



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



www.revizija.gov.ba

Broj: 07-16-1-728-11/24  
Sarajevo, 31.05.2024.godine

Parlamentarna skupština BiH  
Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH

Trg BiH 1  
71 000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 03-06-2024

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-16-10		1102/24	

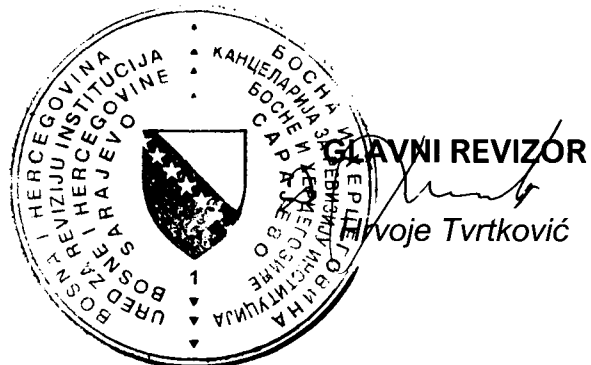
S

**Predmet: Dostava Izvješća revizije učinka**

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06), u prilogu dopisa dostavljamo Vam Izvješće o provedenoj reviziji učinka na temu „Nabava avioarakata u institucijama Bosne i Hercegovine“.

S poštovanjem,



Privitak:

- Izvješće revizije učinka Nabava avioarakata u institucijama BiH;
- Komentari Regulatorne agencije za komunikacije na Nacrt izvješća i odgovori na iste;
- Komentari Generalnog tajništva Vijeća ministara na Nacrt izvješća i odgovori na iste.

Dostavljeno:

- Naslovu;
- a/a.



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



www.revizija.gov.ba

Broj: 07-16-1-728-12/24  
Sarajevo, 31.05.2024.godine

Parlamentarna skupština BiH  
Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Trg BiH 1  
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 03-06-2024			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02-16-10		1102/24	

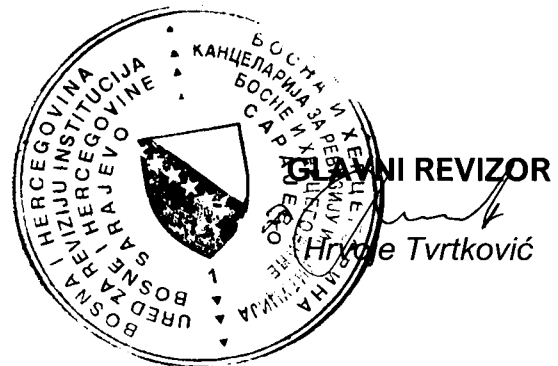
S

**Predmet: Dostava Izvješća revizije učinka**

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH (»Službeni glasnik BiH«, broj: 12/06), u privitku dopisa dostavljamo Vam Izvješće o provedenoj reviziji učinka na temu „Nabava aviokarata u institucijama Bosne i Hercegovine“.

S poštovanjem,



Privitak:

- Izvješće revizije učinka Nabava aviokarata u institucijama BiH;
- Komentari Regulatorne agencije za komunikacije na Nacrt izvješća i odgovori na iste;
- Komentari Generalnog tajništva Vijeća ministara na Nacrt izvješća i odgovori na iste.

Dostavljeno:

- Naslovu;
- a/a.



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
KANЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



## ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

„НАБАВКА АВИО-КАРАТА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ“

Сарајево, мај 2024. године

## НАБАВКА АВИО-КАРАТА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка на тему „Набавка авио-карата у институцијама БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, INTOSAI смјерницама и методологији за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Ревизија је проведена с циљем да се испита да ли постојеће активности набавке авио-карата у институцијама БиХ обезбјеђују ефикасно и економично кориштење буџетских средстава. Ревизија је проведена на узорку од шест институција БиХ.

Ревизија показује да институције из узорка не обезбјеђују благовремене набавке авио-карата и не користе погодности тржишне конкуренције како би обезбједили најбољу вриједност за новац. Утврђено је кориштење услова који ограничавају конкуренцију, а критеријуми додјеле уговора увијек не обезбјеђују најбољу вриједност за новац. Тржиште авио-карата је веома динамично и захтјева брзо дјеловање, а постојећа законска рјешења не препознају набавке у динамичном окружењу. Наведено институцијама БиХ ствара проблем који узрокује немогућност испуњења основних принципа јавних набавки према моделу који је тренутно у примјени приликом набавки авио-карата.

Све претходно за посљедицу има слабији интерес понуђача да учествују у поступцима набавке авио-карата и набавку авио-карата по вишим цијенама у односу на цијене које би се постигле у окружењу у којем дјелује тржишна конкуренција, што у коначници доводи у питање сврсисходност провођења јавне набавке.

У циљу ефикаснијег и економичнијег кориштења буџетских средстава за набавку авио-карата, Канцеларија за ревизију је упутила препоруке Савјету министара БиХ ради унапређења системског рјешења и институцијама из узорка ради унапређења управљања процесом набавке авио-карата.

Канцеларија за ревизију је, у складу с одредбама Закона о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом. Овим институцијама је, у складу са Законом, остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на Нацрт извјештаја. Коментаре и примједбе на Нацрт извјештаја су доставили Генерални секретаријат Савјета министара БиХ и Регулаторна агенција за комуникације. У достављеним коментарима нису изнесене нове чињенице или докази који би утицали на измјену налаза и закључака наведених у Нацрту извјештаја. Дио коментара који су техничке природе или доприносе јаснијој презентацији налаза су прихваћени и исти су уврштени у коначни извјештај.

### ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

ЗАМЈЕНИК

ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

*Неџад Хајтић*  
Неџад Хајтић



ЗАМЈЕНИЦА

ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

*Неда Мочевећ*  
Неда Мочевећ

## Садржај

1. УВОД.....	9
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију.....	9
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	10
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије.....	12
1.4. Извори информација и методе ревизије.....	14
1.5. Структура извјештаја.....	15
2. НАБАВКА АВИО-КАРАТА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ – ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ.....	16
2.1. Основне информације о службеним путовањима и набавкама авио-карата.....	16
2.1.1. Набавка авио-карата.....	16
2.1.2. Канали дистрибуције авио-карата.....	18
2.1.3. Фактори који утичу на цијену авио-карата.....	19
3. НАЛАЗИ.....	21
3.1. Обезбјеђење благовремености набавке авио-карата.....	21
3.2. Погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата.....	26
3.2.1. Кориштење погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата.....	27
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	33
4.1. Институције БиХ не обезбјеђују увијек благовремене набавке авио-карата.....	33
4.2. Институције БиХ не користе увијек погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата.....	34
5. ПРЕПОРУКЕ.....	35
6. ПРИЛОЗИ.....	37

## Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
БИХ	Босна и Херцеговина
Парламентарна скупштина БиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
СМБИХ	Савјет министара БиХ
ГС СМБИХ	Генерални секретаријат Савјета Министара Босне и Херцеговине
МО БИХ	Министарство одбране Босне и Херцеговине
МИП БИХ	Министарство иностраних послова Босне и Херцеговине
РАК	Регулаторна агенција за комуникације
ВНДСА	Дирекција за цивилно ваздухопловство
КС	Конкурентијски савјет Босне и Херцеговине
ДКПТ	Дирекција за координацију полицијских тијела
АЈН	Агенција за јавне набавке
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби
ЗЈН	Закон о јавним набавкама БиХ
Мини-тендерисање	Закључивање оквирних споразума са више понуђача и позивање истих да доставе понуде

## **Извршни резиме**

Ревизија је проведена са циљем да се утврди ли постојеће активности набавке авио-карата у институцијама БиХ осигуравају ефикасно и економично кориштење буџетских средстава. У наставку су најважнији налази и препоруке ревизије:

### **Институције БиХ не обезбјеђују увијек благовремене набавке авио-карата:**

- Институције из узорка у већини случајева неблаговремено набављају авио-карте и тиме не обезбјеђују економично кориштење јавних средстава. Авио-карте се често набављају неколико дана пред путовање, па чак и пред само путовање.
- Просјечно вријеме набавке тестираних авио-карата институција из узорка је 14 дана прије путовања, а многе стручне и научне литературе указују на потребу куповине авио-карата минимално 21 дан прије путовања како би се избјегли превисоки трошкови набавке.
- Нити једна институција из узорка није анализирала благовременост набавке авио-карата. Изузетак у једном дијелу је утврђен код ВНДСА, гдје је интерна ревизија анализирала рокове подношења захтјева за службено путовање и утврдила да се исти не поштују како је то дефинисано Правилником о службеним путовањима.
- Анализом документације тестираних авио-карата институција из узорка утврђено је касно доношење одлука о упућивању на службено путовање. Код најмање 1/3 неблаговремено набављених авио-карата, одлуке су донесене пред саму набавку авио-карата или након набавке авио-карата, а већина таквих путовања је била позната најмање мјесец дана прије.
- Неблаговремене набавке авио-карата за посљедицу, осим неекономичног кориштења јавних средстава, могу имати и сужени избор опција лета, као и немогућност резервације и самим тим немогућност присуства важним догађајима на којима је исто потребно или чак обавезно.
- Код три од шест институција из узорка утврђено је и неблаговремено закључивање оквирних споразума. На овај начин институције БиХ се излажу ризику да не могу обезбиједити набавку авио-карата или ризику да ће извршити набавку авио-карата која није у складу са ЗЈН-ом.
- Већина институција из узорка нема донесене интерне процедуре о службеним путовањима које стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.

### **Институције БиХ не користе увијек погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата:**

- Већина институција из узорка не користе погодности тржишне конкуренције како би код набавке авио-карата када су познати сви детаљи путовања обезбиједиле најбољу вриједност за новац. Авио-карте се набављају од једног добављача на основу закљученог оквирног споразума по критерију „најнижа цијена – цијена услуге агенције (провизије)“. Међутим, ревизија је утврдила да овакав начин набавке авио-карата увијек не обезбјеђује најбољу вриједност за новац чиме сврха јавне набавке губи смисао.

- Провјером цијена авио-карата која је вршена у стварном времену и истим условима, код двије од три институције утврђене су више цијене авио-карата од оних до којих је ревизија дошла провјером. Цијене ових авио-карата су биле у просјеку више за око 15% у односу на цијене до којих је дошла ревизија прикупљањем понуда на тржишту.
- Само су двије од шест институција из узорка закључивале оквирни споразум с више понуђача и проводиле мини-тендерисање код набавке авио-карата када су били познати сви детаљи набавке. Међутим, ревизијом је утврђено да у поступцима мини-тендерисања конкуренција у већини случајева није била обезбијеђена.
- Анализом набавке авио-карата код институција из узорка које су проводиле мини-тендерисање, ревизија је утврдила да додјела оквирног споразума по критерију „најнижа цијена - цијена услуге агенције (провизија)“ не мора да значи и најнижу цијену коначне понуде авио-карте.
- Приликом набавке авио-карата поједине институције из узорка дефинишу услове који ограничавају тржишну конкуренцију.
- Институције из узорка које нису проводиле мини-тендерисање, као разлог непровођења наводе захтјевне процедуре, нејасно дефинисање питања жалбе и др., што у коначници може да утиче на дужину трајања поступка и немогућност обезбјеђења авио-карте на вријеме, нарочито код изненадних и непланираних путовања.
- Представници агенција које се баве продајом авио-карата наводе да због успостављеног начина набавке авио-карата и неприродно ниских цијена многе агенције не желе да учествују у поступцима јавне набавке што не доприноси принципима здраве конкуренције.
- Иако одређене институције из узорка не користе погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата, исте не користе ни уговорене механизме провјере и контроле цијана авио-карата.

Канцеларија за ревизију је у циљу ефикаснијег и економичнијег кориштења буџетских средстава за набавку авио-карата упутила препоруке Савјету министара БиХ и институцијама БиХ.

#### **Препоруке упућене Савјету министара БиХ:**

- Донијети/предложити мјере за унапређење системског рјешења које ће на ефикасан начин обезбиједити могућност кориштења погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата, укључујући и измјене ЗЈН-а ако се то покаже потребним.

#### **Препоруке институцијама из узорка:**

- Донијети или унаприједити интерне процедуре службених путовања;
- Благовремено набављати авио-карте;
- Користити погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата;
- Обезбиједити реализацију уговора у складу с уговореним условима;
- Размотрити могућност провођења заједничке/централизоване јавне набавке.



## 1. УВОД

### 1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Запослени у институцијама Босне и Херцеговине ради обављања послова из своје надлежности често путују у иностранство, а као превозно средство најчешће користе услуге авио-превоза. Како би обезбиједиле набавку авио-карата, институције БиХ су обавезне да проводе процедуре прописане Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН).<sup>1</sup>

Институције Босне и Херцеговине (у даљем тексту: институције БиХ) годишње издвајају милионе КМ за услуге авио-превоза. Само за посљедње двије године, трошкови авио-превоза су износили близу 7 милиона КМ<sup>2</sup> и имали су тенденцију раста. Исти су у 2023. години били за око 20% већи у односу на 2022. годину.<sup>3</sup>

Бројни индикатори указују да постоје проблеми у управљању набавкама авио-карата у институцијама БиХ. Дуги низ година Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) у својим извјештајима указује на ове проблеме<sup>4</sup>. Висина трошкова авио-карата у институцијама БиХ честа је тема и медијског извјештавања.

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је на 14. сједници, одржаној 21.12.2023. године, усвојио сет закључака с циљем рјешавања проблема куповине авио-карата у институцијама БиХ. Истим закључком задужио је Канцеларију за ревизију да уради ревизију учинка на тему набавке авио-карата у институцијама БиХ. Више о закључку Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ у Прилогу бр. 1.

Резултати предстудијских истраживања су указали да институције из узорка углавном не предузимају активности које би обезбиједиле ефикасно и економично кориштење буџетских средстава код набавке авио-карата. Утврђене су слабости у обезбеђењу благовремене набавке авио-карата и кориштењу погодности тржишне конкуренције.

Уважавајући све претходно наведено, Канцеларија за ревизију је одлучила да проведе ревизију учинка на тему „Набавка авио-карата у институцијама БиХ“.

<sup>1</sup> Закон о јавним набавкама („Сл. гласник БиХ“, број 39/14 и 59/22)

<sup>2</sup> Издаци за трошкове превоза у иностранство јавним средствима у 2022. години износили су 3,1 мил. док су у 2023. години исти износили 3,8 мил. Највећи дио ових трошкова се односи на услуге авио-превоза, преко 95% истих.

<sup>3</sup> Податак из главне књиге – Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ)

<sup>4</sup> Ревизија је указивала да се неблаговремено покрећу поступци јавних набавки авио-карата, куповина авио-карата само пар дана пред путовање, на немогућност утврђивања да су нуђене 3 опције од 3 различите авио-компаније како је то тражено тендерском документацијом и др.

Резиме ревизорских извјештаја за 2021. годину

<https://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=8b4d8256-ba35-4596-a29c-122fe4944697&langTag=sr>

Резиме ревизорских извјештаја за 2022. годину

<https://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=9221cf58-6e8f-4b8b-99f7-173fd12958f7&langTag=sr>

Извјештај ревизије учинка из ове области требао би допринијети и реализацији циљева одрживог развоја.<sup>5</sup>

## **1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије**

### **Циљ ревизије**

Циљ ревизије је испитати да ли постојеће активности набавке авио-карата у институцијама БиХ обезбјеђују ефикасно и економично кориштење буџетских средстава.

Сврха ревизије је допринијети ефикаснијем и економичнијем кориштењу буџетских средстава за набавке авио-карата, као и потицати и јачати конкуренцију код набавке авио-карата.

### **Обим и ограничења ревизије**

Предмет ревизије су активности институција из узорка у процесу набавке авио-карата. Ревизијом је сагледано да ли институције из узорка благовремено набављају авио-карте и да ли исте користе погодности тржишне конкуренције у циљу ефикаснијег и економичнијег кориштења буџетских средстава.

Ревизијом је испитивано када и на који начин институције из узорка набављају авио-карте. Испитивано је које све активности институције проводе како би обезбједиле благовремену набавку авио-карата (да ли доносе интерне процедуре које стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата, да ли осигуравају благовремено закључивање оквирних споразума, да ли на вријеме доносе одлуке о упућивању на службени пут, да ли анализирају благовременост набавке авио-карата и др.). Испитивано је колико времена прије путовања институције из узорка набављају авио-карте у односу на вријеме сазњања за то путовање (планови службених путовања, позивна писма, ступање на дужност-дипломатија, редовни годишњи догађаји, уговори о школовању и др.) Такође, анализирано је кретање цијена авио-карата на тржишту у односу на планирано вријеме путовања. Анализирана је научна и стручна литература како би се стекао увид у начин на који вријеме резервације, као и други елементи резервације (нпр. боокинг класе и др.) утичу на цијену авио-карте.

Поред ових активности, испитиване су и активности које се односе на набавку авио-карата и да ли успостављене праксе обезбјеђују економично кориштење буџетских средстава. Анализирано је да ли институције из узорка користе погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата када су познати сви детаљи путовања (дестинација, вријеме, број путника и др.). Анализирано је да ли квалификациони критеријуми и други услови у тендерској документацији ограничавају конкуренцију, те да ли кориштени критерији додјеле уговора обезбјеђују најбољу вриједност за

<sup>5</sup> Циљ 16 – промовисати мирољубива, инклузивна и праведна друштва, те промовисати владавину закона и осигурати једнак приступ правди за све како би изградиле учинковите, одговорне и инклузивне институције. Посебан значај ова ревизија би требала дати реализацији подциља 16.6. - Развити дјелотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима власти.

новац. Испитивана је реализација уговора, тј. да ли је обезбјеђено поштивање уговорених услова из тендерске документације и закључених оквирних споразума.

Ревизијом смо испитивали цијене авио-карата на тржишту за одређене дестинације за које су институције из узорка набављале авио-карте. Испитивање цијена авио-карата је вршено и под истим условима и у стварно вријеме, тј. у тренутку када су институције набављале те авио-карте.

Предмет ревизије није било планирање средстава за набавку авио-карата, нити испитивање процедура јавних набавки, осим дијела припреме тендерске документације у смислу дефинисања квалификационих критеријума и других услова који могу да утичу на ограничавање конкуренције, као и утврђених механизма контроле/провјере цијена авио-карата. Ревизијом се нисмо бавили ни испитивањем намјене службених путовања, ефеката и оправданости истих, као ни проблематиком безбједносног аспекта штићених лица у смислу да ли је обезбјеђена адекватна заштита штићеног лица док користи авио-превоз.

Иако су у одређеним случајевима постојала ограничења у погледу прикупљања и увида у одређену документацију, обим истих није утицао на поузданост презентованих података у овом извјештају. Ревизијом за одређен број тестираних авио-карата институција из узорка нисмо могли утврдити вријеме сазнања за та службена путовања те код истих није утврђивана благовременост набавке авио-карата. Преглед броја тестираних авио-карата код којих се није могло утврдити вријеме сазнања за службено путовање дат је у Прилогу бр. 2.

Ревизија је, због временског оквира провођења ревизије, била ограничена и на испитивани број авио-карата и њихових цијена које су институције набављале у тренутку провођења ревизије. Нису све институције из узорка набављале авио-карте у том периоду или су касниле са достављањем информација о набавци авио-карата чиме је била онемогућена благовремена провјера. Ограничавајући фактор су била и путовања штићених лица за које није рађена провјера авио-карата из безбједносних разлога. Код испитиваних авио-карата, ограничења постоје у смислу да за исте опције лета нису нуђене исте тарифне групе. Наиме, авио-компаније примјењују динамично и континуирано одређивање цијена у склопу кога се нуде различите тарифне групе за исту класу сједишта које некад укључују незнатне разлике у нивоу услуге. Приликом провјере цијена авио-карата било је немогуће провјерити да ли исте припадају истим тарифним групама које су набављале институције. Више о факторима који утичу на цијене карата погледати у Поглављу 2.

Због техничких проблема<sup>6</sup>, код Министарства одбране ограничен је био увид у документацију везану за кореспонденцију са добављачем приликом резервације

<sup>6</sup> У Министарству одбране је од 01.02.2024. године почела примјена е-маил сервиса имплементираног на властитим ресурсима, те је с тим даном престао бити доступан досадашњи екстерни е-маил сервис. Сви корисници су били обавијештени да ураде похрану, тј. да самостално изврше преузимање и похрану е-маил порука и контакт адреса са својих mailbox-ова у обиму који им је неопходан за континуитет рада и комуникације путем новог е-маил сервиса. Међутим, запосленици који раде на реализацији уговора за набавке авио-карта нису успјели да преузму сву документацију, а нити су исту имали документовану на други начин.

авио-карата и доставу електронске авио-карте приликом чега ова документација није обезбјеђена за све тестиране авио-карте.

Могући/потенцијални договори међу понуђачима/забрањени споразуми који штете здравој конкуренцији нису били предмет ове ревизије.

Ревизија је обухватила временски период набавке авио-карата од 2022. до 2023. године, а испитивање цијена авио-карата на тржишту и поређење са цијенама по којима су институције из узорка набављале авио-карте, вршено је у реалном времену, тј. у вријеме трајања ове ревизије 2024. године.

Детаљне анализе су се проводиле код институција из узорка које су одабране према сљедећим критеријумима:

- подјела институција према висини трошкова превоза у иностранство јавним средством (подјела извршена на мале, средње и велике институције)<sup>7</sup>;
- подјела институција према броју фактура за набавку авио-карата за 2023. годину (подаци из главне књиге - ИСФУ);
- подјела институција према врстама закљученог оквирног споразума/уговора (закључивање оквирних споразума са једним и више понуђача/минитендерисање).

На основу претходних критеријума изабране су сљедеће институције: Министарство одбране (у даљњем тексту: МО БиХ), Министарство иностраних послова (у даљњем тексту: МИП БиХ), Генерални секретаријат Савјета министара (у даљњем тексту: ГС СМБиХ), Дирекција за цивилно ваздухопловство (у даљњем тексту: ВНДСА), Регулаторна агенција за комуникације (у даљњем тексту: РАК) и Конкурентијски савјет (у даљњем тексту: КС). Годишњи издаци за авио-карте ових институција износе око 1,3 милиона КМ што чини око 1/3 годишњих издатака свих институција БиХ за ову намјену. Преглед годишњих издатака набавке авио-карата институција из узорка дат је у Прилогу бр. 3.

### **1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије**

Након што је утврђен циљ ревизије, дефинисано је главно ревизионо питање које гласи:

**Да ли институције БиХ предузимају активности како би обезбиједиле ефикасно и економично кориштење буџетских средстава за набавку авио-карата?**

За што боље разумијевање и анализу проблема, те да би се олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су два ревизиона потпитања:

---

<sup>7</sup> Под појмом малих институција се подразумевају институције које су имале издатке за ове услуге у 2023. години до 50.000 КМ, под средњим институцијама подразумевамо институције за издацима од 50.001 до 100.000 КМ и под великим институцијама подразумевамо институције које су имале издатке преко 100.000 КМ.

1. Да ли институције БиХ обезбјеђују благовремену набавку авио-карата?
2. Да ли институције БиХ користе погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата?

### Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије представљају мјерила за процјену ефикасности и економичности у предмету ревизије и одговарају ревизионим питањима. Кориштени критеријуми за процјену предмета ревизије засновани су на чињеници да је тржиште авио-карата изузетно динамично те да се у продаји авио-карата користе стратегије динамичког одређивања цијена.<sup>8</sup> Такође, критеријуми су засновани на примјени ЗЈН-а и других подзаконских аката, нарочито на примјени општих принципа ЗЈН-а, тј. да се у поступку јавне набавке према кандидатима/понуђачима понаша једнако и недискриминирајуће, на начин да се обезбиједи праведна и активна конкуренција, с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава, у вези с предметом набавке и његовом сврхом. Поред претходно наведеног, као критеријуми су кориштене добре праксе како институција из узорка тако и других земаља.

### Критеријуми за прво ревизионо потпитање:

Институције БиХ авио-карте набављају благовремено, минимално 21 дан прије путовања<sup>9</sup> уколико су иста позната раније, а за изненадна путовања авио-карте се набављају непосредно<sup>10</sup> по сазнању за иста.<sup>11</sup> Постоје интерне процедуре о службеним путовањима које стварају предуслове за благовремену набавку авио-

<sup>8</sup> [dynamic-pricing\\_continuous-pricing\\_dynamic-bundling.pdf \(iata.org\)](https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fadb461b479d64e0d/dynamic-pricing_continuous-pricing_dynamic-bundling.pdf)  
[https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fadb461b479d64e0d/dynamic-pricing\\_continuous-pricing\\_dynamic-bundling.pdf](https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fadb461b479d64e0d/dynamic-pricing_continuous-pricing_dynamic-bundling.pdf)

<sup>9</sup> Према одређеним стручним и академским истраживањима, најниже цијене авио-карата је могуће остварити у периоду између 21 и 95 дана прије путовања. Ревизија је за утврђивање благовремености набавке авио-карата институција из узорка узела крајњи рок, тј. рок од 21 дан до када би требало купити авио-карту прије путовања. Овај рок од 21 дан је споменут у више стручних и академских извора и наводи се као рок до када би требало најкасније куповати авио-карте, уколико се желе остварити одређене уштеде.

Here's exactly when you should buy plane tickets (theladders.com)

[https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp\\_ct=1707459180706&amp\\_tf=Izvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp_ct=1707459180706&amp_tf=Izvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com)

The Best Time to Book a Flight, According to Travel Experts | Condé Nast Traveler (cntraveler.com)  
<https://www.cntraveler.com/stories/2015-03-10/the-best-time-to-buy-an-airplane-ticket-and-when-we-actually-buy>

The Algorithm behind Plane Ticket Prices and How to Get the Best Deal – USC Viterbi School of Engineering  
<https://illumin.usc.edu/the-algorithm-behind-plane-ticket-prices-and-how-to-get-the-best-deal/>

Добра пракса појединачних набавки авио-карата институција из узорка гдје су већином авио-карте набављане минимално 21 дан прије путовања (КС).

<sup>10</sup> Под непосредно се подразумеива што је прије могуће, а најкасније до 5 дана по сазнању за иста..

<sup>11</sup> Наведено не искључује потребу да се авио-карте набаве и прије овог рока, као што су утврђени случајеви у неким од институција из узорка гдје су најмање мјесец дана прије путовања набављане авио-карте (код КС, ВНДСА, МО БиХ, МИП БиХ су утврђени случајеви набавке авио-карата најмање 30 дана прије путовања).

карата.<sup>12</sup> У институцијама се захтјеви за службено путовање и одлуке о упућивању на службено путовање креирају благовремено што је предуслов и за благовремену набавку авио-карата.<sup>13</sup> Институције анализирају вријеме набавке авио-карата, доношења одлука о упућивању на службено путовање, подношења захтјева за службено путовање и кретања цијена авио-карата на тржишту.

#### **Критеријуми за друго ревизионо потпитање:**

Институције БиХ користе погодности тржишне конкуренције како би обезбиједиле најбољу вриједност за новац приликом набавке авио-карата.<sup>14</sup> Критеријум додјеле уговора обезбјеђује најбољу вриједност за новац.<sup>15</sup> Дефинисани квалификациони критеријуми су сразмјерни и у складу с предметом набавке и постављени услови немају ограничавајући карактер на конкуренцију.<sup>16</sup> Приликом реализације уговора се поступа у складу с условима из тендерске документације и уговора/оквирног споразума.

#### **1.4. Извори информација и методе ревизије**

У циљу ревидирања успостављеног начина управљања набавком авио-карата у институцијама БиХ, ревизорски тим се упознао са садржајима релевантних прописа који уређују област службених путовања као и набавку авио-карата у институцијама БиХ. Ту се прије свега мисли на Закон о раду у институцијама БиХ<sup>17</sup>, Одлуку о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање<sup>18</sup>, ЗЈН и друге подзаконске акте из области јавних набавки, интерне процедуре институција из узорка и др.

Сагледане су успостављене праксе набавке авио-карата, обављени разговори с представницима институција из узорка као и представницима тијела за праћење

<sup>12</sup> Примјер добре праксе је ВНДСА која је донијела интерни Правилник о службеним путовањима и прописала да се захтјев за сл. путовање у иностранство мора поднијети најмање до 30 дана прије почетка путовања, чиме је створила предуслове за благовремене набавке авио-карата. Наравно, предвиђена је могућност подношења захтјева и касније, али само у изузетним случајевима.

<sup>13</sup> Примјери добре праксе институција из узорка чије донесене одлуке за службено путовање и захтјеви стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.

<sup>14</sup> Општи принципи ЗЈН - Уговорни орган дужан је да поступа транспарентно, да се у поступку јавне набавке према кандидатима/понуђачима понаша једнако и недискриминирајуће, на начин да осигура праведну и активну конкуренцију, с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава, у вези са предметом набавке и његовом сврхом.

<sup>15</sup> Члан. 3 ЗЈН-а, општи принципи.

<sup>16</sup> ЗЈН, члан 44. став (2) - Уговорни орган у тендерској документацији дефинише услове за квалификацију на начин да утврди минимум захтјева за квалификацију кандидата/понуђача у погледу њихове личне способности, економског и финансијског стања, те њихове техничке и/или професионалне способности и став (3) Минимум квалификационих услова које уговорни орган одреди за кандидате/понуђаче, као и документи који су потребни за њихово доказивање обавезно треба да буду сразмјерни предмету јавне набавке и у складу с њим. Постављени услови не смију имати ограничавајући карактер на конкуренцију и морају бити јасни и прецизни, као и чланом 7. став (1-6) Упутства о припреми модела ТД („Службени гласник БиХ“, бр. 90/14 и 20/15).

<sup>17</sup> Закон о раду у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 60/10, 32/13 93/17, 59/22 и 88/23)

<sup>18</sup> Одлука о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање („Службени гласник БиХ“ бр. 6/12,10/18, 75/18)

правилне примјене ЗЈН-а, тј. Агенцијом за јавне набавке (у даљем тексту: АЈН) и Канцеларијом за разматрање жалби (у даљем тексту: КРЖ). Обављени су разговори и са представницима Дирекције за координацију полицијских тијела (у даљем тексту: ДКПТ), као институције задужене за пратњу штићених личности.

Анализирана је тендерска документација и закључени оквирни споразуми/уговори и др. Анализирани су планови службених путовања, вријеме за примања позивних писама, вријеме доношења одлука о упућивању на службено путовање као и вријеме набавке авио-карата. Извршен је увид у документацију конкретне набавке авио-карата (понуђе/опције лета, одабир понуде, електронска авио-карта и др.).

За објективно сагледавање проблематике проучавана је стручна и научна литература из области авио-превоза, а обављени су разговори са представницима резервацијских система и агенција које се баве продајом авио-карата. Такође су сагледане и праксе других земаља код набавке авио-карата.

Подаци су прикупљени непосредним увидом у документацију, кроз успостављене евиденције, кроз ИСФУ систем, интервјуе и др. За објективно сагледавање проблематике, користили су се и извори са интернета, те стручне и академске студије, извјештаји финансијске ревизије и све друге корисне информације.

Информације добијене из различитих извора су анализирани и упоређиване са успостављеним критеријумима, те су на основу тога донесени одређени закључци. У раду су кориштене различите квалитативне и квантитативне истраживачке методе, методе опсервације, индексне методе и др.

### **1.5. Структура извјештаја**

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела ревизију учинка „Набавка авио-карата у институцијама БиХ“. У овом поглављу су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми те извори и методе ревизије.

Кроз поглавље 2. дају се подаци и информације неопходне за разумијевање процеса набавке авио-карата.

У поглављу 3. представљени су налази ревизије који се односе на проблеме у управљању набавком авио-карата у институцијама из узорка.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије који дају одговоре на ревизиона питања и односе се на ефикасност и економичност набавке авио-карата у институцијама из узорка.

У поглављу 5. су дате препоруке чијом имплементацијом би се унаприједило управљање набавком авио-карата у институцијама БиХ.

## **2. НАБАВКА АВИО-КАРАТА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ – ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ**

У овом поглављу ћемо приказати основне информације као и кључне документе битне за разумијевање процеса набавке авио-карата у институцијама БиХ.

### **2.1. Основне информације о службеним путовањима и набавкама авио-карата**

Под службеним путовањем се сматра путовање на територији Босне и Херцеговине, као и путовање у иностранство на које се запослени упућује ради обављања службеног задатка.<sup>19</sup> За службено путовање запосленик у институцијама БиХ има право на накнаду трошкова као што су дневнице, трошкови превоза и сл.<sup>20</sup>

Начин одобравања службеног путовања, накнада, трајање, извјештавање са службеног пута и друго, уређено је подзаконским актом Савјета министара БиХ.<sup>21</sup>

На службено путовање запосленик се упућује на основу одлуке о упућивању на службено путовање и налога за службено путовање. Издавању истих треба да претходи догађај ради којег се запосленик упућује на службено путовање.

Као превозно средство за службено путовање у иностранство запосленици у институцијама БиХ најчешће користе услуге авио-превоза. Да би институције обезбиједиле услугу авио-превоза, обавезне су да проводе јавну набавку авио-карата.

#### **2.1.1. Набавка авио-карата**

Набавка авио-карата у БиХ подлијеже примјени ЗЈН-а. Иако је јавна набавка авио-карата специфична због динамичног тржишта као и непознавања свих информација о предмету набавке у тренутку провођења поступка јавне набавке, битно је истакнути да ЗЈН исту не издваја од других јавних набавки. Институције БиХ су обавезне да примјењују врсту поступка јавне набавке у складу са предметом набавке и вриједносним разредима.<sup>22</sup>

Због специфичности набавке авио-карата, институције БиХ проводе поступке набавке који омогућавају закључивање оквирних споразума<sup>23</sup>, као и поступке

<sup>19</sup> Члан 40. став (1) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 80/10, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20 и 59/22).

<sup>20</sup> Члан 50. став (5) Закона о раду у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 93/17, 59/22 и 88/23).

<sup>21</sup> Одлука о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање („Службени гласник БиХ“, бр. 6/12, 10/18, 75/18)

<sup>22</sup> Члан 14. ЗЈН-а

<sup>23</sup> Члан 32. ЗЈН-а



директног споразума уколико је процијењена вриједност једнака или мања од 6.000 КМ без ПДВ-а.<sup>24</sup>

Оквирни споразум се може закључити с једним или више понуђача. Трајање оквирног споразума не може бити дуже од четири године, осим ако постоје оправдани разлози. Понуђачи с којима се закључује оквирни споразум бирају се у складу с критеријумима за додјелу уговора: економски најповољнија понуда или најнижа цијена.

Уговори који се закључују с понуђачима с којима је закључен оквирни споразум могу се додијелити примјеном услова утврђених у оквирном споразуму, без поновљеног захтјева за достављање понуде или позивањем понуђача да поново доставе понуде на основу истих или прецизније дефинисаних услова у оквиру услова из оквирног споразума (у даљњем тексту: мини-тендерисање)<sup>25</sup>. Када се понуђачи позивају да поново доставе понуде, поступак се проводи на сљедећи начин: Институција се писмено обраћа свим понуђачима са којима је закључен оквирни споразум; одређује се временски рок за подношење понуда; понуде се подносе у писаној форми, а њихов садржај остаје тајан све до истека рока предвиђеног за достављање понуда; јавно се отварају понуде и доставља записник са отварања понуда; одлука о избору најповољнијег понуђача или поништењу поступка јавне набавке доставља се свим понуђачима који су доставили понуде; уговор се додјељује понуђачу који је доставио најповољнију понуду у складу с условима из оквирног споразума, односно у складу с прецизно дефинисаним условима.<sup>26</sup>

Код додјеле уговора на основу оквирног споразума закљученог с више понуђача гдје се проводило мини-тендерисање, жалба се изјављује у року од десет дана након што уговорни орган обавијести понуђаче да је уговор на основу оквирног споразума закључен.<sup>27</sup> ЗЈН је дефинисао да се забрана закључивања уговора<sup>28</sup> не примјењује у случају додјеле уговора у склопу оквирног споразума.<sup>29</sup> Измјенама ЗЈН-а из 2022. године<sup>30</sup> прописана је обавеза достављања понуђачима одлуке о избору или поништењу поступка. Како питање жалбе на исту није посебно дефинисано, успостављена пракса институција из узорка које су проводиле мини-

<sup>24</sup> Члан 87. ЗЈН-а - Уговорни орган спроводи поступак директног споразума за набавку робе, услуга или радова чија је процијењена вриједност једнака или мања од износа од 6.000,00 КМ, при чему ни укупна процијењена вриједност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 10.000,00 КМ.

Члан 90. ЗЈН-а

<sup>25</sup> ЗЈН не познаје термин мини-тендерисање, али с обзиром да се овај термин у пракси најчешће користи, ради лакшег разумијевања, исти ће се користити у даљњем излагању.

<sup>26</sup> Члан 32. став (5) тачка а) и б) ЗЈН-а

<sup>27</sup> Члан 101. став (3) ЗЈН-а

<sup>28</sup> Рок који се примјењује због могућих жалби

<sup>29</sup> Члан 98. став (2) тачка ц) ЗЈН-а

<sup>30</sup> Члан 18. Закона о измјенама и допунама ЗЈН-а

тендерисање је да примјењују рокове за жалбу дефинисане у члану 101. ЗЈН-а<sup>31</sup>, а који износе 10 или 5 дана, зависно од врсте поступка набавке.

Институције БиХ провјеравају и оцјењују поузданост и способност понуђача да изврши уговор, у складу с условима утврђеним у тендерској документацији. У тендерској документацији дефинишу услове за квалификацију на начин да се утврди минимум захтјева за квалификацију понуђача у погледу њихове личне способности, економског и финансијског стања, те техничке и/или професионалне способности.

Институције БиХ такође утврђују и друге услове и механизме провјере/контроле набавке како би обезбиједиле реализацију уговора у складу с уговореним.

### 2.1.2. Канали дистрибуције авио-карата

Приликом набавке услуга авио-превоза, тијела јавне управе користе услуге посредника попут туристичких агенција. Услуге посредника у набавци авио-карата често користе и приватне компаније, и поред чињенице да су корисницима услуга доступне и друге опције попут онлине куповине карата непосредно од авио-компанија или онлине путничких агената.<sup>32</sup> Неки од разлога због којих крајњи корисници услуга и даље користе услуге традиционалних посредника (туристичких агенција) су могућност личног контакта у случају отказивања лета и организације наставка путовања, организације комплекснијих путовања која укључују више авио-превозника/пресједања и сл. С обзиром на то да тијела јавне управе користе услуге посредника у набавци авио-карата, у наставку овог поглавља су описани индиректни канали дистрибуције/продаје који су битни за свеобухватно разумијевање предмета ревизије.

Међународна асоцијација за зрачни превоз (IATA) представља преко 300 чланова (авио-компанија) који остварују преко 80 % глобалног авио-саобраћаја, регулише односе између авио-компанија и посредника.<sup>33</sup> IATA је увела акредитацију за пословне субјекте који желе да се баве продајом авио-карата (у даљем тексту акредитовани агенти продаје). С обзиром на то да IATA акредитација изискује значајна средства, пословни субјекти који нису у могућности да осигурају IATA акредитацију, ипак могу да се баве продајом авио-карата посредством других акредитованих агената продаје. С тим у вези, агенцијама које немају IATA акредитацију су на располагању бројне опције за набавку и продају авио-карата попут сарадње с IATA акредитованим путничким агенцијама, затим куповина карата од тзв. консолидатора и host агенција. У сваком случају, у свакој од ових опција

<sup>31</sup> Члан 101. ЗЈН-а (Жалба се изјављује: у року од десет дана од пријема одлуке о избору најповољнијег понуђача или одлуке о поништењу поступка, а код конкурентског захтјева жалба се изјављује у року од пет дана од пријема одлуке о избору најповољнијег понуђача или пријема одлуке о поништењу поступка набавке)

<sup>32</sup> Flight Booking Process: Structure, Steps, and Key Systems, AltexSoft, <https://www.altexsoft.com/blog/flight-booking-process-structure-steps-and-key-systems/>

<sup>33</sup>International Air Transport Association, IATA members <https://www.iata.org/en/about/members/>

неакредитовани пословни субјекти врше набавку и даљу продају карата посредством IATA акредитованих агената продаје.<sup>34</sup>

Друга битна карика у ланцу дистрибуције авио-карата су компјутерски резервацијски системи. Ове системе су првобитно развиле авио-компаније и агенти продаје су имали могућност директне претраге и резервације мјеста у склопу тих система. Међутим, код ових резервацијских система недостатак представља то што се радило о интерним системима и агенти продаје су морали успостављати непосредне односе са сваком авио-компанијом. Овај проблем је превазиђен успоставом глобалних резервацијских система (GDS) односно глобалних компјутерских мрежа. Умјесто да агенти продаје успостављају односе са сваком авио-компанијом, GDS-ови служе као спона између авио-компанија и агената. Неки од најпознатијих GDS-ова су Amadeus, Galileo и Sabre.<sup>35</sup>

И док су у прошлости агенти продаје имали провизију од продаје сваке карте, авио-компаније су посљедњих деценија укинуле провизију на јавно објављене тарифе. У таквим околностима агенти продаје су били приморани да уведу накнаде за издавања карте (енг. ticket charge service-TCS).<sup>36</sup> Поред ових прихода, агенти продаје имају могућност остваривања бонуса на број/обим продатих карата.

У циљу поједностављена односа између авио-компанија и акредитованих агената продаје, IATA је дизајнирала и увела Систем плана наплате и обрачуна (Billing and Settlement Plan-BSP), односно глобални компјутерски систем наплате. У основи, BSP је посредник у плаћању између авио-компанија и акредитованих агената продаје који поједностављује поступке продаје, извјештавања и дознака IATA акредитираних агената, уз побољшање финансијске контроле и новчаног тока за авио-компаније. Кроз овај систем акредитовани агенти продаје, након што продају карте крајњим корисницима, врше плаћање својих обавеза према авио-компанијама.

### **2.1.3. Фактори који утичу на цијену авио-карата**

Авио-компаније, у циљу максимизирања својих прихода, користе стратегије динамичког и континуираног одређивања цијена које омогућавају авио-компанијама да одређују цијене у стварном времену на основу низа података као што су

<sup>34</sup> Booking and Ticketing for Non-IATA Travel Agencies, AltexSoft, <https://www.altexsoft.com/blog/booking-ticketing-non-iata-travel-agencies/>

<sup>35</sup> History of Flight Booking: CRSSs, GDS Distribution, Travel Agencies, and Online Reservations, AltexSoft, <https://www.altexsoft.com/blog/history-of-flight-booking-crss-gds-distribution-travel-agencies-and-online-reservations/>

<sup>36</sup> Ibid

потражња, дужина боравка, вријеме резервације, дан поласка/доласка, преостали капацитет за продају итд.<sup>37</sup>

Приликом продаје својих услуга, авио компаније дијеле своје услуге/сједишта у авиону на различите класе (прву, бизнис и економску класу), као и на различите тарифне групе (booking класе). Сједишта у склопу исте класе, нпр. економске класе се дијеле на различите тарифне групе. Свака тарифна група сједишта унутар исте класе се разликује по цијени као и пратећим услугама као што су могућност рефундације у случају отказивања путовања, промјене имена, максимално дозвољеног пртљага, итд. Тарифне групе са нижим цијенама нуде мањи број додатних услуга/погодности. Приликом продаје авио-карата, након што се продају најјефтиније тарифне групе, клијентима остају на располагању скупље тарифне групе. С обзиром на то да авио-компаније прате и стање потражње, дешава се да се, након што се распрода најјефтинија тарифна група, одређени број сједишта из скупље тарифне групе пребацује у нижу тарифну групу.

Све наведено један је од узрока осцилације цијена карата.<sup>38</sup> Поред тога, у висини цијене авио-карте важну улогу игра и вријеме куповине. Иако цијене осцилирају, генерално је правило да цијене карата расту како се приближава вријеме путовања, на што упућују бројна истраживања. Заједничко код већине истраживања је да авио-карте треба куповати најкасније до 21 дан прије лета како би се избјегли високи трошкови набавке.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> International Air Transport Association, „Dynamic Offers- Understanding the difference between Dynamic Pricing, Continuous Pricing and Dynamic Bundling“, 2021, Dostupno: <https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fad461b479d64e0d/dynamic-pricing-continuous-pricing-dynamic-bundling.pdf>

<sup>38</sup> „Dynamic Pricing Strategy for Airlines: Exploring Current Problems and Adopting Continuous Pricing, AltexSoft, 10.06.2021, Dostupno: <https://www.altexsoft.com/blog/dynamic-pricing-airlines/> (Pristupljeno: 09.04.2024)

<sup>39</sup> <sup>39</sup> K. Shepard, „The Algorithm behind Plane Ticket Prices and How to Get the Best Deal“, Illumin Magazine- University of Southern California, Issue III, Volume XIX, Dostupno: <https://illumin.usc.edu/the-algorithm-behind-plane-ticket-prices-and-how-to-get-the-best-deal/>

M. Dinich, „Here's exactly when you should buy plane tickets“, 27.06.2021, Dostupno: [https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp\\_ct=1707459180706&amp\\_tf=lzvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com/](https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp_ct=1707459180706&amp_tf=lzvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com/)

<https://finance.yahoo.com/news/expedia-google-disagree-best-day-173000979.html>

„The Best Time to Buy Cheap Flights“, Cheapair, Dostupno: <https://www.cheapair.com/blog/the-best-time-to-buy-flights/>

### 3. НАЛАЗИ

У овом поглављу презентирани су налази до којих смо дошли у процесу ревизије. Налази ревизије приказују одступања од критеријума које је ревизија користила приликом процјене да ли институције из узорка набавком авио-карата управљају на ефикасан и економичан начин.

#### 3.1. Обезбјеђење благовремености набавке авио-карата

У овом дијелу ћемо говорити о благовремености набавке авио-карата и слабостима интерних процедура.

##### 3.1.1. Благовремено набављање авио-карата

**Институције из узорка у већини случајева неблаговремено набављају авио-карата и тиме не обезбјеђују економично кориштење јавних средстава.**

Код сваке институције из узорка у посматраном периоду утврђено је неблаговремено набављање авио-карата. Већина тестираних авио-карата није благовремено набављена.<sup>40</sup> Авио-карте се често набављају неколико дана пред путовање, па чак и пред само путовање<sup>41</sup>.

Просјечно вријеме набавке тестираних авио-карата институција из узорка је 14 дана

*Авио-карте се често набављају пред само путовање чиме институције из узорка не обезбјеђују економично кориштење јавних средстава.*

прије путовања<sup>42</sup>, а бројна стручна и научна литература указује на потребу куповине авио-карата минимално 21 дан прије путовања како би се избјегли превисоки трошкови набавке<sup>43</sup>.

Благовременост набавке авио-карата је утврђивана код службених путовања за која се могло утврдити вријеме сазнања за иста. Од тестираних 267 авио-карата,

за 194 је утврђено вријеме када су институције сазнале за та путовања.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Од 267 тестираних авио-карата, благовременост је утврђивана код 194 авио-карте. За 122 од 194 авио-карата утврђено је да нису набављене благовремено.

<sup>41</sup> Од 267 тестираних авио-карата, око 80 је набављено до 5 дана прије путовања, од чега је око 30 набављено пред само путовање (до 2 дана пред путовање).

<sup>42</sup> Просјечно вријеме набавке авио-карата по институцијама из узорка приказано је у Прилогу бр. 4.

<sup>43</sup> [Here's exactly when you should buy plane tickets \(theladders.com\)](https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp_ct=1707459180706&amp_tf=Izvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=http%3A%2F%2Fwww.google.com)

[https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp\\_ct=1707459180706&amp\\_tf=Izvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=http%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.theladders.com/career-advice/heres-exactly-when-you-should-buy-plane-tickets#amp_ct=1707459180706&amp_tf=Izvor%3A%20%251%24s&aoh=17074584586274&referrer=http%3A%2F%2Fwww.google.com)

[The Best Time to Book a Flight, According to Travel Experts | Condé Nast Traveler \(cntraveler.com\)](https://www.cntraveler.com/stories/2015-03-10/the-best-time-to-buy-an-airplane-ticket-and-when-we-actually-buy)

[The Algorithm behind Plane Ticket Prices and How to Get the Best Deal – USC Viterbi School of Engineering](https://illumin.usc.edu/the-algorithm-behind-plane-ticket-prices-and-how-to-get-the-best-deal/)

<sup>44</sup> Преглед броја авио-карата код којих се није могло утврдити тачно вријеме сазнања за та путовања и разлози за исто дат је у Прилогу бр. 2.

У наставку је дат табеларни преглед неблаговремено набављених авио-карата институција из узорка.

Табела бр. 1. Преглед неблаговремено набављених авио-карата

Назив институције	Број авио-карата	Број неблаговремено набављених авио-карата	Неблаговременост изражена у %
ГС СМБиХ	23	19	83
МО БиХ	80	48	60
МИП БиХ	31	18	58
ВНДСА	31	18	58
РАК	19	16	84
КС	10	3	30
Укупно	194	122	62

Извор: Канцеларија за ревизију на основу анализа тестираних авио-карата у посматраном периоду 2022 - 2023. година

Као што се види из претходне табеле, код сваке институције из узорка је утврђено неблаговремено набављање авио-карата. Процентуално посматрано, преко 60 % тестираних авио-карата није набављено благовремено. Најмањи број таквих авио-карата је утврђен у КС-у.

Узимајући у обзир чињеницу да је вријеме сазнања за службена путовања различито, ради детаљније анализе, службена путовања су подијељена на двије категорије: путовања гдје су информације о путовању институцији биле познате најмање 21 дан прије путовања и путовања гдје су информације о путовању институцији биле познате у периоду краћем од 21 дан прије путовања. Код обје категорије ових путовања утврђено је неблаговремено набављање авио-карата. Преглед броја неблаговремено набављених авио-карата по наведеним категоријама приказан је у наредној табели.

Табела бр. 2. Преглед неблаговремено набављених авио-карата по категоријама

Назив институције	Број неблаговремено набављених авио-карата	
	Информације о путовању институцији биле познате најмање 21 дан прије путовања	Информације о путовању институцији биле познате у периоду краћем од 21 дан прије путовања <sup>45</sup>
ГС СМБиХ	18	1
МО БиХ	42	6
МИП БиХ	6	12
ВНДСА	16	2
РАК	16	/
КС	1	2
Укупно	99 <sup>46</sup>	23
<b>СВЕУКУПНО</b>	<b>122</b>	

Извор: Канцеларија за ревизију на основу анализа тестираних авио-карата у посматраном периоду 2022 - 2023. година

Као што се види из претходне табеле, за већину неблаговремено набављених авио-карата информације о путовању институцији су биле познате најмање 21 дан прије путовања. Најмањи број таквих неблаговремено набављених авио-карата је утврђен у КС-у. Код путовања гдје су информације о путовању институцији биле познате у периоду краћем од 21 дан прије путовања, најмањи број неблаговремено набављених авио-карата је утврђен у ГС СМБиХ.

Нити једна институција из узорка није анализирала благовременост набавке авио-карата. Ревизији нису предочене писане анализе у којим роковима се набављају карте, подносе захтјеви за службено путовање, доносе одлуке о упућивању на службено путовање и сл. Изузетак у једном дијелу је утврђен код ВНДСА, гдје је интерна ревизија анализирала рокове подношења захтјева за службено путовање и утврдила да се рокови дефинисани Правилником о службеним путовањима не поштују.<sup>47</sup>

*Институције из узорка немају успостављену праксу анализирања благовремености набавке авио-карата.*

<sup>45</sup> Под неблаговременим набавкама авио-карата код путовања гдје су информације о путовању институцији биле познате у периоду краћем од 21 дан прије путовања се подразумијевају оне набавке гдје авио-карте нису набављене непосредно по сазнању за та службена путовања, тј. у року до 5 дана по сазнању за путовање.

<sup>46</sup> Од 99 путовања гдје су информације о путовању институцији биле познате најмање 21 прије путовања, за више од  $\frac{3}{4}$  таквих путовања је утврђено да су те информације била познате и најмање 30 дана прије путовања.

<sup>47</sup> Интерна ревизија је проведена средином 2023. године. Дате су препоруке да се преиспитају дефинисани рокови. ВНДСА је исто преиспитала и обавијестила све запосленике о обавезном придржавању прописаних рокова. Ревизија на тестираним узорцима набавке авио-карата није могла да утврди ефекте по датим препорукама и донесеним мјерама, јер су одређене активности у вези са истим подузимане крајем 2023. године (средином октобра дат је приједлог да се сви запосленици обавијесте о обавезном придржавању рокова што је и урађено).

Анализом документације тестираних авио-карата институција из узорка, утврђено је касно доношење одлука о упућивању на службено путовање.<sup>48</sup> Код најмање 1/3<sup>49</sup> неблагоприятно набављених авио-карата, одлуке су донесене пред саму набавку авио-карата<sup>50</sup> или након набавке авио-карата<sup>51</sup>, а већина таквих путовања је била позната најмање мјесец дана прије. Поред касног доношења одлука, утврђено је и касно подношење захтјева/иницијатива за службено путовање<sup>52</sup>.

Институције из узорка као разлоге неблагоприятне набавке авио-карата такође наводе касно доношење одлука о упућивању на службена путовања, касно подношење захтјева за службено путовање, процедуре мини-тендерисања, касна сазнања за службено путовање које је нарочито изражено у дипломатији гдје се понекад позиви добијају и путем телефона и др. Саговорници посебно истичу као проблем набавку авио-карата када путује делегација и штићене личности. Код таквих путовања потребно је искоординисати исти лет за штићена лица и за њихову пратњу, а проблем представља што свака институција авио-карте набавља за своје запосленике.<sup>53</sup>

Канцеларија за ревизију за потребе ове студије урадила је анализу кретања цијена авио-карата посматрано кроз различите временске интервале набавке у односу на дан почетка путовања. Одабране су три дестинације путовања (Брисел, Луксембург и Беч). Посматране су три опције лета, углавном од различитих авио-компанија. Просјечно кретање цијена авио-карата за сваку од наведених дестинација је приказано на наредном графикону.

---

<sup>48</sup> Под касним доношењем одлука подразумијева се доношење одлука које не стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.

<sup>49</sup> Мисли се на 1/3 од 122 неблагоприятно набављене авио-карте.

<sup>50</sup> До 2 дана пред путовање.

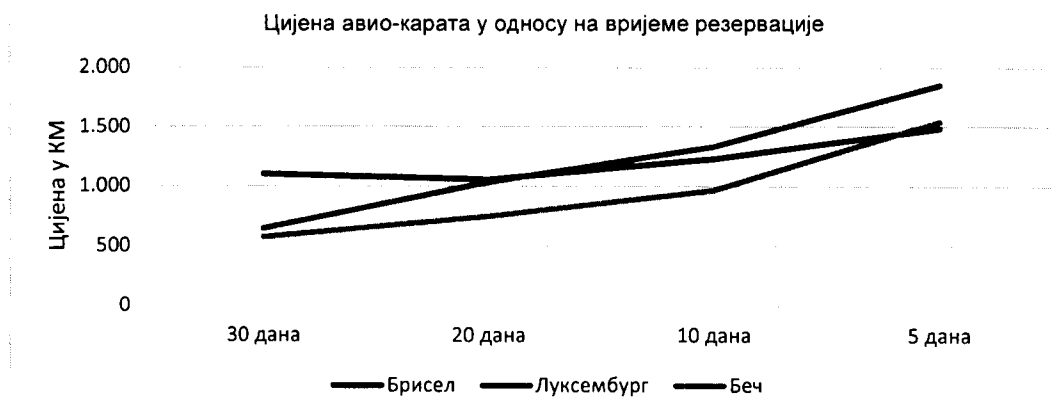
<sup>51</sup> Утврђени случајеви МИП БиХ и ГС СМБиХ

<sup>52</sup> Под касним подношењем захтјева се подразумијева подношење захтјева који не стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата. Код најмање ¼ неблагоприятно набављених авио-карата је утврђено подношење захтјева пред саму набавку авио-карата (до два дана).

<sup>53</sup> За потребе ове студије ревизија је обавила и разговоре са представницима ДКПТ-а који посебно наглашавају проблем набавке авио-карата када је у питању пратња штићених лица. Истичу да је током 2017. године постојала иницијатива да се иде у заједничку/централизовану набавку авио-карата између ГС СМ и ДКПТ, међутим иста никада није реализована. Навели су да се иницијатива одвијала више на нивоу усмених договора и да у вези са овим немају ништа документовано.



Графикон бр. 1. Анализа кретања цијена авио-карата у односу на вријеме резервације



Извор: Канцеларија за ревизију на основу података добијених испитивањем цијена авио-карата на тржишту.

Резултати анализе указују да раније набавке авио-карата обезбјеђују нижу цијену. Код сваке посматране дестинације цијена карте је расла како се приближавало вријеме путовања. Збирно за све три посматране дестинације, цијена авио-карте 5 дана пред путовање је била за око 100% скупља у односу на цијену 30 дана пред путовање. За одређене дестинације цијена авио-карте је била чак и скоро три пута виша 5 дана прије путовања у односу на цијену авио-карте 30 дана пред путовање.<sup>54</sup> Ово указује да благовременом набавком авио-карата могу да се остваре значајне уштеде, нарочито код институција које на авио-карте троше стотине хиљада КМ годишње<sup>55</sup>.

Неблаговремене набавке авио-карата за посљедицу, осим нееконичног кориштења јавних средстава, могу имати и мањи избор опција лета као и попуњеност свих летова на потребне дане (немогућност резервације) и самим тим немогућност присуства важним догађајима на којима је исто потребно или чак обавезно.

Осим неблаговремене набавке појединачних авио-карата, код три од шест институција из узорка<sup>56</sup> утврђено је и неблаговремено закључивање оквирних споразума. Код МО БиХ и МИП БиХ утврђено је да се каснило више од 5 мјесеци са закључивањем новог оквирног споразума, док код ГС СМБиХ ово кашњење је било око 2 мјесеца.<sup>57</sup> Набавку авио-карата у том периоду институције из узорка су набављале на начин да су тражиле понуде од више понуђача.

<sup>54</sup> Луксембург (цијена авио-карте 30 дана прије путовања је износила 644 КМ, а 5 дана пред путовања иста је износила 1.849 КМ) и Беч (цијена авио-карте 30 дана прије путовања је износила 574 КМ, а 5 дана пред путовање иста је износила 1.542 КМ). Код обе дестинације, неке од посматраних опција лета 5 дана пред путовање су биле попуњене/нису биле више у понуди.

<sup>55</sup> МИП БиХ и МО БиХ

<sup>56</sup> МИП БиХ, МО БиХ и ГС СМБиХ

<sup>57</sup> Код МО БиХ претходни оквирни споразум је истекао у августу 2022. године, а нови закључен у фебруару 2023. године, код МИП БиХ претходни оквирни споразум је истекао у јуну 2022 године, а нови закључен у децембру 2022. године, а код ГС СМ БиХ претходни оквирни споразум је истекао у августу 2023. године, а нови закључен у октобру 2023. године.

Неблаговременим закључивањем оквирног споразума институције из узорка нису створиле предуслове за набавку авио-карата и биле су изложене ризику да неће моћи обезбиједити набавку авио-карата или ризику да ће извршити набавку авио-карата која није у складу са ЗЈН-ом.

### 3.1.2. Интерне процедуре службених путовања

**Већина институција из узорка нема донесене интерне процедуре о службеним путовањима које стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.**

Иако већина институција из узорка<sup>58</sup> има донесене интерне процедуре о службеним путовањима, само је једна од њих<sup>59</sup> дефинисала предуслове за благовремену набавку авио-карата. Јасно је дефинисала да се захтјеви за службено путовање у иностранство подносе најмање 30 дана прије планираног путовања.<sup>60</sup> На овакав начин створени су предуслови за благовремено доношење одлука о упућивању на службено путовање и благовремену набавку авио-карата. Остале институције из узорка које имају донесене интерне процедуре о службеним путовањима, истим нису дефинисале рокове за подношење захтјева/иницијатива за службено путовање или дефинисани рокови не стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.<sup>61</sup>

Дефинисање рокова који не могу да обезбиједу благовременост набавке авио-карата за посљедицу могу да имају набавке авио-карата по вишој цијени.

### 3.2. Погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата

У поглављу 3.1. утврдили смо да постоје слабости у обезбјеђењу благовремене набавке авио-карата и да се авио-карте неблаговремено набављају. У овом

<sup>58</sup> МИП БиХ, ГС СМБиХ, ВНДСА и РАК

КС је истакао да нема донесен Правилник о службеним путовањима, али су одређене ствари за службена путовања уредили Правилником о интерним процедурама стварања и евидентирања обавеза и начину потписивања финансијске документације. Међутим, утврђено је да исте не дефинишу услове који стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.

<sup>59</sup> ВНДСА

<sup>60</sup> Дефинисана је могућност и каснијег подношења захтјева, али у изузетним ситуацијама.

<sup>61</sup> ГС СМБиХ интерним правилником није дефинисао питање подношења захтјева за службено путовања, иако је утврђено да у пракси исто примјењују, правилник је дефинисао врсте службених путовања, начин одређивања састава делегације, оквирна финансијска средства потребна за реализацију путовања и др. Код МИП БиХ и РАК интерним правилницима је дефинисано је да се захтјеви/иницијативе за службено путовање подносе у року од најмање 15 дана прије планираног путовања, а у одређеним/хитним ситуацијама дозвољен је и краћи рок.

поглављу говорит ћемо о слабостима у успостављеном начину набавке авио-карата и њиховим узроцима.

### 3.2.1. Кориштење погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата

Институције из узорка не користе увијек погодности тржишне конкуренције како би код набавке авио-карата обезбиједиле најбољу вриједност за новац. Оквирни споразуми већином се закључују са једним добављачем, дефинишу се услови који ограничавају конкуренцију, а кориштени критеријуми додјеле уговора не обезбјеђују увијек најбољу вриједност за новац.

Већина институција из узорка<sup>62</sup> не користи погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата, када су познати сви детаљи путовања (дестинација, вријеме, број путника и др.).

Авио-карте набављају од једног добављача на основу закљученог оквирног споразума по критеријуму најнижа цијена – цијена услуге агенције (провизије).

*Институције из узорка већином не користе погодности тржишне конкуренције када су познати сви детаљи путовања како би обезбиједиле најбољу вриједност за новац. Утврђена ја набавка авио-карата по вишим цијенама у односу на цијене авио-карата добивене испитивањем тржишта.*

Међутим, ревизија је утврдила да овакав начин набавке авио-карата не обезбјеђује увијек најбољу вриједност за новац, чиме сврха јавне набавке губи смисао.

Провјером цијена авио-карата институција из узорка, која је вршена у стварном времену и истим условима,<sup>63</sup> код двије од три институције<sup>64</sup> утврђене су више цијене авио-карата од оних до којих је дошла ревизија. Више цијене авио-карата су утврђене за шест од десет провјераваних дестинација. Цијене

ових авио-карата су биле у просјеку више за око 15% у односу на цијене до којих је дошла ревизија прикупљањем понуда на тржишту. Више о провјерама цијена авио-карата у Прилогу бр. 5.

Сама чињеница да институције из узорка у коначници набављају авио-карте, а не услугу која често чини занемариви дио цијене авио-карте, доводи у питање овако успостављени начин набавке авио-карата. Анализом достављене документације

<sup>62</sup> МО БиХ, МИП БиХ, ГС СМБиХ и ВНДСА

<sup>63</sup> По појму стварно вријеме се подразумијева да су провјере рађене у оном тренутку када су институције набављале авио-карте (исти дан).

<sup>64</sup> Од укупно провјераваних 10 дестинација, ревизија је утврдила ниже цијене за 6 дестинација. Код МИП БиХ су провјераване 4 дестинације и цијене свих авио-карата до којих је дошла ревизија су биле ниже. Код ВНДСА су провјераване 3 дестинације и за 2 дестинације цијене авио-карата до којих је дошла ревизија су биле ниже. Код МО БИХ су провјераване 3 дестинације и код истих ревизија није утврдила ниже цијене авио-карата.

институција из узорка је утврђено да цијене ових услуга по карти износе од 0,01 до 50,00 КМ без ПДВ-а. Преглед цијена услуге агенције (провизије) дат је у Прилогу бр. 6.

**Само су двије од шест институција из узорка<sup>65</sup> користиле законску могућност закључивања оквирног споразума са више понуђача и проводиле мини-тендерисање код набавке авио-карата када су били познати сви детаљи набавке. Међутим, ревизијом је утврђено да у поступцима мини-тендерисања конкуренција у већини случајева није била обезбијеђена.**

Двије институције из узорка које су проводиле мини-тендерисање закључивале су оквирне споразуме са више понуђача те исте позивале да доставе понуде када су били познати сви детаљи путовања.

*Постојеће процедуре јавних набавки нису прилагођене динамичном тржишту набавке авио-карата. С тим у вези, институције из узорка које су закључивале оквирне споразуме са више понуђача и проводиле мини-тендерисање, нису увијек успјеле обезбиједити конкуренцију код набавке авио-карата када су били познати сви детаљи путовања.*

Међутим, анализом тестираних набавки авио-карата код ових институција, ревизија је утврдила да је код већине проведених поступака мини-тендерисања био присутан само један понуђач.

Као један од разлога непријављивања понуђача на мини-тендерисање институције и понуђачи из узорка наводе компликоване процедуре мини-

тендерисања.

Анализом набавке авио-карата институција из узорка које су проводиле мини-тендерисање, ревизија је утврдила да критеријум додјеле уговора „најнижа цијена – цијена услуге агенције (провизија)“ који користе и институције које закључују оквирни споразум с једним добављачем у коначници не мора да значи и најјефтинију понуду.<sup>66</sup> Наиме, анализом тестираних набавки авио-карата код ових институција утврђени су случајеви<sup>67</sup> да понуђачи који су понудили најнижу цијену услуге агенције (провизију) приликом додјеле оквирног споразума, у тренутку провођења мини-тендерисања, када су познати сви детаљи путовања (дестинација, вријеме, број путника и др.) нуде скупље авио-карте од других понуђача чије су цијене услуге агенције (провизије) биле више.

Илустрације ради, у наредној табели је приказан један од случајева гдје у мини-тендерисању побјеђује понуђач чија је цијена услуге агенције приликом додјеле

<sup>65</sup> ПРАК и КВ

<sup>66</sup> Код мини-тендерисања институције из узорка су додјељивале уговор на основу критеријума најнижа цијена, тј. уговор је додјељиван понуђачу који достави најнижу цијену понуде, а која се односи на коначну цијену авио-карте (цијена авио-карте са таксама + услуга агенције-провизија), наравно уколико је иста прихватљива.

<sup>67</sup> Код тестираних набавки путем мини-тендерисања, у ПРАК-у је утврђен 1 случај (9 % тестираних набавки) гдје побјеђује понуђач чија је услуга агенције виша, а у КС-у су утврђена 2 таква случаја (33% тестираних набавки).

оквирног споразума била 50 пута скупља у односу на најнижу понуђену цијену услуге агенције (провизију).

**Табела бр. 3: Преглед уговорених цијена услуга агенције (провизије) и цијена понуда понуђача наконведеног мини-тендерисања**

Понуђач	Цијена услуге агенције у КМ (критеријум за додјелу оквирног споразума) са ПДВ-ом	Цијена авио-карте у КМ наконведеног мини-тендерисања без провизије	Коначна цијена авио-карте
Понуђач I	1,17	1.412	1.413
Понуђач II	58,50	1.317	1.375

*Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из тестираних авио-карата институција из узорка*

Претходна табела нам указује да додјела оквирног споразума по критеријуму „најнижа цијена - цијена услуге агенције (провизија)“ не мора да значи и најнижу цијену коначне понуде авио-карте када су познати сви детаљи путовања.

Такође, претходно указује да је отварање конкуренције за набавку авио-карата у тренутку када су познати сви детаљи путовања било одлучујуће за најбољу цијену коначне понуде.

Институције из узорка које нису проводиле мини-тендерисање<sup>68</sup> као разлог непровођења наводе захтјевне процедуре, нејасно дефинисање питања жалбе и др., што у коначници може да утиче на дужину трајања поступка и немогућност обезбјеђења авио-карте на вријеме, нарочито код изненадних и непланираних путовања. Истакнуто је да је измјенама ЗЈН-а из 2022. године<sup>69</sup> прописана обавеза достављања понуђачима одлуке о избору или поништењу поступка код мини-тендерисања која додатно комплицира ствари због нејасног питања жалбе на исту.<sup>70</sup> Како питање жалбе на ову одлуку није ЗЈН-ом посебно уређено, саговорници сматрају да се примјењују рокови за жалбе на одлуку о избору или поништењу поступка дефинисани у члану 101. ЗЈН-а.<sup>71</sup> Такође истичу да постојећи начин достављања и отварања понуда код мини-тендерисања додатно чини поступак набавке сложеним и мање ефикасним, нарочито када су у питању специфичне набавке као што је набавка авио-карата гдје динамично тржиште авио-карата захтјева брзо дјеловање.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> ГС СМБиХ, МО БиХ, МИП БиХ и ВНСА

<sup>69</sup> Члан 18. Закона о измјенама и допунама ЗЈН-а

<sup>70</sup> Обављени су разговори и са представницима КРЖ-а. У разговору саговорник је истакао да питање жалби на одлуку о избору/поништењу код мини-тендерисања није најјасније дефинисано те да би рјешење истог требало тражити у измјенама ЗЈН-а или његовом аутентичном тумачењу.

<sup>71</sup> 10 дана или 5 дана зависно од врсте поступка која се проводи.

<sup>72</sup> Понуђачи који су изван сједишта уговорног органа морају понуду послати неколико дана прије да би стигла на вријеме, међутим с обзиром да се резервација авио-карата у већини случајева мора потврдити најкасније у року од 24 сата, понуђачи се излажу ризику да ће доћи до промјене цијене те да неће моћи реализовати набавку у складу с понудом. Ово може да представља ограничење због којег понуђачи не учествују у оваквој набавци авио-карата.

Ревизија је обавила разговоре и са представницима понуђача (агенција које се баве продајом авио-карата) и представницима једног од резервацијских система<sup>73</sup> који је најзаступљенији у БиХ и шире. Исти истичу да је основна зарада од продаје авио-карата услуга агенције (провизија). Наводе да због успостављеног начина набавке авио-карата и неприродно ниских цијена<sup>74</sup> многе агенције не желе да учествују у тим поступцима јавне набавке што не доприноси принципима здраве конкуренције.

По закључку Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ са 14. сједнице одржане дана 21.12.2023. године, АЈН је Парламентарној скупштини доставио Информацију<sup>75</sup> у којој као једно од рјешења набавке авио-карата наводи закључивање оквирних споразума са више понуђача и провођење мини-тендерисања. Више о слабостима системских рјешења као и пракси једне од земаља ЕУ у Прилогу бр. 8.

**Приликом набавке авио-карата поједине институције из узорка дефинишу услове који ограничавају тржишну конкуренцију.**

Поред претходно наведеног, ревизијом је утврђено да одређене институције из узорка<sup>76</sup> у тендерској документацији дефинишу критеријуме и друге услове који имају ограничавајући карактер на конкуренцију, а за оправданост истих ревизији није дато разумно објашњење.<sup>77</sup>

Дефинисање критеријума и других услова који нису неопходни за последицу може да има мали број понуда, а још мањи број оних које су прихватљиве.

<sup>73</sup> Amadeus систем

<sup>74</sup> С обзиром на то да је основна зарада агенција од продаје авио-карата цијена услуге агенције (провизија), исти сматрају да цијена од 0,1 КМ није реална цијена, односно да је неприродно ниска цијена.

<sup>75</sup> Више о информацији у Прилогу бр.7.

<sup>76</sup> МО БиХ, ГС СМБиХ и КС

<sup>77</sup> **ГС СМБиХ** је у тендерској документацији из 2023. године, као услове техничке и професионалне способности дефинисао да понуђач у последње 3 године има уредно извршен најмање један уговор укупне вриједности не мање од 100.000 КМ чији је предмет набавке резервација авио-карата. Процијењена вриједност набавке за 2 године је износила 136.750 КМ. Приликом дефинисања овог услова ГС СМБиХ није поступио у складу са чланом 44. став (2) и став (3) ЗЈН-а и чланом 7. став (1-6) Упутства о припреми модела ТД („Службени гласник БиХ“, бр. 90/14 и 20/15).

**МО БиХ** је у тендерској документацији дефинисао рок плаћања од 90 дана од дана доставе фактуре. Ревизији није понуђено увјерљиво образложење траженог рока плаћања, нарочито када узмемо у обзир да члан 14. став (2) Закона о финансирању институција БиХ („Службени гласник БиХ“ бр. 61/04, 49/09,42/12, 87/12, 32/13 и 38/22) прописује да буџетским корисницима није дозвољено да стварају обавезе, односно расходе или оптерећења буџетских позиција, ако средства за те расходе или оптерећења буџетских позиција нису одобрена у оквиру износа алоцираног за ту буџетску институцију. Практике других институција из узорка је да су овај рок дефинисале (15-30 дана).

**КС** је у тендерској документацији из 2022. године дефинисао (ограничио) закључивање оквирних споразума са три понуђача што не доприноси кориштењу погодности тржишне конкуренције када је у питању набавка авио-карата, нарочито ако узмемо у обзир шта је предмет набавке и чињеница да на тржишту постоји велики број понуђача које се баве продајом авио-карата. Иако ЗЈН пружа ову могућност, оваквим начином институције се излажу ризику да приликом мини-тендерисања неће моћи увијек осигурати више понуда гдје надметање губи свој смисао, а уједно се излажу и ризику потенцијалних договора/преговора између понуђача.

### 3.2.2. Праћење и контрола цијена авио-карата

**Иако одређене институције из узорка не користе погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата, исте не користе ни уговорене механизме провјере и контроле цијена авио-карата.**

Свака од институција из узорка која је закључивала оквирне споразуме са једним добављачем, тендерском документацијом и/или оквирним споразумом је дефинисала механизме на основу којих је могуће извршити провјеру/контролу цијена авио-карте. Међутим, ревизијом је утврђено да се исто не примјењује у потпуности.

*Институције из узорка не користе уговорене механизме провјере и контроле цијена авио-карата.*

МИП БиХ је тендерском документацијом и оквирним споразумом<sup>78</sup> дефинисао да се за сваку издату карту уз фактуру доставља копија извјештаја БСП-а (Биллинг анд Сеттлемент План)<sup>79</sup>, међутим ревизија на тестираним узорцима авио-карата није утврдила да се исто доставља.

Из МИП БиХ истичу да су ранијих година вршене одређене провјере цијена авио-карата директно код авио-превозника и да су утврђена одређена одступања. Документовали су провјеру вршену 2021. године, гдје је утврђено да је добављач авио-карте наплатио неколико хиљада више него што је њихова стварна вриједност.<sup>80</sup>

Иако су ГС СМБиХ и ВНДСА тендерском документацијом и/или оквирним споразумом дефинисали обавезу достављања купона који систем генерише приликом исписивања карте, а који садржи цијену карте, ревизија тестираним узорцима авио-карата није утврдила да се купон доставља. Анализом авио-карата код ових институција утврђено је да су достављане електронске карте, али да на истим није исказана цијена.

Код МО БиХ је утврђено да су тендерском документацијом дефинисали право провјере цијена авио-карата и код других агенција те право да од добављача захтијевају издавање повољније понуде уколико утврде одступања.<sup>81</sup> Ревизији нису

<sup>78</sup> Оквирни споразум закључен крајем 2022. године.

<sup>79</sup> BSP је електронски систем наплате развијен од стране IATA, који може да пружи информације о цијени авио-карте (систем омогућава генерисање извјештаја по свакој авио-карти).

<sup>80</sup> Из достављене документације МИП БиХ којом је тражено појашњење фактурисаних авио-карата је видљиво да је понуђач авио-карте наплатио 13.206 КМ (10.792 КМ + промјена 2.415 КМ) умјесто 8.983 КМ (6.568 КМ + промјена 2.415 КМ). Достављена документација указује да је МИП БиХ подузимао одређене активности у циљу рјешавања овог проблема (тражено образложење од понуђача, понуђач признао грешку и исказао спремност да изврши поврат вишка наплаћених средстава, разматрала се и могућност раскида уговора, и др.). До краја ове студије, ревизији нису достављени докази о коначном поступању по предметном случају.

<sup>81</sup> МО БиХ је у тендерској документацији дефинисао да задржава право да врши провјеру цијене коштања авио-карте за тражене дестинације путовања и код других агенција. Уколико провјером цијена уочи да постоје одступања у цијенама које предлаже добављач, задржава право да од добављача захтјева издавање повољније понуде коју је сам пронашао.

предочени докази да су вршене провјере у складу с дефинисаним могућностима. Саговорници истичу да се понекад раде провјере путем интернета, али исто нису документовали.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Саговорници истичу да су провјере рађене путем интернета користећи странице за резервацију авио-карата нпр. е-sky и сл. Такође истичу да нису утврдили значајнија одступања.



#### **4. ЗАКЉУЧЦИ**

Канцеларија за ревизију провела је ревизију учинка на тему „Набавка авио-карата у институцијама БиХ“ која је показала да институције из узорка набавком авио-карата не управљају на ефикасан и економичан начин.

Проведена ревизија показује да институције из узорка не обезбјеђују благовремене набавке авио-карата и не користе погодности тржишне конкуренције како би обезбиједили најбољу вриједност за новац. Утврђено је кориштење услова који ограничавају конкуренцију, а критеријуми додјеле уговора увијек не обезбјеђују најбољу вриједност за новац. Осим тога, одређене процедуре набавке авио-карата нису прилагођене тржишним аранжманима продаје авио-карата које карактерише динамично одређивање цијена и нису у функцији ефикасних јавних набавки авио-карата. Тржиште авио-карата је јако динамично и захтијева брзо дјеловање, а постојећа законска рјешења не препознају набавке у динамичном окружењу што институцијама БиХ ствара проблем који узрокује немогућност испуњења основних принципа јавних набавки према моделу који је тренутно у примјени приликом набавки авио-карата.

Све претходно наведено за последицу има слабији интерес понуђача да учествују у поступцима набавке авио-карата и набавку авио-карата по вишим цијенама у односу на цијене које би се постигле у окружењу у којем дјелује тржишна конкуренција, што у коначници доводи у питање сврсисходност провођења јавне набавке.

##### **4.1. Институције БиХ не обезбјеђују увијек благовремене набавке авио-карата**

Институције из узорка у већини случајева не предузимају активности како би обезбиједиле благовремену набавку авио-карата и економично кориштење јавних средстава. Код сваке институције из узорка утврђена је неблаговремена набавка авио-карата. Авио-карте се често набављају неколико дана пред путовање, па чак и уочи самог путовања, иако је информација о великом броју тих путовања била позната знатно раније. Касно доношење одлука о упућивању на службено путовање код институција из узорка често доводи до неблаговремених набавки авио-карата. Такође, одређене процедуре јавне набавке нису у функцији благовремених јавних набавки.

Поред неблаговремене набавке појединачних авио-карата, институције из узорка не обезбјеђују увијек ни благовремено закључивање оквирних споразума, чиме доводе у питање могућност набавке авио-карата или набавку истих која није у складу са ЗЈН-ом.

Ревизијом је утврђено да институције из узорка немају успостављену праксу анализирања благовремености набавке авио-карата. Код већине институција из узорка, иако постоје донесени интерни правилници о службеним путовањима, исти не стварају предуслове за благовремену набавку авио-карата.

Неблаговременом набавком авио-карата пропушта се прилика за набавку авио-карата по нижим цијенама и не обезбјеђује се економично кориштење јавних средстава. Поред тога, институције се излажу ризику суженог избора опција лета, што у коначници може да доведе до отказивања службених путовања, немогућности доласка на вријеме као и додатних трошкова (дневница, хотелског смјештај и сл.).

#### **4.2. Институције БиХ не користе увијек погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата**

Осим неблаговремене набавке авио-карата, већина институција из узорка не користе ни погодности тржишне конкуренције како би обезбиједиле најбољу вриједност за новац код набавке авио-карата. Осим тога, одређене процедуре набавке авио-карата нису прилагођене тржишним аранжманима продаје авио-карата које карактерише динамично одређивање цијена што додатно отежава набавку авио-карата на ефикасан и економичан начин.

Иако ЗЈН омогућава закључивање оквирних споразума са више понуђача и позивање истих да доставе понуде када су познати сви детаљи путовања, већина институција из узорка не користи ову могућност. Ревизијом је утврђено да постојеће рјешење провођења мини-тендерисања има одређене слабости које је потребно отклонити како би се на ефикасан начин могло одговорити захтјевима динамичног тржишта авио-карата.

Институције из узорка већином закључују оквирни споразум с једним добављачем, на основу критерија „најнижа цијена - цијена услуге агенције (провизија)“. Међутим утврђено је да се на овакав начин увијек не обезбјеђује најбоља вриједност за новац. Сама чињеница да институције у коначници набављају авио-карте, а не услугу агенције (провизију) која често чини занемариви дио цијене авио-карте, доводи у питање додјелу уговора на основу овог критеријума, нарочито ако се узме у обзир да институције из узорка немају уговорене поуздане механизме провјере цијена услуге агенције (провизије) или те механизме не користе. Додјела уговора по цијенама које су засноване на економски апсолутно неодрживим и нелогичним понудама упућује да агенције накнаду за свој рад добијају по другом основу, ако претпоставимо да послују сходно основним економским начелима.

Кориштени критеријуми додјеле уговора, заједно с кориштеним условима који ограничавају конкуренцију, дестимулише понуђаче да учествују у поступцима јавних набавки.

Све претходно наведено за посљедицу има набавку авио-карата по вишим цијенама, што у коначници јавну набавку авио-карата чини бесмисленом.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

Ревизија је проведена са циљем да се испита да ли институције БиХ набавком авио-карата управљају на ефикасан и економичан начин. На основу налаза и закључака, који потврђују да институције из узорка набавком авио-карата не управљају на ефикасан и економичан начин, сачињене су препоруке којим би се набавка авио-карата у институцијама БиХ могла унаприједити и омогућити економичније кориштење јавних средстава. Препоруке су упућене Савјету министара БиХ и институцијама из узорка.

### **Препоруке упућене Савјету министара БиХ**

**Донијети/предложити мјере за унапређење системског рјешења које ће на ефикасан начин обезбиједити могућност кориштења погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата, укључујући и измјене ЗЈН-а ако се то покаже потребним.**

Донесене или предложене мјере треба да једноставно и у кратком времену одговоре захтјевима динамичног тржишта авио-карата уз обезбјеђење поштивања постојећег и евентуално измијењеног ЗЈН-а, узимајући у обзир и праксе других земаља које је потребно анализирати.

### **Препорука институцијама из узорка**

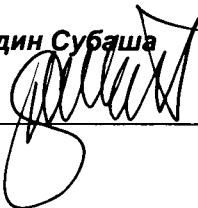
- **Донијети или унаприједити интерне процедуре службених путовања**  
Интерним процедурама јасно дефинисати рокове за подношење захтјева за службено путовање, доношење одлука за упућивање на службено путовање и набавку авио-карата. Дефинисани рокови требају да створе предуслове за благовремену набавку авио-карата.
- **Благовремено набављати авио-карте**  
Институције требају на вријеме да обезбиједи набавку авио-карата како би се избјегли превисоки трошкови набавке. У циљу благовремене набавке авио-карата, институције треба да прате и анализирају набавку авио-карата, да периодично анализирају и кретање цијена авио-карата на тржишту у односу на вријеме резервације. Осим благовремене набавке појединачних авио-карата, институције требају да обезбиједи и благовремено закључивање оквирних споразума.
- **Користити погодности тржишне конкуренције код набавке авио-карата**  
Институције требају да проводе одговарајуће врсте поступака набавке и користе критеријуме додјеле уговора који ће обезбиједити најбољу вриједност за новац. Квалификациони критеријуми, као и други услови не треба да ограничавају конкуренцију и исти требају да стимулишу понуђаче да учествују у поступцима набавке авио-карата.

- **Осигурати реализацију уговора у складу с уговореним условима**  
Институције требају да успоставе механизме контроле и праћења реализације уговора који ће обезбиједити реализацију уговора у складу с условима из тендерске документације и оквирног споразума/уговора.
- **Размотрити могућност провођења заједничке/централизоване јавне набавке**  
Институције које имају заједнички интерес код набавке авио-карата (нпр. штићена лица и пратња, делегације и др.), треба да размотре могућност провођења заједничке јавне набавке.

Тим ревизије учинка:

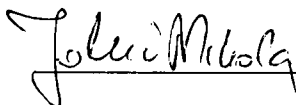
Вођа тима, самостални  
ревизор за послове контроле  
квалитета, методологије и  
планирања ревизије учинка

**Елдин Субаша**



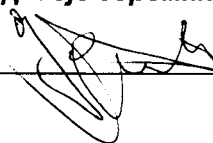
Члан тима, самостални  
ревизор за послове контроле  
квалитета, методологије и  
планирања ревизије учинка

**Никола Јокић**



Руководилац Одјељења за контролу  
квалитета, методологију и планирање  
ревизије учинка

**Радивоје Јеремић**



## **6. ПРИЛОЗИ**

Прилог 1: Закључак Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ са 14. сједнице одржане 21.12.2023. године

Прилог 2: Преглед броја тестираних авио-карата и броја авио-карата код који се није могло утврдити вријеме сазнања за службено путовање

Прилог 3: Преглед годишњих издатака за набавку авио-карата институција из узорка за посматрани период

Прилог 4: Преглед просјечног времена набавке авио-карата код институција из узорка

Прилог 5: Провјера цијена авио-карата институција из узорка у стварном времену

Прилог 6: Преглед уговорених цијена авио-карата

Прилог 7: Поступање АЈН-а у вези с донесеним закључком Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ

Прилог 8: Слабости системског рјешења и пракса других земаља

**Прилог 1. Закључак Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ са 14. сједнице одржане 21.12.2023. године**

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је на 14. сједници, одржане 21.12.2023. године, усвојио је сет закључака с циљем рјешавања проблема куповине авио-карата у институцијама Босне и Херцеговине.

*Усвојени закључци гласе:*

- ***Представнички дом ПСБиХ задужује Канцеларију за ревизију институција Босне и Херцеговине да, имајући у виду ранију општу оцјену ревизора да институције Босне и Херцеговине нису организовале процес јавних набавки који омогућава законито, благовремено, намјенско и транспарентно кориштење јавних средстава, проведе ревизију учинка куповине авио-карата у институцијама БиХ, укључујући садржај и начин провођења тендера са приједлогом мјера за унапређење, те да извјештај достави ПСБиХ у року од 45 дана.***
- ***Будући да исти проблем постоји у министарствима, Представнички дом ПСБиХ задужује Савјет министара БиХ да у року од 30 дана обави расправу о проблему набавке авио-карата у институцијама Босне и Херцеговине са приједлогом мјера за рјешење проблема и да о томе обавијести ПСБиХ.***
- ***Представнички дом ПСБиХ задужује Агенцију за јавне набавке Босне и Херцеговине да у року од 30 дана информира ПСБиХ о свом ставу и приједлозима за рјешење проблема куповине авио-карата у институцијама БиХ.***
- ***Представнички дом захтијева од свих институција Босне и Херцеговине да до рјешења проблема набавке авио-карата посебну пажњу обрате на цијене авио-карата које добијају од агенција изабраних у процедури јавних набавки, као и на неизвршавање других обавеза из уговора, те да реагују на уочене неправилности.***

**Прилог 2. Преглед броја тестираних авио-карата и броја авио-карата код којих се није могло утврдити вријеме сазнања за службено путовање**

У наредној табели приказан је број тестираних авио-карата и број авио-карата код којих није могло утврдити вријеме сазнања за службено путовања, те из тих разлога код истих није било могуће утврђивати благовременост набавке авио-карата.

**Табела бр. 4: Преглед броја тестираног броја авио-карата**

Назив институције	Број тестираних авио-карата	Број авио-карата код којих се није могло утврдити вријеме сазнања за службено путовање
МО БиХ	107	27
МИП БиХ	65	34
ГС СМБиХ	27	4
ВНДСА	36	5
РАК	21	2
КС	11	1
<b>Укупно</b>	<b>267</b>	<b>73</b>

*Извор: Канцеларија за ревизију на основу података тестираних авио-карата у посматраном периоду*

Као што се види из претходне табеле за већину тестираних службених путовања је утврђено вријеме сазнања за то путовање. За остала путовања исто се није могло утврдити због недостатака потребних података (нпр. недостатак информација о запримању позивних писама, документације на основу које би се увјерили у вријеме сазнања за службено путовање и др.).

**Прилог 3. Преглед годишњих издатака за набавку авио-карата институција из узорка за посматрани период**

У наредној табели су приказани годишњи издаци трошкова превоза јавним средством у иностранство, а издаци за авио-карте чине преко 95% тих издатака. Ови издаци чине око 1/3 свих издатака институција БиХ.<sup>83</sup>

**Табела бр. 5. Преглед годишњих издатака превоза јавним средством у иностранство институција из узорка за посматрани период 2022-2023.година.<sup>84</sup>**

Назив институције	Издаци превоза јавним средством у иностранство изражено у КМ	
	2022. година	2023. година
ГС СМБиХ	45.000	86.000
МО БиХ	459.000	599.000
МИП БиХ	625.000	580.000
ВНДСА	70.000	82.000
РАК	16.000	28.000
КС	3.000	7.000
<b>Укупно</b>	<b>1.218.000</b>	<b>1.382.000</b>

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из ИСФУ-а

У претходној табели приказани су издаци за набавку авио-карата институција из узорка за посматрани период. Издаци у 2023. години су износили 1.382.00 КМ и исти су били већи за око 20% у односу на издатке у 2022. години.

<sup>83</sup> Укупни издаци за све институције БиХ у 2022. години су износили око 3,1 милиона КМ, а у 2023. години ти издаци су били око 3,8 милиона КМ.

<sup>84</sup> Издаци се односе на трошкове превоза јавним средством у иностранство, а авио-карте чине преко 95% тих трошкова



**Прилог 4. Преглед просјечног времена набавке авио-карата институција из узорка**

У наредној табели дат је преглед просјечног времена набавке тестираних авио-карата институција из узорка прије путовања.

**Табела бр. 6. Просјечно вријеме набавке тестираних авио-карата институција из узорка**

<b>Назив институције</b>	<b>Просјечно вријеме набавке авио-карата прије путовања изражено у данима</b>
МО БиХ	18
МИП БиХ	8
ГС СМБиХ	7
ВНДСА	18
РАК	15
КС	24
<b>Укупно</b>	<b>14</b>

*Извор: Канцеларија за ревизију на основу анализираних података институција из узорка*

Као што се види из претходне табеле, просјечно вријеме набавке авио-карата је готово код свих институција из узорка краће од 21 дан прије путовања. Само је у КС просјечно вријеме набавке 24 дана прије путовања.

## **Прилог 5. Провјера цијена авио-карата у институцијама из узорка у стварном времену**

За потребе ове студије, ревизија је провјеравала цијене авио-карата које су институције из узорка добиле од понуђача са којима имају закључен оквирни споразум. Провјера авио-карата је вршена у стварном времену, тј. у тренутку када су институције из узорка тражиле од добављача понуде за дестинације гдје се намјеравало путовати.

Институције су исте захтјеве које су упућивале добављачима да доставе понуде просљеђивале и ревизији, која је паралелно тражила понуде од других понуђача под истим дефинисаним условима.

Приликом провјере цијена авио-карата ревизија је била ограничена у погледу броја провјераваних авио-карата, односно провјераваних дестинација. Разлог истог је временски рок провођења ревизије као и то што нису све институције из узорка набављале авио-карте у том тренутку или нису на вријеме ревизији просљеђивале захтјеве које су упућивале добављачима како би иста могла благовремено тражити понуде и од других понуђача и др. Такође, ограничење је било и у погледу провјере авио-карата за штићена лица, такве авио-карте нису провјераване из безбједносних разлога.

Од укупно провјераваних цијена авио-карата за десет дестинација, ревизија је за шест дестинација утврдила да су институције прихватиле понуде (извршиле резервацију авио-карата) по вишим цијенама авио-карата у односу на цијене авио-карата до којих је дошла ревизија провјером код других понуђача. Цијене ових авио-карата су биле у просјеку више за око 15% у односу на цијене до којих је дошла ревизија. Код  $\frac{1}{2}$  ових авио-карата је утврђено да се ради и о истим опцијама лета.

Провјере цијена авио-карата су вршене код МИП БиХ гдје је за четири провјераване дестинације код сваке утврђена виша цијена авио-карте од оне до које је дошла ревизија провјером код других понуђача. Код ВНДСА од три провјераване дестинације, за двије дестинације су утврђене више цијене од оних до којих је дошла ревизија. Код МО БиХ од провјераване три дестинације, ревизија нити за једну дестинацију није добила нижу цијену авио-карте у односу на цијену авио-карте коју је добављач понудио МО БиХ.

Приликом одабира понуђених опција лета, ове институције су одабирале опције лета са најнижим цијенама, наравно водећи рачуна да исто неће проузроковати додатне трошкове (смјештаја, дневница и сл.). Међутим, провјерама цијена авио-карата је утврђено да на тржишту постоје и опције лета које добављач није уопште нудио институцијама које су набављале авио-карте, а које могу бити повољније за институцију. Ово указује да су због некориштења погодности тржишне конкуренције када су познати сви детаљи путовања, институције овисне о једном добављачу и о ономе што исти понуди, иако можда на тржишту постоје и повољније понуде тј. опције лета.

У наставку је дат табеларни преглед цијена авио-карата код којих су утврђене више цијене авио-карата у односу на цијене до којих је дошла ревизија.

Табела бр. 7. Преглед разлика у цијенама авио-карата

Институција	Пут	Цијена од стране добављача	Цијена од стране институције	Разлика
МИП БИХ	Сарајево-Осло-Сарајево	1224	1165	-59
	Сарајево-Женева-Сарајево	998	818	-180
	Сарајево/Београд-Берлин	450	380	-70
	Сарајево-Брисел-Сарајево	1080	940	-140
ВНДСА	Сарајево-Нирнберг/Ерланген-Сарајево	965	675	-290
	Сарајево-Монтреал-Сарајево	2185	2035	-150
Укупно		6902	6013	-889

<sup>85</sup> Приказане цијене авио-карата се односе на цијене авио-карата опција лета које су институције одабрале приликом достављања понуде од стране добављача.

### Прилог бр. 6: Преглед уговорених цијена авио-карата

У наредној табели приказане су цијене услуга агенције (провизија) из посљедњих набавки у посматраном периоду, на основу којих су закључени оквирни споразуми са институцијама из узорка.

Табела бр. 8. Табеларни преглед цијена уговорених услуга агенције (провизије) за посљедње набавке у посматраном периоду за институције из узорка

Назив институције	Цијена услуге агенције (провизије) без ПДВ-а
ГС СМБиХ	25,64
МО БиХ	0,01
МИП БиХ	8,00
ВНДСА	0,01
РАК	1,00
	50,00
КС	45,00
	50,00

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из понуда и закључених оквирних споразума.

Као што се види из претходне табеле, цијена услуге агенције (провизија) се креће од 0,01 КМ до 50,00 КМ без ПДВ-а. Најнижу цијену услуге агенције (провизију) је уговорило МО БиХ и ВНДСА.

## **Прилог 7. Поступање АЈН-а у вези с донесеним закључком Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ**

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ је закључком са 14. сједнице одржане 21.12.2023. године, задужило АЈН да у року од 30 дана информише Парламентарну скупштину о свом ставу и приједлозима за рјешавање проблема куповине авио-карата у институцијама БиХ.

У складу са донесеним закључком, АЈН је 22.01.2024. године сачинила Информацију и исту доставила Парламентарној скупштини БиХ. У наставку су приказани одређени дијелови из Информације.

У том смислу, земље чланице ЕУ су и уредиле своје системе јавних набавки, на начин да се до одређених вриједности (што варира од земље до земље) прописи о јавним набавкама никоме не примјенјују или су процедуре набавки значајно поједностављене. Врло је вјероватно да се многи уговорни органи у земљама чланицама ЕУ уклапају у те вриједности, те врше набавку авио карата у моменту потребе, без примјене прописа о јавним набавкама или по поједностављеним процедурама набавки.

Такође, у појединим земљама чланицама ЕУ сваку појединачну набавку авио карата сматрају засебном набавком без обзира на вриједност набавке и, сходно томе, у таквим случајевима опет не примјенјују прописе о јавним набавкама или примјенјују једноставније процедуре набавки.

У Босни и Херцеговини се може предложити слично рјешење, односно да се свака појединачна набавка авио карата проводи посебно путем поступка директног споразума. Међутим, ово рјешење је ограниченог карактера и примјенљиво је уколико збир свих појединачних набавки авио карата на годишњем нивоу неће прећи износ предвиђен за поступак директног споразума наведен у члану 87. став (3) Закона. У противном би дошло до недозвољеног дијелjenja предмета набавке о чему говори члан 15. Закона.

У случају да је процијенјена вриједност на годишњем нивоу већа од вриједности која је наведена у члану 87. став (3) Закона, неопходно је примјенити друго рјешење у смислу provođenja поступка јавне набавке уз предвиђање закључења оквирног споразума са више добavljača на начин како је то наведено у члану 32. став (5) тачка b) Закона.

Дакле, члан 32. став (5) Закона предвиђа да ако сви услови нису утврђени у оквирном споразуму и када се понуђачи позивају да поново доставе понуде на основу истих или прецизније дефинираних услова у оквиру услова из оквирног споразума, поступак се проводи у складу са сlijедећим:

- 1) за сваки уговор уговорни орган писмено се обраћа свим понуђачима с којима има закључен оквирни споразум;
- 2) уговорни орган одређује рок за подношење понуда, узимајући у обзир сложеност предмета набавке и вријеме потребно за доставу понуда;
- 3) понуде се подnose у писменом облику, а њихов садржај остаје тајан све до истека рока предвиђеног за доставу понуда;
- 4) уговорни орган јавно отвара понуде и доставља записник с отварања понуда свим понуђачима који су доставили понуде;
- 5) уговорни орган одлуку о избору најповољнијег понуђача или поништењу поступка јавне набавке доставља свим понуђачима који су доставили понуде;
- 6) уговорни орган додјелује уговор понуђачу који је доставио најповољнију понуду, у складу са условима из оквирног споразума, односно у складу с прецизно дефинираним условима, у оквиру услова из оквирног споразума.

Prema tome, u slučaju da je procijenjena vrijednost na godišnjem nivou veća od vrijednosti koja je navedena u članu 87. stav (3) Zakona, prijedlog rješenja za nabavku avio karata se ogleda u tome da bi se okvirni sporazum zaključio sa više dobavljača, a onog momenta kada se zna konkretna destinacija, datum putovanja i broj osoba, tada se na bazi tih elemenata traži ponuda od svih dobavljača sa kojima je zaključen okvirni sporazum, te sa odabranim najpovoljnijim ponuđačem zaključuje pojedinačni ugovor za nabavku avio karata..

I na kraju je bitno naglasiti da se nabavka avio karata u zemljama članicama EU, u većini slučajeva, vrši putem centralnih nabavnih organa (npr. Središnji ured za javnu nabavu u Republici Hrvatskoj, Direktor za javno naručanje u Republici Sloveniji, itd.).

AJH je takođe provodila određene aktivnosti i po zaključku Savjeta ministara sa 36. sjednice održane 22.01.2024. godine. Naime, na toj sjednici Savjet ministara se upoznao sa zaključcima 14. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, održane 21.12.2023. godine, te s tim u vezi zadužilo AJH i MFT BiH za postupanja po donesenom zaključku „*Predstavnički dom PSBiH zadužuje Savjet ministara BiH da u roku od 30 dana obavi raspravu o problemu nabavke avio - karata u institucijama Bosne i Hercegovine sa prijedlogom mjera za rješavanje problema i da o tome obavijesti PSBiH*“ odnosno da vodeći računa o zadanim rokovima pripremi informaciju s prijedlogom mjera za rješavanje problema nabavke avio-karata u institucijama BiH, u cilju razmatranja iste na Savjetu ministara.

U vezi s navedenim, prema navodima iz AJH-a, održan je sastanak sa predstavnicima MFT BiH na kojem su dogovorene određene aktivnosti u vezi sa istim. AJH je 19.04.2024. godine sачинio prijedlog informacije u vezi s navedenom problematikom i zatražila od MFT-a i drugih institucija BiH da dostave svoje sugestije i prijedloge za sачiñavanje informacije prema SM BiH.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Приједлог информације, број 02-07-2-216-3/24 од 19.04.2024. године.

## **Прилог 8. Слабости системског рјешења и пракса других земаља**

Резултати студијских истраживања показују да је ЗЈН омогућио закључивања оквирних споразума са више понуђача гдје се исти позивају да доставе понуде када су познати сви детаљи набавке, али да, када је у питању набавка авио-карата, постојеће рјешење има одређене слабости и не може да ефикасно одговори динамичном тржишту авио-карата.

Сама процедура провођења мини-тендерисања и нејасно дефинисање питање жалбе на одлуку о избору/поништењу, овакав поступак јавне набавке чини мање ефикасним.

Процедура мини-тендерисања се проводи на слиједећи начин:

а) за сваки уговор уговорни орган се писмено обраћа свим понуђачима са којим има закључен оквирни споразум;

б) уговорни орган одређује временски рок за подношење понуда, узимајући у обзир сложеност предмета набавке и вријеме потребно за достављање понуда;

ц) понуде се подnose у писаној форми, а њихов садржај остаје тајан све до истека рока предвиђеног за достављање понуда;

д) уговорни орган јавно отвара понуде и доставља записник са отварања понуда свим понуђачима који су доставили понуде;

е) уговорни орган одлуку о избору најповољнијег понуђача или поништењу поступка јавне набавке доставља свим понуђачима који су доставили понуде;

г) уговорни орган додјељује уговор понуђачу који је доставио најповољнију понуду, у складу са условима из оквирног споразума, односно у складу са прецизно дефинисаним условима, у оквиру услова из оквирног споразума.

Саговорници институција из узорка истичу како је процедура мини-тендерисања захтјевна и да захтјева доста времена, које институције некада немају када је у питању набавка авио-карата. Нарочито истичу нејасно дефинисање питање жалбе на одлуку о избору или поништењу поступка код мини-тендерисања. Наиме, измјенама ЗЈН-а из 2022. године је уведена обавеза достављања одлуке о избору/поништењу поступка код провођења мини-тендерисања, а како питање жалбе на исту није посебно дефинисано, институције сматрају да треба примјењивати рокове за жалбу утврђене на одлуке о избору или поништењу поступка дефинисане у члану 101. ЗЈН-а, а који износе 10 или 5 дана од дана пријема одлуке о избору или поништењу поступка, зависно од врсте поступка који се проводи.

С друге стране, према наводима саговорника, посебно до нејасноће у поступању и правне несигурности доводи одредба у ЗЈН-а<sup>87</sup> која дефинише да се забрана закључивања уговора не односи на додјеле уговора у склопу оквирног споразума.

Једна од земаља ЕУ (Република Хрватска) је такође код додјеле уговора на основу закључених оквирних споразума, гдје се понуђачи позивају да достав понуде (минитендерисање), прописала обавезу достављања одлуке о одабиру или поништењу свим понуђачима које су странке оквирног споразума<sup>88</sup>, међутим ЗЈН Републике Хрватске је јасно и дефинисао да та одлука постаје извршна доставом одлуке понуђачу<sup>89</sup>. Жалба на ову одлуку је дозвољена 30 дана од дана достављања исте понуђачима.<sup>90</sup>

У Републици Хрватској код одређених институција<sup>91</sup> је утврђена пракса да набавке авио-карата планирају као засебне предмете набавке. Одређени извори указују<sup>92</sup> да је Министарство gospodarства и одрживог развоја, Управа за трговину и политику јавне набавке Републике Хрватске, дало мишљење да се набавке авио-карата могу за свако поједино путовање одредити као засебни предмети набавке, а више о томе како слиједи:

**Напомена:** Ова тоčka се примјенjuje искључиво на обвезнике ЗЈН-а.

У свежи набаве путних карата и hotelskog смјештаја, непосредно или путем путничке агенције те може ли се свако поједино путовање одредити као засебни предмети набаве, односно третирају ли се путовања планирана унутар једног пројекта као једна cjelina, УТ сматра како у сваком конкретном случају ваља сaгледати све околности и на основу њих примјенити одговарајући поступак набаве. При томе ваља узети у обзир да ли путовање, односно више њих у склопу појединог пројекта представља једну cjelinu у смислу одредби ЗЈН-а. Наиме, у случају да представљају cjelinu тада би у обзир дошло склапање оквирног споразума, а уколико се не ради о cjelini тада би се могла проводити засебна набавка. Суkladно одредби чланка 203. ЗЈН-а, јавни наручилац одређује предмет набаве на начин да представља техничку, технолошку, обликовну, функционалну или другу објективно одређиву cjelinu. Уколико наручилац у оквиру једног пројекта планира одређени број путовања у свежи пројекта при чему путовања могу представљати једну cjelinu у смислу одредбе чланка 203. ЗЈН-а, а који се могу оквирно одредити у смислу количине и временског периода тада долази у обзир примјена оквирног споразума.

Увидом у планове јавних набавки одређених институција из Републике Хрватске<sup>93</sup>, који су доступни на њиховим интернет страницама, утврђено је да набавке авио-

<sup>87</sup> Члан 98. ЗЈН-а

<sup>88</sup> Члан 153. Закона о јавној набавци Републике Хрватске („Народне новине“ број 120/16 и 114/22)

<sup>89</sup> Члан 306. и 307. Закона о јавној набавци Републике Хрватске („Народне новине“ број 120/16 и 114/22)

<sup>90</sup> Члан 412. Закона о јавној набавци Републике Хрватске („Народне новине“ број 120/16 и 114/22)

<sup>91</sup> Министарство правосудја и управе, Министарство вањских и европских послова и др.

<sup>92</sup> <https://strukturfondovi.hr/wp-content/uploads/2021/03/Upute-upravljackog-tijela-za-upravljanje-nepравилностима-у-Operativnom-programu-Konkurentnost-i-kohezija-2014-2020-ver-1.0.pdf>

[https://safu.hr/wp-content/uploads/2022/05/Najcesce-pogreske\\_web-13.07.2020.pdf](https://safu.hr/wp-content/uploads/2022/05/Najcesce-pogreske_web-13.07.2020.pdf)

<sup>93</sup> План набаве Министарства правосудја и управе за 2024. годину.пдф (гов.хр)

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Javna%20nabava/Plan%20nabave%20Ministarstva%20pravosu%C4%91a%20i%20uprave%20za%202024%20godinu.pdf>

План набавки за 2024. годину Министарство вањских и европских послова Републике Хрватске



карата планирају као засебне набавке за које је наведено да ће се проводити једноставни поступци набавке.

Код једноставне набавке, правила, услове и поступке утврђује наручилац општим актом, узимајући у обзир начела јавне набавке, те могућност **примјене електроничких средстава комуникације**.<sup>94</sup> У Смјерницама за провођење поступка једноставне набавке се наводи да се захтјев за доставу понуда може упутити најмање једном понуђачу, најмање три понуђача, објавом на интернет страници или на електроничком огласнику јавних набавки, овисно о процијењеној вриједности набавке. Против одлуке о одабиру или поништењу поступка није могуће изјавити жалбу код једноставне набавке.<sup>95</sup>

Смјернице такође истичу да би наручиоци требали настојати на електроничкој доступности захтјева за прикупљање понуда за једноставну набавку те потпуно електроничкој комуникацији, **што подразумемијева комуникацију електроничким путем у свим фазама поступка, укључујући и подношење понуда**.<sup>96</sup>

И на крају, битно је напоменути да је, иако Република Хрватска има дуги низ година успостављено тијело за средишњу јавну набавку, у чијој категорији је и набавка авио-карата, провјером на њиховој страници утврђено да немају закључене оквирне споразуме за набавку авио-карата, а за исто су дали слједеће саопштење<sup>97</sup>.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fmvep.gov.hr%2FUserDocsImages%2F2024%2Fdatoteke%2FPlan%2520nabave%25202024.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

<sup>94</sup> Члан 15. Закона о јавним набавкама Р. Хрватске

[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016\\_12\\_120\\_2607.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016_12_120_2607.html)

<sup>95</sup> <http://www.javnanaabava.hr/userdocsimages/SMJERNICE%20JN%20-%202026.9..pdf>

<sup>96</sup> <http://www.javnanaabava.hr/userdocsimages/SMJERNICE%20JN%20-%202026.9..pdf>

<sup>97</sup> [Средишњи државни уред за средишњу јавну набаву - Зракопловне карте и хотелски смјештај у службене сврхе \(гов.хр\)](https://sredisnjanabava.gov.hr/zrakoplovne-karte-i-hotelski-smjestaj-u-sluzbene-svrhe)

<https://sredisnjanabava.gov.hr/zrakoplovne-karte-i-hotelski-smjestaj-u-sluzbene-svrhe/516>



## Zrakoplovne karte i hotelski smještaj u službene svrhe



Predmetna nabavna kategorija nema aktualnih okvirnih sporazuma.

Sukladno članku 17. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu (Narodne novine, broj 59/17) obveznici središnje javne nabave mogli samostalno provoditi postupke javne nabave za nabavne kategorije stavljene u nadležnost Središnjeg državnog ureda, te u pravilu sklopiti ugovor/okvirni sporazum s rukom trajanja do zaključenja okvirnog sporazuma, odnosno ugovora od strane Središnjeg državnog ureda u postupcima središnje javne nabave.

- Popis korisnika okvirnih sporazuma
- Kontakt
- Zavišeni postupci



### e-Građani

e-Građani  
e-Savjetovanja  
Portal otvorenih podataka RH  
Izvojni portal

### Adresar

Središnji katalog službenih dokumenata RH  
Adresar tijela javne vlasti  
Adresar političkih stranaka u RH  
Popis dužnosnika u RH

### Korisne poveznice

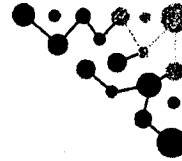
Portal javne nabave  
DKOM  
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja  
Elektronički oglasnik javne nabave RH  
TED (Tenders Electronic Daily)  
Europska Komisija - Javna nabava



Bosna i Hercegovina  
Regulatorna agencija za komunikacije

Босна и Херцеговина  
Регулаторна агенција за комуникације

Bosnia and Herzegovina  
Communications Regulatory Agency



Broj: 02-16-1-442-3/24  
Sarajevo, 20.05.2024. godine

Ured za reviziju Institucija BiH  
Tešanjaska 24a/29  
71000 Sarajevo

AGENCIJA ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
BROJ: 27.5.24			
Broj predmeta	Broj predloga	Broj predloga	Broj predloga
07-16-1-619-10/24			

**PREDMET:** Komentari na nalaze i preporuke dane u Nacrtu izvještaja o obavljenoj reviziji učinka na temu „Nabava avio karata u Institucijama Bosne i Hercegovine“

Vezano za Nacrt izvještaja o obavljenoj reviziji učinka na temu „Nabava avio karata u Institucijama Bosne i Hercegovine“ broj: 07-16-1-619-8/24 od 10.05.2024. godine, a koji je u Regulatornu agenciju za komunikacije (u daljem tekstu: Agencija) zaprimljen dana 13.05.2024. godine, ovim putem dostavljamo sljedeće komentare:

### Osiguranje blagovremenosti nabavke avio karata i osiguranje tržišne konkurencije

Regulatorna agencija za komunikacije, počev od 2016. godine, nabavku avio karata provodi putem zaključivanja okvirnog sporazuma sa više ponuđača na osnovu kojeg se, nakon provođenja postupaka mini tenderisanja, zaključuju pojedinačni ugovori prema potrebama Agencije za avionskim kartama, s tim da ukupna plaćanja po osnovu svih ugovora sklopljenih na osnovu okvirnog sporazuma ne mogu prelaziti procijenjenu vrijednost predmetne nabavke. Naime, nakon provedenog otvorenog postupka za nabavku avio karata, Regulatorna agencija za komunikacije, prema ukazanoj potrebi za avio kartama, postupkom mini tenderisanja, propisanim članom 32. stav (5) tačka b) Zakona o javnim nabavkama, svim ponuđačima sa kojima ima zaključen okvirni sporazum, šalje zahtjev za svaku pojedinačnu avio kartu u pisanoj formi (putem e-maila), a u skladu sa pojedinačnim potrebama pod uslovima i u periodu važenja okvirnog sporazuma. Ponuđači, po prijemu zahtjeva za svaku traženu destinaciju, nude najekonomičniju cijenu avio karte i najpraktičniji plan putovanja avioprevoza sa minimalnim brojem presjedanja za traženu destinaciju. Nakon komisijske ocjene svih prispjelih ponuda za traženu avio kartu, u skladu sa traženim zahtjevima, donosi se Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača i Ugovor se dodjeljuje izabranom ponuđaču, u okviru uslova iz okvirnog sporazuma. Agencija ovom vrstom postupka uspješno vrši realizaciju svih potreba za avio kartama i smatramo da je Agencija ovom vrstom postupka ispoštovala tržišnu konkurenciju prilikom nabavke avio karata.

Vezano za procedure mini tenderisanja, iste su u skladu sa zakonskim procedurama pri čemu se iste provode bez poteškoća i komplikacija. Naime, u prethodnim godinama, kada je ova procedura bila nova i za ponuđače i ugovorne organe, Agencija je putem mini tenderisanja uspješno zapimala ponude od više dobavljača, sa kojim je imala zaključene okvirne sporazume, i vršila nabavku istih.

Vezano za sam postupak nabavke, količine u postupku nabavke je nemoguće planirati sa strane ugovornog organa, a i da je moguće nijedan ponuđač nije u stanju dati cijenu za avio karte unaprijed ( kako navodite u izvještaju moguće je rezervacija ne duža od 24 sata) iz čega proizilazi da je jedino moguće zaključiti okvirni sporazum.

U skladu sa Uputstvom za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude (Službeni glasnik ) Glava II, član 3. stav (6) *Cijena mora uvijek biti jedan od kriterija za izbor ponude, ili kao kriterij najniže cijene ili kao jedan od podkriterija za izbor ekonomski najpovoljnije ponude*, Agencija je u obrazac za cijenu ponude uvrstila kao jedino mjerljivo - cijenu agencijske usluge i ona se koristi za vrijednovanje ponuda. Ono što je bitno napomenuti jeste da je Agencija do 2023. godine zaključivala Okvirne sporazume sa tri ponuđača koji su predali prihvatljive a najpovoljnije ponude, a posljednim postupkom je predviđeno zaključivanje sa svim ponuđačima koji su dostavili prihvatljive ponude.

Dakle, cijena agencijske usluge je korištena kao kriterij prilikom odabira ponuđača sa kojim se se zaključiti Okvirni sporazum i ni po čemu ne predstavlja osnov izbora u mini tenderisanju gdje se odabir ponuđača vrši po ukupnoj cijeni ( zbir agencijske naknade i cijene avio karte). Ovim načinom smatramo da cjenovna konkurencija nije ugrožena i ne utiče na položaj ponuđača nego se isključivo postupkom mini tenderisanja bira u konačnici manja cijena kojom se osigurava racionalno trošenje javnih sredstava.

Smatramo da ovim postupkom zaključivanja Okvirnih sporazuma sa više ponuđača ( primjenom mini tenderisanja) , Agencija nije ostala na pokušaju kako navodite, već je i uspjela da koristi pogodnosti tržišne konkurencije te osigurava najbolju vrijednost za novac s obzirom da nabavka avio karata nije izuzeta od Zakona o javnim nabavkama. Jedino u slučaju izuzeća kupovina avio karata bi bila fleksibilnija i moguće da bi djelimično osigurala veću tržišnu konkurenciju.

Tabela 1.- Pregled

Period na koji je zaključen OS	Broj ponuđača koji su preuzeli TD	Broj zaprimljenih ponuda	Broj kvalifikovanih ponuđača	Broj ponuđača sa kojim je zaključen OS	Napomena
01.01.2016-31.12.2016.	/	4	3	3	TD predviđeno zaključivanje sa 3 najpovoljnija ponuđača
01.01.2017-31.12.2017.	11	8	6	3	TD predviđeno zaključivanje sa 3 najpovoljnija ponuđača
01.01.2018-31.12.2018.	8	3	3	3	TD predviđeno zaključivanje sa 3 najpovoljnija ponuđača

01.01.2019-31.12.2020.	7	4	4	3	TD predviđeno zaključivanje sa 3 najpovoljnija ponuđača
01.01.2021.-31.12.2022.	13	7	7	3	TD predviđeno zaključivanje sa 3 najpovoljnija ponuđača
01.01.2023.-31.12.2024.	7	3	2	2	TD predviđeno zaključivanje OS sa svim ponuđačima koji su dostavili prihvatljive ponude-obnovljeni postupak

Iz tabele 1. vidljive su i promjene na tržištu turističkih agencija koje se bave prodajom avio karata a samim tim i smanjen interes za učestvovanjem na tenderima. Napominjemo da su avio prijevoznici pretrpili velike štete uzrokovane pandemijom COVID-19, što je u mnogome uticalo i na cijene i ponude avio karata do danas ali unatoč ovome, vidljivo je da je konkurencija osigurana.

Iz novinskih članaka kao i literature koja je dostupna na internetskim stranicama poznato je da su štetu zbog pandemije pretrpile kako domaće kompanije tako i strane, pogotovo kompanije koje se bave prijevozom odnosno turizmom što je posredno uticalo i na broj ponuda kako na tenderima tako i na mini tenderisanjima.

Trendovi na tržištu se mijenjaju što ne znači da konkurencija u idućim godinama neće biti izraženija ali to je nešto na šta ugovorni organi ne mogu da utiču.

Također treba uzeti u obzir da se cijene avio karata mijenjaju u skladu sa danom kupovine (ponedjeljak, utorak, srijeda- karte su najčešće jeftinije, čet i petak – skuplje a subota i nedjelja značajno skuplje). Na cijene avio karata, utiču i razni algoritmi, ali pored onog koji ste naveli u Vašem izvještaju (ranija kupovina avio karte u odnosu na putovanje), u velikoj mjeri utiču i mnogi ostali kao npr. da li putovanje pada na dane praznika (pa su putovanja u decembru i januaru znatno skuplja, bez obzira kada je karta kupljena), vikenda, nekih značajnih događaja u zemlji odredista (svjetska takmičenja, forumi i sl.) na koje ugovorni organ nema uticaja (Tabela 2). Nažalost, proces javnih nabavki u institucijama ne može da istim tempom prati ove promjene a smatramo da Agencija preuzima maksimalne napore da, uzimajući u obzir sve faktore, osigura konkurenciju kao i da osigura najbolju vrijednost za novac.

Tabela 2.

Destinacija	Cijena avio karte duže od 20 dana prije putovanja	Cijena avio karte kraće od 15 dana prije putovanja	Cijena avio karte 1 dan prije putovanja	Cijena avio karte duže od 21 dan prije putovanja ali za dane vikenda/praznika/događaja
Brisel	940,00 KM	820,00 KM	1.060,00 KM	

Pariz		964,00 KM	1.550,00 KM	1.825,00 KM (Olimpijada - 26.07.2024.)
Minhen		968,00 KM	895,00 KM	1.534,00 KM (EU prvenstvo u nogometu, prva utakmica Njemačka- Škotska)
Budimpešta	930,00 KM	778,00 KM		930,00 KM
Ženeva	806,00 KM	676,00 KM		806,00 KM

Agencija kontinuirano prati i obrađuje informacije vezano za službena putovanja, koja se odnose na otkazana putovanja i sl. Kroz našu praksu broj takvih slučajeva je sveden na minimum i dešava se samo u opravdanim i iznimnim slučajevima. U slučaju da se službena putovanja planiraju prerano, vjerovatnoća otkazivanja je veća samim tim i povećani troškovi neiskorištene karte jer ista je nerefundabilna.

Vezano za blagovremenost nabavke avio karata, stava smo da Agencija, uzimajući u obzir sve faktore koji se odnose na cijene avio karata, planove putovanja, kao i obavezne zakonske procedure, nabavku karata vrši transparentno pri tome vodeći računa da osigura najekonomičnije korištenje javnih sredstava. Prethodno, ni u jednom zakonskom ni podzakonskom aktu nije navedeno da je rok od 21 dan za kupovinu avio karata blagovremeno ili dobra praksa.

Agencija ažurno prati i preduzima korake u skladu sa novim Zakonskim procedurama i preporukama te se ne može reći da djeluje neblagovremeno u nečemu što nije jasno definisano kroz prethodne instrukcije.

Dalje, kao što smo ranije naveli, smatramo da cijena avio karata nije određena isključivo rokom kupovine avio karte i ovako jednostrano definisanje bi moglo u konačnici skloniti fokus sa malo šire slike ekonomičnosti nabavke.

U prilog gore navedenom i dokazima koje prilažemo ( Prilog cijene avio karata), ističemo da period nabavke karata nije jedini i odlučujući faktor (21 dan ili više) za cijenu nabavke istih te se ne može tretirati kao odrednica blagovremenosti.

Također napominjemo, da je ovakav način nabavke avio karata, putem mini tenderisanja, Agencija započela prema savjetu Agencije za javne nabavke te je naš postupak nabavke bio navođen kao primjer dobre prakse.

#### 05. Preporuke institucijama iz uzorka

U skladu sa Vašom preporukom za unaprijeđenje interne procedure za službena putovanja, Agencija će u roku od tri mjeseca uraditi izmjene rokova za podnošenje zahtjeva za službena putovanja u inostranstvo.

Internim aktima, definisan je rok za podnošenje inicijative za službena putovanja od 15 dana ali ovim putem bih još da napomenemo, da i prosjek kupovine karata od 16 dana u našem slučaju, pokazuje da su naše procedure za odobrenje službenih putovanja započinjale značajno prije predviđenih rokova.

Što se tiče ostalih preporuka, izvlačimo zaključak, da postupak nabavke avio karata putem mini tenderisanja koji provodi Agencija nije adekvatan pa Vas molimo za jasnije preporuke za buduće nabavke. Koji postupak je primjenjiv za ovakvu vrstu nabavke koji će po Vašem mišljenju osigurati tržišnu konkurenciju i omogućiti ekonomičnije korištenje javnih sredstava.

S poštovanjem,



Generalni direktor

*Draško Milinović*

Draško Milinović

Dostavljeno:

- 1x naslovu
- 1x a/a



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



Broj: 07-16-1-619-12 /24  
Sarajevo, 31.05. 2024.

**Regulatorna agencija za komunikacije**  
**Mehmeda Spahe 1**  
**71000 Sarajevo**

n/r generalnog direktora, Draška Milinovića

**Predmet:** Odgovor na komentare na Nacrt izvještaja „Nabavka avio karata u institucijama BiH“

**Veza: Vaš akt broj 02-16-1-441-3/24 od 20.05.2024. godine**

Cijenjeni,

Zahvaljujemo Vam se na dostavljenim komentarima na Nacrt izvještaja “ Nabavka avio karata u institucijama BiH“. Vaši komentari su pažljivo razmotreni i na odgovarajući način obrađeni u konačnom Izvještaju.

U skladu sa Vašim komentarima izvršene su odgovarajuće korekcije Izvještaja, odnosno određeni komentari su djelimično, prihvaćeni i izvršena je korekcija Izvještaja u poglavlju 3.2.1. Navedene promjene nisu suštinski uticale na nalaze revizije. Ostale komentare nismo mogli prihvatiti jer u istim nisu prezentovani novi dokazi niti činjenice koji bi uticali na izmjenu Izvještaja. U nastavku slijedi obrazloženje za komentare koje nismo mogli uvažiti.

Nesporna je činjenica da je Vaša institucija jedna od rijetkih institucija BiH koja je zaključivala okvirni sporazum sa više ponuđača i provodila mini tenderisanje za svaku konkretnu nabavku avio karata, te odabir najpovoljnije ponude vršila na osnovu najniže konačne cijene avio karte kao što je i navedeno u Nacrtu izvještaja. Međutim, revizija je kod većine testiranih nabavki avio karata u Vašoj instituciji utvrdila da je prilikom provođenja mini tenderisanja bio prisutan samo jedan ponuđač čime nije bila osigurana konkurencija kod konkretne nabavke avio karata. Napominjemo da su reviziji bili poznati detalji koje navodite u vezi sa brojem pristiglih, prihvatljivih ponuda kao i broj ponuđača sa kojim je zaključen okvirni sporazum, ali isto se odnosi na provođenje postupka javne nabavke i zaključivanje okvirnog sporazume a ne na provođenje mini tenderisanja.



Što se tiče drugog dijela vaših komentara koji se odnose na blagovremenost nabavke avio karata, gdje iznosite faktore koji utiču na cijenu avio karte, revizija je iste sagledala za potrebe ove studije i isto je opisano u poglavlju 2.1.2. Nacrta izvještaja. Također navodite da ni u jednom zakonskom i podzakonskom aktu nije navedeno da je rok od 21 dan za kupovinu avio karata blagovremen ili dobra praksa, te u vezi s tim napominjemo da se revizija učinka bavi ispitivanjem ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti te da kao kriterije osim zakonskih propisa koristiti i druge izvore kao što je dobra praksa, naučna i stručna istraživanja i dr. o čemu je više rečeno u poglavlju 1.3 Nacrta izvještaja.

Blagovremenost nabavka avio karata ne isključuju da institucije prilikom nabavke avio karata ne treba da vode računa i o drugim faktorima (značajni događaji u zemlji odredišta, praznici i dr.). Međutim, institucije nemaju mogućnost uticaja na ove faktore kao što je to slučaj sa blagovremenom nabavkom avio karata naročito kada su putovanja poznata mjesecima unaprijed. Blagovremenost nabavke avio karata može da bude posebno značajna ako se putuje u zemlju odredišta tokom značajnijih događaja ili praznika.

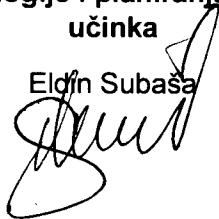
Dostavljene analiza u vašim komentarima koje ukazuju na kretanje cijena avio karata u odnosu na vrijeme/dane rezervacije se suštinski razlikuju od analiza koje je radila revizija za potrebe ove studije. U analizi koju je radila revizija, vrijeme putovanja posmatranih destinacija se nije mijenjalo i isto je posmatrano kroz različite vremenske intervale kupovine avio karata. U Vašim analizama nije posmatrano isto putovanje, destinacija je ista ali vrijeme/dani putovanja su različiti i samim tim riječ je o različitim avio kartama.

Nadamo se da ovaj odgovor omogućava razumijevanje stavova revizije prilikom kreiranja konačne verzije izvještaja. Dodatno, koristimo ovu priliku da Vam se zahvalimo na Vašoj saradnji tokom provođenja studije revizije učinka.

S poštovanjem

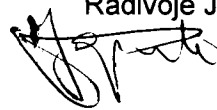
**Vođa tima, samostalni revizor za  
poslove kontrole kvaliteta,  
metodologije i planiranja revizije  
učinka**

Eldin Subaša



**Rukovodilac Odjeljenja za  
kontrolu kvaliteta, metodologiju i  
planiranje revizije učinka**

Radivoje Jeremić



Dostavljeno:

- Regulatorna agencija za komunikacije,
- a/a.

Bosna i Hercegovina  
VIJEĆE MINISTARA  
Generalno tajništvo



Босна и Херцеговина  
САВЈЕТ МИНИСТАРА  
Генерални секретаријат

Bosna i Hercegovina  
VIJEĆE MINISTARA  
Generalni sekretarijat

Bosnia and Herzegovina  
COUNCIL OF MINISTERS  
Secretariat General

Broj: 05-16-1-1165-1/24  
Sarajevo, 28. 5. 2024. godine

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
Tešanjaska 24a/29  
71000 Sarajevo

INSTITUCIJA ZA REVIZIJU I MONITORING SARAJEVO			
29.5.24			
07-16-1-619-11/24			

**PREDMET:** Komentari na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinka, *dostavlja se*

**VEZA:** Vaš akt broj 07-16-1-619-2/24 od 10. 5. 2024. godine

Poštovani,

Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH dana 13. 5. 2024. godine zaprimilo je akt Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, gornje oznake i datuma, u cilju davanja komentara na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinka na temu „Nabava avio karata u institucijama Bosne i Hercegovine“.

S tim u vezi, u nastavku ovog dopisa, izdvajamo sljedeće komentare Generalnog tajništva Vijeća ministara Bosne i Hercegovine utemeljene na praksi i relevantnim činjenicama a u vezi sa zaključcima i preporukama danim u Nacrtu izvješća:

*iako su nalazi revizije ukazali na to da su institucije BiH iz uzorka pokazale određene slabosti u pravodobnoj nabavi aviokarata, važno je napomenuti da u toj analizi nije uzeta u obzir specifičnost funkcija na razini države na koje ne bi trebali biti primijenjeni isti kriteriji kao za ostale institucije BiH. Kao što je poznato, to su sljedeće funkcije: člana Predsjedništva BiH (koje nisu obuhvaćene ovim Nacrtom izvješća), predsjedatelja Vijeća ministara BiH kao i ministra vanjskih poslova BiH.*

*Naime, ove funkcije, kao što se vidi i u analizi Nacrta izvješća, ali i u praksi zemalja članica EU-a, nisu spomenute upravo zbog svojih specifičnosti. Odgovornost, značaj i širok dijapazon poslova koje podrazumijevaju ove funkcije, ne samo na međunarodnom nego i na unutarnjem planu, same po sebi već su kriterij kojim se utvrđuje da radne obveze vezane za njih nisu fiksne i predvidive kako bi se dugoročnije mogle planirati. Iz tog razloga njihovi pandani i u okruženju a i šire koriste specijalne, charter letove.*

*Dakle, odluke o putovanjima i kupovini aviokarata donose se onda kada se sagledaju sve obveze (prije, tijekom i po povratku) predsjedateljice Vijeća ministara BiH kao i članova izaslanstva u pratnji, što je posebno važno istaknuti.*

*Sam poziv za putovanje ne znači mnogo ako nije usuglašen program i sudjelovanje u dijelu programa koji se tiče predsjedateljice, kao i logističke informacije. Pojedine informacije se najčešće dobivaju na samom početku konferencije. Sve su to činjenice koje upućuju na to da se te specifične funkcije i aktivnosti za njih vezane trebaju*

*drugačije sagledavati u odnosu na druge institucije BiH prema kojima je pravljena analiza.*

*Nadalje, službenici Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH, u komunikaciji s izabranom agencijom za nabavu aviokarata (izabranom na tenderu na razdoblje od dvije godine), traži ponude o mogućim letovima koje Ured predsjedateljice Vijeća ministara BiH, u komunikaciji sa Službom, izabere, a koje se potom i rezerviraju. Trajanje rezervacije aviokarte određuje prijevoznik, odnosno agencija prosljeđuje informaciju do kada važi rezervacija koju je, sukladno tomu, moguće produžavati do roka kada Ured prosljedi informaciju da se aviokarte i kupe.*

*Zakonski rok od 21 dana, zbog obveza i ranga predsjedateljice Vijeća ministara BiH, najčešće nije realan, jer su rokovi obično puno kraći upravo zbog spomenutih obveza koje navedena funkcija sa sobom nosi. Posebno je važno istaknuti da se sve navedeno odnosi i na dio izaslanstva koja putuje u pratnji predsjedateljice Vijeća ministara BiH.*

*Također, organizacija putovanja zahtijeva lokaciju prije putovanja, uključujući obveze za taj dan, putovanje kao i obveze tijekom sudjelovanja te povratak i lokaciju radi nastavka izvršavanja obveza, presjedanja, VIP salon itd.*

*Dakle, svemu navedenom treba još dodati da postojeća zakonska rješenja ne prate promjene na dinamičnom tržištu nabave aviokarata nastale globalnim svjetskim kretanjima kao i anomalijama u oblasti avioprometa. Uz to, i organizatori skupova više ne ostavljaju vrijeme potrebno za dugoročnije planiranje putovanja te se dogodilo da su aviokarte kupljene i kada je došlo do promjena, morali su biti plaćeni penali.*

*Važno je posebno naglasiti da, a što je navedeno i u samom Nacrtu teksta revizije učinka, mnogo faktora utječe na realizaciju planiranih putovanja jer se radi o šticekim osobama i u koordinaciji s više tijela u institucijama BiH koja su uključena u tu aktivnost.*

*Kao što je rečeno i u preporukama revizije, svi navedeni pokazatelji govore u prilog tome da je, dugoročno, potrebno razmotriti mogućnost uspostavljanja zajedničke službe/tijela za institucije BiH koja bi radila na provođenju zajedničkih/centraliziranih javnih nabava aviokarata (možda i rezervacije hotelskog smještaja i sl.)*

*To tijelo radilo bi na nabavi aviokarata za institucije BiH te bi na taj način bile otklonjene sve potencijalne sumnje, vremenske barijere a dobili bismo transparentnost prilikom nabava aviokarata te mogućnost da za sve članove izaslanstva rezerviraju i kupuju aviokarte u istom trenutku po istim cijenama, tarifama itd., i to ne samo za redovite nego i specijalne letove kojih će, gotovo je sigurno, u narednom razdoblju biti jer su ekonomičniji nego redoviti a da bi pri tome mogućnost realizacije smještaja, boravka, vozila bila neprocjenjiva.*

*Iz analize se može zaključiti koliko je zahtjevno i teško u kratkom vremenu osigurati realizaciju putovanja na kojem se predstavlja država na najvišoj razini. Teško je zamisliti a pogotovo razumjeti sve prepreke koje prolaze službenici protokola koji tragaju za preostalim dostupnim letovima, s nedovoljno informacija, nekada s*

nepotpunim programom, kontaktima s DKP-om u vezi sa sigurnosnim aspektom, logističkim mogućnostima, uključujući sve koji su dio ovog procesa, počevši od poziva, preko odluke do realizacije završavajući s poklonima, akontacijama, ispravnim i sigurnim vozilima itd. te je sigurno da bi svi uključeni u realizaciju putovanja bili najsretniji da mogu planirati i raditi mjesecima ranije i dočekati putovanje spremni a reagirati samo ako se nešto nepredviđeno dogodi.

Kao i obično, mišljenje revizije uvijek je dobrodošao korektiv i prilika da radimo još bolje, da unapređujemo poslovne procese ali i da sagledamo složenost i specifičnost poslova te da svi budemo svjesni dijela svoje dogovornosti koje u ovom poslovnom procesu imamo.

Nadalje, vezano za prijedlog za mini tenderiranje iz nacрта izvješća Ureda za reviziju, naglašavamo da je:

člankom 101. stavkom (3) Zakona o javnim nabavama, i to izmjenama ZJN 59/22, utvrđeno sljedeće:

„U slučaju dodjele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma iz članka 32. stavka (5) točke b) ovog zakona ili u okviru dinamičkog sustava kupovine iz članka 123. ovog zakona, žalba se izjavljuje u roku od deset dana nakon što ugovorno tijelo obavijesti ponuđače da je ugovor na osnovu okvirnog sporazuma ili dinamičkog sustava kupovine zaključen u odnosu na postupak dodjele ugovora u sklopu okvirnog sporazuma ili dinamičkog sustava kupovine.“

Dakle, ugovor (u bilo kojoj formi) koji je dodijeljen kao rezultat tzv. mini tenderiranja, mora biti popraćen žalbenim rokom od 10 dana, kako je to navedeno u citiranom stavku (3) članka 101. ZJN. Na taj rok treba dodati još i dodatnih 3 – 5 dana koliko bi se moralo ostaviti ponuđačima koji su sudionici mini tenderiranja, a s kojima je prethodno zaključen okvirni sporazum, što rezultira time da od trenutka slanja zahtjeva za ponude od strane ugovornog tijela mora proći najmanje 13 – 15 dana da bi odluka o izboru uspješnog ponuđača bila pravomoćna.

Također, izmjenama članka 32. ZJN - odnosno dodavanjem nove alineje 5) u stavku (5) navedeno je sljedeće:

„5) ugovorno tijelo odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili poništenju postupka javne nabave dostavlja svim ponuđačima koji su dostavili ponude;“  
čime više nije diskrecijsko pravo ugovornog tijela da obavijesti ili ne obavijesti sudionike mini tenderiranja o ishodu, već je to postalo obveza ugovornog tijela. Samim tim i žalbeni rok od 10 dana postaje neizbježan.

Uz to, kako je točkom 4) istog stava predviđeno javno otvaranje ponuda, te slanje zapisnika s otvaranja ponuda, to bi se analogijom s „redovitim“ postupcima javnih nabava morao ostaviti/računati i rok za žalbu na sam zapisnik s otvaranja, koji inače iznosi 3 dana od dana njegove dostave.

Konačno, u kontekstu oblasti nabave aviokarata te procijenjenog roka od 21 dana na koji se poziva Ured za reviziju institucija BiH kao neki „optimalni rok“ kada bi se najkasnije trebala izvršiti rezervacija karata kako bi se izbjegli efekti porasta cijena na skoro dnevnoj razini, mini tenderiranje, po našem sudu, nije djelotvorno rješenje kod ove

*vrste nabave, i to iz prostog razloga što bi protek utvrđenih zakonskih rokova u potpunosti anulirao „optimalni“ rok na koji se poziva Ured za reviziju. Također, jako je upitna ponuđena konkretna cijena na određeni datum, odnosno, njezina održivost do okončanja samog postupka, imajući u vidu dnevnu varijabilnost cijena aviokarata.*

Nadamo se da će dani komentari pomoći u kreiranju jasnog i utemeljenog Izvješća i da će komentari Generalnog tajništva Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, posebice imajući u vidu specifičnosti posla, biti uzete u obzir prilikom sačinjavanja konačnog Izvješća o obavljenoj reviziji učinka na temu „Nabava avio karata u institucijama Bosne i Hercegovine“.

S poštovanjem,

**Dostavljeno:**

- naslovu,
- a/a





URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



Broj: 07-16-1-619-13/24  
Sarajevo, 31.05. 2024.

**Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH**  
**Trg BiH 1**  
**71000 Sarajevo**

n/r generalnog tajnika Roberta Vidovića

**Predmet:** Odgovor na komentare na Nacrt izvještaja „Nabavka aviokarata u institucijama BiH“

**Veza: Vaš akt broj 05-16-1-1165-1/24 od 28.05.2024. godine**

Cijenjeni,

Zahvaljujemo Vam se na dostavljenim komentarima na Nacrt izvještaja “ Nabavka aviokarata u institucijama BiH“. Vaši komentari su pažljivo razmotreni pri čemu je utvrđeno je da je većina vaših navoda i informacija već sadržana u Nacrtu Izvještaja.

Kada govorimo o blagovremenosti nabavke avio karata, revizija je svjesna specifičnosti Vaše institucije i u poglavlju 3.1.1. Nacrta izvještaja su prezentovani neki od uzroka neblagovremene nabavke avio karata u specifičnim okolnostima.

Prilikom procjene blagovremenosti, revizija nije mogla izdvojiti Vašu instituciju i koristiti druge kriterije za procjenu blagovremenosti nabavka avio karata. Kriteriji revizije za blagovremenost nabavke avio karata su utemeljeni na stručnim, naučnim i dr. istraživanjima. Rok od 21 dan koji je revizija koristila za procjenu blagovremenosti nabavke avio karata, nije zakonski rok. Ali bi prema stručnim, naučnim i dr. istraživanjima, isti trebalo primjenjivati kada god je to moguće, kako bi se osigurala najbolja vrijednost za novac prilikom nabavke avio karata.

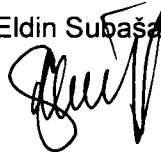
Pored navoda koje iznosite, reviziji niste dostavili dodatne dokaze koji značajnije mogu uticati na nalaze i preporuke navedene u Nacrtu izvještaja. Uvažavajući Vaše navode i specifičnosti u kojima funkcionišete, revizija je u Vašoj instituciji utvrdila putovanja koja su bila poznata značajno prije putovanja, čak i nekoliko mjeseci prije, a avio karte su kasno nabavljene. Ilustracije radi navodimo jedan od primjera putovanja (Dubai - COP28) koje je bilo poznato nekoliko mjeseci unaprijed, na koje je putovao veći broj osoba, međutim avio karte su nabavljene nekoliko dana prije putovanja.

Što se tiče drugog dijela Vaših navoda koji se odnose na provođenje mini tenderisanja, zadovoljsto nam je što ste i Vi prepoznali određene slabosti postojećeg sistemskog rješenja koje su prezentovane u poglavlju 3.2.1. Nacrta izvještaja.

U cilju unapređenja postojećeg sistemskog rješenja revizija je dala određene preporuke.

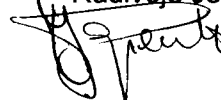
**Vođa tima, samostalni revizor za  
poslove kontrole kvaliteta,  
metodologije i planiranja revizije  
učinka**

Eldin Subaša



**Rukovodilac Odjeljenja za  
kontrolu kvaliteta, metodologiju i  
planiranje revizije učinka**

Radivoje Jeremić



Dostavljeno:

- Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH,
- a/a.