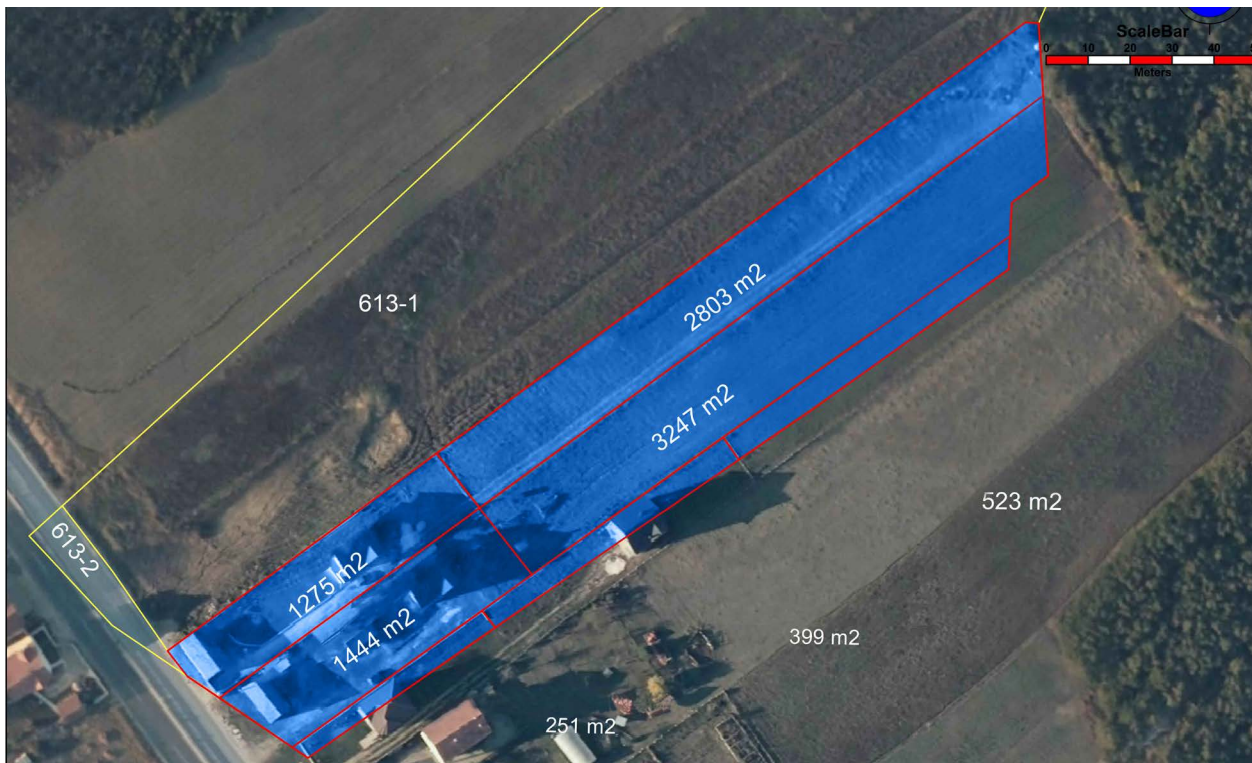
3.4. Neparcelacija imovine Društvenih Preduzeća

U slučajevima kada zahtevi za direktnu prodaju obuhvataju velike površine imovine, KAP mora da izvrši parcelaciju, ograničavajući (koliko je to moguće) na postojeće građevine podignute na imovini DP-a prema kriterijumima definisanim unutrašnjim propisima.

KAP nije parcelisao imovinu za direktnu prodaju u slučajevima gde su zahtevi obuhvatali veće površine od postojećih objekata podignutih na imovini DP-a. Od testiranih uzoraka, u 14 slučajeva uočili smo da KAP nije uzeo u obzir takvu stvar. Pored toga, KAP nema proceduru regulisanu bilo kojim unutrašnjim aktom za delu imovine.

Radi ilustracije, odabrali smo dva slučaja koja su prikazana na sledećoj slici.

Slika 7 Imovine koje nisu bile predmet parcelacije



Kao što se vidi na slici, zahtev za kupovinu direktnom metodom dat je za površinu više nego duplo u odnosu na deo gde su postojale građevine. Izgrađeno je samo na parcelama od 1.275 m²/12 ari, odnosno 1.444 m²/14 ari, dok deo od 2.803 m²/28 ari i 3.247 m²/32,4 ari nije izgrađen. U početku, Odeljenje, a potom i Odbor nisu analizirali mogućnost parcelacije za ove slučajeve i parcele su prodate onoliko koliko su podnosioci zahtevali²⁸.

Ovo se desilo u nedostatku unutrašnjeg akta koji bi regulisao parcelaciju, ali i zato što KAP nije dovoljno analizirala mogućnost parcelacije (podele imovine) zahteva za kupovinu. Prema zvaničnicima KAP-a, tokom prodaje ove imovine, uzet je lokalni kontekst (selo) u kome se ova imovina nalazi i da bi podela ove imovine učinila ovu imovinu manje atraktivnom. Vredi napomenuti da za slučajeve koje je Odbor počeo da vodi od 2023. godine, Odeljenje koristi praksu podele velikih površina (gde je to moguće) i predlaže na prodaju samo površinu dovoljnu za porodičnu privredu.

Neparcelacija imovine je rezultirala prodajom velikih površina društvene imovine direktnom metodom, eliminišući konkurenciju koja je mogla dati bolje ponude da je prodaja obavljena putem javnog tendera.

3.5. Kosovska Agencija za Privatizaciju nije imala pisanu proceduru za izbor procenitelja imovine

Angažovanje procenjivača imovine trebalo bi da se zasniva na standardnoj praksi i dokumentovano kroz objektivni, transparentan i meritoran proces. Ovaj proces treba da bude sveobuhvatan i da se ne ograničava na određeni broj procenjivača.

Za period 2019-2021, propisom o direktnoj prodaji predviđeno je samo angažovanje procenitelja od strane KAP-a, ali ne i način njihovog izbora. KAP je sledila praksu koja se smatrala jedinom i najprikladnijom praksom tokom tog perioda. Promenom uredbe za direktnu prodaju u oktobru 2022. godine, procedura koju praktično prati Odeljenje je sa izvesnim izmenama integrisana u uredbu, gde je zatraženo da se angažovanje vrši po azbučnom redu. Ovo se radi uz pismo obaveze u kojem su navedeni neki kriterijumi kojih se ocenjivač mora pridržavati.

Na osnovu spiska koji je dostavio Sekretarijat Nadzornog odbora u Ministarstvu finansija, rada i transfera za sertifikaciju procenitelja nepokretnosti, Odeljenje je uputilo e-mail svim proceniteljima prve kategorije A. Odeljenje je sastavilo spisak enterijera gde su procenitelji hronološki poređani od momenta prezentovanja na angažovanje i nastavljeni po redu. Odeljenje bira ocenjivače ovim redosledom.

Bilo je slučajeva kada je procenjivač koji je bio angažovan na predmetu a u međuvremenu se ukazala potreba za procenom imovine u blizini prethodnog sredstva, tada je isti procenjivač imenovan (na zahtev odbora).

28 Ostali slični slučajevi prikazani su u Prilogu 3 ovog izveštaja

U slučajevima kada procenitelji nisu bili dostupni u vreme poziva da se angažuju na proceni imovine, onda je red prošao.

Kriterijum koji je KAP uzeo u obzir prilikom izbora ocenjivača bila je prva kategorija A. Oko 70 ocenjivača pojavilo se na ovoj listi. Prema našoj analizi, za 118 slučajeva KAP je angažovala 53 različita procenitelja.

Razlog zašto se KAP usredsredila na ovu kategoriju je taj što se procenitelji ove kategorije smatraju iskusnijim (potrebne su dve godine iskustva i najmanje 10 završenih ocenjivanja).

KAP je 2022. godine promenila uredbu za direktnu prodaju i, između ostalog, integrisala ovu proceduru kao proceduru za izbor procenitelja.

3.6. Još jedan nedostatak koji je pratio proces direktne prodaje – baza podataka

Podaci koje vodi Odeljenje direktne prodaje moraju imati integritet i biti pouzdani. Podaci/informacije moraju biti u skladu sa utvrđenim kriterijumima koji se odnose na integritet podataka (koji se odnose na njihovu tačnost i potpunost) i pouzdanost podataka u vezi sa davanjem odgovarajućih informacija na zahtev.

Odeljenje je tokom godina pripremalo sve informacije vezane za direktnu prodaju u Ekcel formatu. Baza podataka je imala značajne greške, između ostalog: imena i prezimena podnosilaca zahteva su bila netačna, nedostajali su datumi podnošenja prijave, datumi pregleda od strane divizije, datumi odobrenja od strane odbora, greške u brojevima parcela, greške u kategorizaciji imovine za direktna prodaja itd. Podaci pripremljeni u ovom obliku nemaju integritet i pouzdanost, štaviše, bezbednost informacija je ranjiva. Na osnovu ove činjenice, morali smo da proverimo i potvrdimo svaku informaciju koju je ova baza pružila drugim izvorom informacija.

Odeljenje je nekoliko puta pokretalo pitanje baze podataka, obaveštavajući Upravu da ova baza podataka (u Ekcel-u) ima nedostatke i da je treba zameniti sofisticiranijim softverom kako bi se stvorila bezbednost u skladištenju podataka i u ekonomiji procesa.

Dok smo bili u reviziji, pitanje baze podataka još nije adresirano od strane menadžmenta KAP-a.

Baza podataka koja ne pruža dovoljnu bezbednost, integritet i pouzdanost podataka može dovesti do netačnosti podataka, grešaka u izveštavanju i gubitka podataka. To takođe može dovesti do odluka menadžmenta za direktnu prodaju na osnovu netačnih informacija.

Nakon završetka revizije, dobili smo informaciju da je KAP preduzela mere za adresiranje ovog pitanja. Upravni odbor KAP-a je naložio Upravi da u plan nabavki KAP-a za 2024. godinu uključi kreiranje baze podataka i da pokrene postupak nabavke za digitalizaciju i kreiranje baze podataka na softverski način za procese KAP-a, gde deo baze podataka direktne prodaje će takođe biti uključen/uokviren. Ova aktivnost je u toku.

ZAKLJUČCI

04

4. Zaključci

Direktnu prodaju u Kosovskoj Agenciji za Privatizaciju pratile su nedostaci, bilo u kategorizaciji imovine za direktnu prodaju, neparceliranju zemljišta i ne analiziranju troškova mogućih koristi ako se imovina vrati u prethodno stanje. Gore navedeni nedostaci su pokazatelji da procedure direktne prodaje imovine pod upravom Kosovske Agencije za Privatizaciju nisu sprovedene na odgovarajući način.

Prodaja imovine se vrši na netransparentan način, često eliminišući potencijalnu konkurenciju. Najveći broj imovine koja je prodana direktnom metodom pripada kategoriji postojećih objekata izgrađenih bez dozvole DP ili KAP. Sve ovo je moglo da se spreči da su dotična društvena preduzeća ili Kosovska Agencija za Privatizaciju preduzeli preventivne akcije u tom procesu. Sa naglaskom na izgradnjama u poslednjih 15 godina, kada su ove institucije konsolidovane, to bi se lako moglo sprečiti. Što se tiče izbora ocenjivača, iako nije bilo urađene procedure, praksa je bila ista za sve slučajeve, gde je ova praksa kasnije integrisana u uredbu.

Neuspeh da se identifikuju potencijalni slučajevi za vraćanje imovine u njihovo prethodno stanje ili čak ne vršenje bilo kakve analize za procenu troškova i koristi ako je imovina vraćena u prethodno stanje, rezultiralo je da je Kosovska Agencija za Privatizaciju izvršila sve ove prodaje direktnom metodom i samim tim eliminiše potencijalnu konkurenciju ili čak mogućnost da prodajna cena bude veća.

Kosovska Agencija za Privatizaciju nije bila efikasna u rešavanju zahteva za direktnu prodaju. Prosečno vreme za obradu zahteva za prodaju iznosilo je 24 meseca (dve godine), dok su najduža kašnjenja bila 86 meseci u periodu 2019-2021 i 68 meseci za period 2022-2023. Ova neefikasnost je uticala da 1.675 zahteva ili 75% do sada primljenih zahteva ostane nerazgledano. Ovom stopom, gde je samo 25% zahteva razmotreno za pet godina, Kosovska Agencija za Privatizaciju rizikuje da neće moći da obrađuje preostale zahteve narednih 15 godina.

Nepropisno klasifikovanje imovine za direktnu prodaju (četiri identifikovana slučaja) uticalo je na Kosovsku agenciju za privatizaciju da u potpunosti eliminiše konkurenciju i ne izlazi na javne tendere, gde bi potencijalno mogla da dobije bolju vrednost za prodatu imovinu. Ovo se možda desilo i zbog činjenice da izveštaji o referencama/preporuci za direktnu prodaju nisu odgovarali stvarnom stanju na terenu (opisanom u tematskim mapama).

Moguća stvarna vrednost prodaje putem javnog nadmetanja takođe je onemogućena zbog 14 identifikovanih slučajeva gde Kosovska Agencija za Privatizaciju nije napravila zemljišne parcele bez izgradnje. Slučajevi kada je ova imovina (zemljište) mogla biti prodana direktnom metodom su kada se Agencija pobrinula da parcelacija bude ograničena (koliko je to moguće) na postojeće objekte podignute na imanjima društvenih preduzeća.

Netretiranje zahteva za prodaju imovine direktnim metodom za kategoriju biznisa, osim što je u suprotnosti sa Uredbom, istovremeno predstavlja diskriminaciju prema tužiocu i takođe produžava prodaju ove imovine kao i proces likvidacije i završetak privatizacije.

Podrška neophodnim postupcima (kao što je prioritizacija zahteva i izveštavanje) u vezi sa prodajom imovine u bazi podataka koja ne obezbeđuje integritet i pouzdanost (kao što je Ekcel format), gde svako ko ima pristup može čak da izvrši neovlašćene promene, rizikuje da Kosovska Agencija za Privatizaciju donosi odluke na osnovu netačnih informacija.

PREPROJekte

05

5. Preporuke

Da bismo obezbedili da se direktna prodaja koju sprovodi Kosovska Agencija za Privatizaciju obavlja u skladu sa regulatornim zahtevima, u optimalnom roku i da je njihova kategorizacija tačna, preporučujemo da:

- Da preduzima kontinuirane i preventivne postupke kako bi se obezbedilo da se ne vrši neovlašćena gradnja na zemljištu društvenih preduzeća, čime se sprečava kategorizacija imovine za direktnu prodaju, u slučajevima koji se mogu sprečiti;
- Identifikuje slučajeve u kojima mogu da izvršim finansijsku analizu kako bih procenio troškove i koristi vraćanja imovine u prethodno stanje, što bi pomoglo u donošenju informisanih odluka o tome da li identifikovana imovina može biti podvrgnuta direktnoj prodaji ili bi najprofitabilniji bio javni tender;
- Obezbedi da, koliko je to moguće, popunjeni zahtevi obrađuju na vreme i ubrzati proces pregleda koliko god je to moguće;
- Izbegava diskriminaciju zainteresovanih lica za kupovinu imovine, odnosno rešavanje svih zahteva/predmeta bez razlike, bilo da se radi o zahtevima fizičkih (domaćinstva) ili pravnih lica (privreda) u skladu sa zahtevima propisa;
- Jačaju se unutrašnje kontrole koje obezbeđuju da se ovim metodom prodaje samo imovina koja ispunjava sve kriterijume za direktnu prodaju i da izveštaji o preporukama odgovaraju činjeničnom stanju opisanom u tematskim mapama, kao i da se jasnije razradi obrazloženje zašto imovina mora biti predmet direktne prodaje;
- Izraditi metodologiju za parcelaciju imovine u slučajevima kada zahtevi za kupovinu obuhvataju veće površine imovine (zemljište bez izgradnje); i
- Koristite platforme koje pružaju veću bezbednost (bez dodatnih troškova) o integritetu i pouzdanosti podataka kako biste obezbedili da su informacije o direktnoj prodaji tačne i potpune.

Dodatak 1. Motiv revizije, kriterijumi, pitanja, obim revizije i metodologija

Motiv revizije

Obrada ove teme revizije je važna, jer direktne prodaje realizovane od 2006. godine (i koje su u toku) pripadaju različitim prirodama (objekti, zemljište i pokretna imovina) koji se nalaze na različitim lokacijama i različite vrednosti, ali imaju visoku javnost interesuju i imaju uticaj na društveno-ekonomsko okruženje.

Imajući u vidu osetljivost imovine društvenih preduzeća, značaj ovog procesa za okončanje likvidacije preduzeća kao i okruženje uopšte, za javnost je od interesa da se proceni da li su postupci koji se odnose na direktnu prodaju sprovedeno kako treba. KAP nastavlja da se suočava sa zahtevima za kupovinu imovine koja je ili bi mogla da bude u upotrebi od strane trećih lica, au ovom slučaju njihova prodaja putem postupka javnog nadmetanja je nemoguća. Nedostatak odgovarajućeg određivanja prioriteta u obradi zahteva i izražena razlika između obrađenih zahteva u odnosu na one koji su prihvaćeni znači da se zatvaranje ovih prodaja ne vrši u optimalnom roku. Sprovođenje procesa direktne prodaje imovine (zatvaranje u optimalnom vremenu) je usko povezano sa zatvaranjem likvidacije DP-a, kao primarnim ciljevima KAP-a. Dakle, svako kašnjenje u prodaji imovine rezultira prolongiranjem završetka likvidacije, a povrh toga i dodatnim troškovima za funkcionisanje ovog procesa. Pored toga, nepravilna klasifikacija imovine za direktnu prodaju može dovesti do toga da ova imovina ne bude podneta na javnom nadmetanju, a samim tim ni u procesu konkurencije.

Pored gore navedenih činjenica, zahtevi za tretiranje ove teme su bili od strane Skupštine Kosova i uprkos činjenici da GAS svake godine vrši reviziju godišnjih finansijskih izveštaja KAP-a, nije vršena posebna revizija direktne prodaje.

Revizijska pitanja

Da bismo odgovorili na cilj revizije, postavili smo sledeća revizijska pitanja i pot pitanja:

1. Koliko je KAP bila efikasna u obradi zahteva za direktnu prodaju?
 - 1.1. Kakav je odnos između obrađenih upita i onih upućenih za direktnu prodaju?
 - 1.2. Da li postoji odgovarajući prioritet u obradi zahteva za direktnu prodaju?
2. Da li su sredstva za direktnu prodaju pravilno klasifikovana?
 - 2.1. Da li postoji jasna procedura za klasifikaciju imovine za direktnu prodaju?
 - 2.2. Da li je klasifikacija imovine za direktnu prodaju pravilno dokumentovana?

3. Da li je proces izbora ocenjivača sproveden na uredan i pravilan način?

3.1 Da li se za izbor evaluatora koriste jasni i merljivi kriterijumi?

3.2 Da li postoji dokumentovana i transparentna standardna procedura za izbor ocenjivača?

Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije sa kojima smo koristili za procenu cilja definisanog za ovu reviziju su zasnovani na Zakonu o KAP-u, Internim uredbama KAP-a koji određuju vremenske rokove za rešavanje zahteva za direktnu prodaju, kriterijumima za kategorizaciju imovine za direktnu prodaju ali i utvrđivanje izbora nezavisnih procenitelja koji utvrđuju vrednost imovine. Pored ovih, oslonili smo se i na kriterijume iz oblasti bezbednosti informacija u vezi sa održavanjem podataka.

Da bismo ovo potvrdili, postavili smo sažete kriterijume:

- Društvena preduzeća kao i KAP moraju da nadgledaju i preduzimaju mere za sprečavanje izgradnje bez njihove dozvole na imanjima socijalnog karaktera ²⁹;
- KAP pre odluke o direktnoj prodaji mora da utvrdi da li se prethodno stanje imovine DP-a može vratiti ili ne ³⁰.
- Zahtevi se moraju rešavati u optimalnom roku i prema kriterijumima utvrđenim propisom. Od dana registracije zahteva, KAP mora da otpočne postupak razmatranja u najoptimalnijem roku (u roku od mesec dana) koji, u zavisnosti od radnji, broja stranaka i drugih aspekata, može trajati do 3 (tri) meseca ³¹;
- Odnos između podnetih i obrađenih zahteva treba da bude što je moguće manji. Obrada zahteva za direktnu prodaju mora biti zasnovana na hronološkom redosledu prema datumu kada je zahtev podnet ³²;
- Pokretanje postupka za ispitivanje zahteva ima pravo da predloži svako fizičko i pravno lice koje ima interes za kupovinu određenog sredstva. KAP mora da obrađuje zahteve/predmete bez ikakve razlike, bilo da se radi o zahtevima fizičkih (domaćinstva) ili pravnih lica (biznisa).³³
- Procedure (kriterijumi) definisane za klasifikaciju imovine za prodaju moraju biti jasne, objektivne i pravilno korišćene za razlikovanje imovine koja treba da se klasifikuje za direktnu prodaju i one koja ne treba da se klasifikuje u skladu sa propisom ³⁴;
- U slučajevima kada zahtevi za direktnu prodaju obuhvataju velike površine imovine, KAP mora da izvrši parcelizovanje, ograničavajući (koliko je to moguće) na postojeće građevine podignute na imovini DP-a prema kriterijumima definisanim unutrašnjim propisima³⁵;

29 Preformulisano od strane revizora (na osnovu profesionalne procene koja se odnosi na Zakon o KAP-u i interne propise)

30 Preformulisano od strane revizora (na osnovu profesionalne procene koja se odnosi na referentne/preporučne izveštaje KAP-a)

31 Uredba o prodaji imovine društvenih preduzeća neposrednom pogodbom, član 29.1

32 Uredba o prodaji imovine društvenih preduzeća neposrednom pogodbom, član 28.1

33 Uredba o prodaji imovine društvenih preduzeća neposrednom pogodbom, član 1.2

34 Preformulisano od strane revizora (na osnovu profesionalne procene koja se odnosi na interne propise KAP-a)

35 Preformulisano od strane revizora (na osnovu profesionalne procene)

- KAP treba da ima standardnu i dokumentovanu proceduru za klasifikaciju imovine za direktnu prodaju. Izveštaji o preporukama za direktnu prodaju moraju jasno da opišu obrazloženje zašto bi imovina trebalo da bude predmet direktne prodaje, uključujući tačnu referencu kojoj specifičnoj kategoriji imovine pripada ³⁶;
- Interni propisi KAP-a za direktnu prodaju (deo koji se bavi tretiranjem bespravne gradnje) predviđa da se u referentnom ili preporučenom izveštaju za direktnu prodaju mora utvrditi da li se prethodno stanje imovine može ili je teško vratiti. ³⁷;
- KAP mora imati ekspertizu za procenu nekretnina od licenciranog stručnjaka, kako bi pravično procenila slučaj. Angažovanje procenitelja imovine trebalo bi da se zasniva na standardnoj praksi i dokumentovano kroz objektivan, transparentan i meritoran proces. Ovaj proces treba da bude inkluzivan i ne ograničen na određenu kategoriju evaluatora; ³⁸. Uslovi angažovanja (izjava o mogućem sukobu interesa) i osnova na kojoj će se vršiti evaluacija moraju biti precizno definisani u pisanoj formi pre nego što se evaluacija prijavi ³⁹; i
- Podaci koje vodi Odeljenje za direktnu prodaju moraju imati integritet i biti pouzdani. Podaci/informacije moraju biti u skladu sa kriterijumima definisanim od strane COBIT-a za integritet podataka (njihovu tačnost i potpunost) i njihovu pouzdanost (pružanje pravih informacija na zahtev) ⁴⁰.

Obim revizije

Vrednost prodate imovine za period 2006-2023 je preko 41 milion evra, sa ukupno 361 različitom imovinom koja je prodana direktnom prodajom.

Posebna za ovaj metod je prodaja fabrike "Šarcem" 2010. godine, što čini oko 74% ukupne vrednosti direktne prodaje KAP-a. Za ovu prodaju je izvršena posebna revizija 41 i stoga ova prodaja nije uključena u uzorak.

Da bismo imali reprezentativniji uzorak, odabrali smo 100 prodaja. Radi poredjenja, dobili smo i 10 uzoraka iz zahteva upućenih Odeljenju prodaje, koji su odbijeni sa obrazloženjem da relevantna imovina ne ispunjava kriterijume za prodaju metodom direktne prodaje. Odabrani uzorak od 100 direktne prodaje čini 31% prodaje za period 2019-2021 i 28% direktne prodaje uopšte (za period 2006-2023). Pored ovih, da vidimo da li je poslednjih godina bilo novih razvoja ili poboljšanja u procesima direktne prodaje u KPA, dobili smo i 18 uzoraka prodaje završenih u periodu 2022-2023.

36 Preformulisano od strane revizora (na osnovu profesionalne procene koja se odnosi na interne propise KAP-a)

37 Pozivajući se na interne propise KAP-a za direktnu prodaju

38 Preformulisano od strane Revizora (na osnovu profesionalne prosudbe, pozivajući se i na uredbu o prodaji imovine društvenih preduzeća neposrednom pogodbom, član 19.2.

39 Evropski standardi ocenjivanja (2020, EVS 3, EVS 4)

40 <https://www.isaca.org/resources/isaca-journal/past-issues/2011/data-integriti-information-security-s-poor-relation>

41 Revizija godišnjih finansijskih izveštaja Fonda za privatizaciju za godinu koja se završila 31. decembra 2010. godine

Selekcija uzoraka je izvršena uključujući sve regione koje pokriva KAP, a distribucija uzoraka je izvršena proporcionalno za izabrane godine ⁴². Prodaja u godinama pre 2019. bila je niska po broju i vrednosti, pa stoga nije uključena u uzorak. Uzorak obuhvata fizička lica (domaćinstva) i pravna lica (privrede) koja su sredstva kupila metodom direktne prodaje.

Tabela 3. Vrsta imovine koja se prodaje direktnom prodajom

Vrsta imovine	Prodajna vrednost	Br. Imovina
Fabrika	30,100,000	1
Poljoprivredno zemljište	6,039,468	272
Građevinsko zemljište	4,566,477	65
Komercijalno zemljište	341,500	2
Kafeterija	176,814	5
Zemljište	105,154	1
Prostorije i zemljište	66,000	2
Objekat	51,000	1
Upravna zgrada	21,190	2
Industrijsko zemljište	7,000	1
Pokretna imovina	6,347	7
Kuća	2,182	1
Kiosci	600	1
UKUPNO	41,483,732	361

42 Odnos/procentat broja prodaja za godinu sa ukupnim brojem prodaja za period 2019-2023.

Metodologija revizije

Metodologija revizije obuhvata ispitivanje dokumentacije kao dela dosijea za direktnu prodaju imovine sa fokusom na procenu broja podnetih zahteva u odnosu na obrađene, kriterijume za razvrstavanje u specifičnu imovinu i način izbora procenitelja za procenu vrednosti imovine koja prolaze kroz direktnu prodaju.

- Intervjuisanje službenika odgovornih za direktnu prodaju imovine unutar KAP-a u vezi sa prioritizacijom i tretmanom zahteva, kriterijumima koji se koriste za klasifikaciju imovine kao i metodom odabira procenitelja za procenu imovine;
- Analiziranje različitih izveštaja, uključujući i one interne revizije koji se odnose na proces direktne prodaje imovine;
- Analiza i poređenje baze podataka za podnete i obrađene zahteve;
- Analiza obrađenih zahteva da li su obrađeni hronološkim redom i u optimalnom vremenu;
- Analizirajući referentne/preporučene izveštaje imovine za direktnu prodaju, da li su u skladu sa kriterijumima definisanim propisima za direktnu prodaju;
- Analiziranje uredbi KAP-a da bi se utvrdilo da li postoje jasne i standardne procedure za klasifikaciju imovine za direktnu prodaju;
- Analiziranje i upoređivanje liste procenitelja licenciranih od strane Ministarstva finansija sa listom procenitelja izabranih od strane KAP;
- Analiziranje osnova kriterijuma po kojima se vrši izbor licenciranih procenitelja imovine; i
- Analiziranje praksi korišćenih za izbor evaluatora i poređenje da li su iste prakse korišćene za sve izbore evaluatora.

Opis sistema i relevantnih aktera

Proces direktne prodaje ima za cilj preduzimanje određenih radnji, prema internim propisima za prodaju određene imovine društvenih preduzeća u cilju postizanja eventualnog dogovora o kupoprodaji nekog sredstva. U tu svrhu, KAP je osnovala Odeljenje direktne prodaje, koje je odgovorno za preliminarno utvrđivanje da li je zahtev ili imovina klasifikovana kao imovina sa specifičnim karakterom i postoji osnova za pokretanje i sprovođenje postupka direktne prodaje. Dužnosti i odgovornosti ovog odeljenja su utvrđene u Uredbi za unutrašnju reorganizaciju KAP-a, dok je organizaciona struktura sledeća:

- koordinator Odseka;
- viši službenik za razmatranje zahteva;
- viši službenik za katastarska pitanja;
- viši službenik za zaključivanje ugovora;
- Administrativni službenik; i
- šef jedinice (koji odgovara generalnom direktoru KAP-a).

Procedure prodaje počinju kada fizičko/pravno lice podnese zahtev za kupovinu, međutim, bez obzira na zahtev, pravo sprovođenja ove procedure ima i sam KAP. Zahtevi za kupovinu se podnose regionalnim kancelarijama (RK) i Centralnoj kancelariji (CK) KAP-a. Pokrenuti zahtev se delegira službeniku za razmatranje zahteva koji priprema referentni izveštaj. Ovaj izveštaj ocenjuje Odsek direktne prodaje, koje zaključuje da li imovina tražena za direktnu kupovinu ispunjava zahteve uredbe. Ako je tako, onda se preko generalnog direktora predstavlja Odboru u formi sveobuhvatnog izveštaja, koji takođe sadrži konkretne preporuke za svaki konkretan slučaj. Nakon usvajanja izveštaja o preporukama, odnosno donošenja odluke od strane Odbora za pokretanje procesa direktne prodaje, kompletnu dokumentaciju slučaja dalje ispituje Odsek prodaje, čime se obezbeđuje pravilno sprovođenje procedure prodaje imovine.

Nakon uvida u dokumentaciju, Odsek prodaje prvo predlaže generalnom direktoru angažovanje stručnjaka (ovlašćenih procenitelja imovine) za utvrđivanje vrednosti imovine. Nakon angažovanja stručnjaka, Odsek preuzima sledeći korak i komunicira sa stranom u vezi sa procenom imovine i zahtevom za potvrdu da li prihvata ili ne procenu početne ekspertize. U slučajevima kada strane prihvate procenu, konačni izveštaj se obrađuje na odobrenje od strane Odbora. Dok, u slučaju da se KAP ili aplikant ne slažu sa procenom početne ekspertize, svaka od strana ima pravo da zahteva završetak početne ekspertize putem super veštačenja.

Troškove angažovanja vrhunskih stručnjaka snosi podnosilac zahteva. U međuvremenu, troškove u slučaju angažovanja super veštačenja snosi njen predlagač. Angažovanje stručnjaka (ocenjivača) u oba slučaja vrši se sa liste stručnjaka licenciranih od strane nadležnog ministarstva.

Na kraju ovog procesa, službenici odseka direktne prodaje sastavljaju završni izveštaj za odobrenje prodaje imovine, koji se preko generalnog direktora šalje Odboru, na konačnu odluku. Odsek direktne prodaje sprovodi procedure za zaključivanje ugovora, uključujući izradu nacрта, pravnu reviziju i procedure potpisivanja. Konačna verzija ugovora se šalje generalnom direktoru na potpis putem naknadnog akta (internog memoranduma), koji potpisuju šef Odseka prodaje i viši službenik za zaključivanje ugovora.

Pod okolnostima kada Odbor KAP-a odbije pokretanje direktne prodaje, ili kada je takva odluka doneta na predlog Uprave, subjekta i dokumenata subjekta (u elektronskoj i fizičkoj verziji), putem naknadni akt, dostavljaju se u nadležnost Pravnom Odeljenju za regionalnim kancelarijama (dakle, ako ne ispunjava uslov direktne prodaje i ako nema pravnih sporova, imovina se prodaje putem drugih alternativnih oblika - javnog tendera).

Dodatak 2: Ekstrakt iz Propisa KAP-a u vezi kategorizacije imovine

Potencijalne kategorije imovine za direktnu prodaju

- a. Izgradnja dozvoljena na imovini DP od strane organa upravljanja DP-a ili državnih organa na centralnom i lokalnom nivou, kao objekata namenjenih porodičnom stanovanju ili poslovanju, u kom slučaju se izmeštanje objekata smatra nemogućim ili potencijalnim ekonomskom šteta stvarne vrednosti imovine ili njena amortizacija;
- b. Postojeći objekti podignuti na bilo kojoj katastarskoj parceli DP-a ili njegovog dela, bez prethodne dozvole ili odobrenja DP-a ili Agencije, u kom slučaju se vraćanje predašnjeg stanja smatra nemogućim ili dovodi potencijalnu ekonomsku štetu do stvarne vrednosti sredstva ili njegovu amortizaciju;
- c. katastarsku parcelu DP-a ili određeni deo matične katastarske parcele u vlasništvu bilo kog društvenog preduzeća koje se pojavljuje ili izgleda kao sastavni deo privatne svojine na terenu, u kom slučaju se njihovo odvajanje smatra nemogućim ili prouzrokuje ekonomsku štetu. potencijal za realnu vrednost sredstva ili njegovu amortizaciju;
- d. Kada se katastarska parcela u društvenoj svojini nalazi u kompleksu privatne svojine i nema pristup saobraćajnici, u kom slučaju se predviđa da će njen prenos na treća lica putem javnog nadmetanja biti nemoguć ili naneti potencijalnu ekonomsku štetu na realnu vrednost. sredstva ili njegovu amortizaciju;
- e. Javno nadmetanje, odnosno ponuda trećim licima je propala tri puta bez pojavljivanja nijednog ponuđača, dok je namera vlasničke transformacije potencijalni uzrok degradacije instituta tendera, za obezvređivanje imovine, nepotrebna odlaganja procesa vlasničke transformacije i smatraju se preprekama u stvaranju likvidnih sredstava za zadovoljenje potreba radnika i drugih kreditnih uslova. U takvim slučajevima Agencija će kao eventualnu zainteresovanu stranu za pregovarački proces izabrati fizičko ili pravno lice koje se prvo pojavi kao potencijalni kupac. Ako eventualni pregovori ne uspeju sa prvim podnosiocem zahteva, ponuda za pregovore se daje svakom podnosiocu zahteva koji se pojavi sa zahtevom.
- f. Kada potraživanja ili postupak pregovaranja pokrene bilo koji entitet [fizički ili pravni] koji se odnosi na bilo koje DP, imovinu ili bilo koji njegov deo, koji se nalazi van teritorije Republike Kosovo, dok preduzeće, njegova imovina ili jedinice: i) ne mogu biti predmet procesa svojinske transformacije; ii) da postupak transformacije [privatizacija i/ili likvidacija] nađe na objektivne ili neizbežne prepreke, ili; iii) ne stvaraju prihode za stvaranje likvidnih sredstava preduzeća; I

g. Slučajevi suvlasništva između DP-a i strana koje podležu Pravilniku o direktnoj prodaji;

h. Predmeti, zahtevi ili druga eventualna imovina, koja nije navedena ili obuhvaćena nijednom od navedenih kategorija kao u prethodnim stavovima ovog člana, a po svojim karakteristikama i svojstvima, prema obrazloženom predlogu Jedinice za direktne pregovore, preko generalnog direktora ili predloga generalnog direktora i saglasnosti Upravnog odbora Agencije smatraju se imovinom ili predmetima posebnog karaktera i zahtevaju rešenje kroz pregovarački postupak.

Dodatak 3: Identifikovani slučajevi za parcelaciju

Tabela ispod prikazuje slučajeve koje smo identifikovali tokom revizije i koji mogu biti predmet parcelacije

Tabela 4. Zemljišta DP-a gde nije primenjena parcelacija

Region	Društveno preduzeće	Naziv imovine	Površina	Katastarska zona
Gnjilane	DP JO-METALET "Kaolin"	Parcela 1615-1	1,658	Kamenicë
Peć	KB Gurrakoci, Istog	parcela 314-4	3,244	GJURAKOC
Mitrovica	DP "Produkti" Skenderaj	parcela 892-1	6,315	Klinë e Epërme
Priština	DP KB Flora	Parcela 222-2; 218-5; 217-1; 212-1	2,820	PAKASHTICË E EPËRME
Mitrovica	DP Produkti	Parcela 613-4	4,078	POLAC I RI
Peć	DP "Bec" Đakovica	parcela 775/12	1,998	Bec
Mitrovica	DP Produkti	Parcela 613-5	4,691	POLAC I RI
Mitrovica	DP "Produkti" Skenderaj	parcela 892-2	3,434	Klinë e Epërme
Peć	KB Malishgani Klinë	parcelat: 769/5; 748/11 dhe.309/6	3,765	Klinafc
Prizren	DB PROGRES EKSPORT "Lavertaria"	Parcela 064/5	7,174	Dushanovë
Priština	DP KB Flora	Parcela 221-1; 222-3; 220-1; 218-6; 217-2; 212-2	2,958	PAKASHTICË E EPËRME
Mitrovica	DP "Produkti" Skenderaj	parcela 892-3	1,626	Klinë e Epërme
Peć	KB Gurrakoci, Istog	parcelat 314-3 dhe 314-6	4,214	GJURAKOC
Peć	KB Gurrakoci, Istog	parcela 314-5	2,995	Zallq

Dodatak 4: Pismo Potvrde

REPUBLIKA E KOSOVES - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO	
AGJENCIA KOSOVARE E PRIVATIZIMIT - KOSOVSKA AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU	
PRIVATISATION AGENCY OF KOSOVO	
II	
Nr. Br. No.	2936
Nr. i Fq. Br. Str. No. Pg.	1
Data : Datum Date :	24. 07. 2024
Prishtinë / Pristina	

AGJENCIA KOSOVARE E PRIVATIZIMIT
KOSOVSKA AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU
PRIVATISATION AGENCY OF KOSOVO

REPUBLIKA E KOSOVES - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO			
ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT			
NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE / NATIONAL AUDIT OFFICE			
KATEGORIA E DOKUMENTIT: 07-2024			
Njësia Org. Jedin. Org. Unit	Shif. Klasif. Klasif. Kod Class. Code	Nr. Prot. Br. Prot. Prot. No.	Nr. i Faqeve Br. Stranica No. Pages
06	47	1225	1

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me të gjeturat e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të teknologjisë së informacionit “**Vlerësimi i Procedurave të Shitjes Direkte të Aseteve nën menaxhimin e Agjencisë Kosovare të Privatizimit**”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

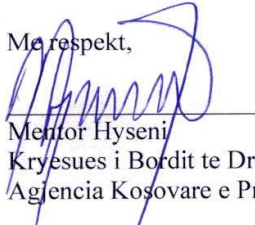
Vendi dhe data: Prishtinë, 24 korrik 2024


I nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “**Vlerësimi i Procedurave të Shitjes Direkte të Aseteve nën menaxhimin e Agjencisë Kosovare të Privatizimit**” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me të gjeturat dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Me respekt,


Mentor Hyseni
Kryesues i Bordit të Drejtorëve
Agjencia Kosovare e Privatizimit



Nacionalna Kancelarija Revizije
Naselje Arbëria
Ul. Ahmet Krasniqi, 210
10000 Priština
Republika Kosovo