



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	102/24	

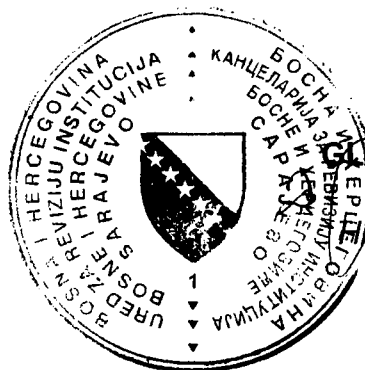
3

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,



GLAVNI REVIZOR

Ervoje Tvrković

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
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	1104/24		

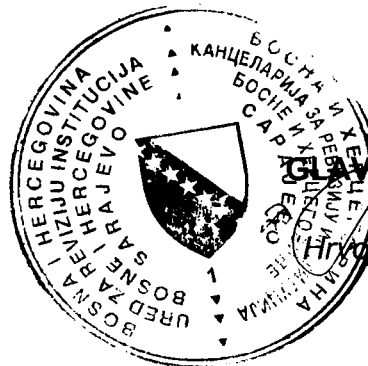
B

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,



GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrković

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
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„NABAVKA AVIOKARATA U INSTITUCIJAMA BIH“

Sarajevo, maj 2024. godine

NABAVKA AVIOKARATA U INSTITUCIJAMA BiH

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka na temu „Nabavka aviokarata u institucijama BiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Revizija je provedena s ciljem da se ispita da li postojeće aktivnosti nabavke aviokarata u institucijama BiH osiguravaju efikasno i ekonomično korištenje budžetskih sredstava. Revizija je provedena na uzorku od šest institucija BiH.

Revizija pokazuje da institucije iz uzorka ne osiguravaju blagovremene nabavke aviokarata i ne koriste pogodnosti tržišne konkurencije kako bi osigurale najbolju vrijednost za novac. Utvrđeno je korištenje uslova koji ograničavaju konkurenciju, a kriterijumi dodjele ugovora uvijek ne osiguravaju najbolju vrijednost za novac. Tržište aviokarata je veoma dinamično i zahtjeva brzo djelovanje, a postojeća zakonska rješenja ne prepoznaju nabavke u dinamičnom okruženju. Navedeno institucijama BiH stvara problem koji uzrokuje nemogućnost ispunjenja osnovnih principa javnih nabavki prema modelu koji je trenutno u primjeni prilikom nabavki aviokarata.

Sve prethodno za posljedicu ima slabiji interes ponuđača da učestvuju u postupcima nabavke aviokarata i nabavku aviokarata po višim cijenama u odnosu na cijene koje bi se postigle u okruženju u kojem djeluje tržišna konkurencija, što u konačnici dovodi u pitanje svrsishodnost provođenja javne nabavke.

U cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg korištenja budžetskih sredstava za nabavku aviokarata, Ured za reviziju je uputio preporuke Vijeću ministara BiH radi unapređenja sistemskog rješenja i institucijama iz uzorka radi unapređenja upravljanja procesom nabavke aviokarata.

Ured za reviziju je, u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija BiH, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je, u skladu sa Zakonom, ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na Nacrt izvještaja. Komentare i primjedbe na Nacrt izvještaja su dostavili Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH i Regulatorna agencija za komunikacije. U dostavljenim komentarima nisu iznesene nove činjenice ili dokazi koji bi uticali na izmjenu nalaza i zaključaka navedenih u Nacrtu izvještaja. Dio komentara koji su tehničke prirode ili doprinose jasnijoj prezentaciji nalaza su prihvaćeni i isti su uvršteni u konačni izvještaj.

GENERALNI REVIZOR

ZAMJENIK

Hrvoje Tvrtković

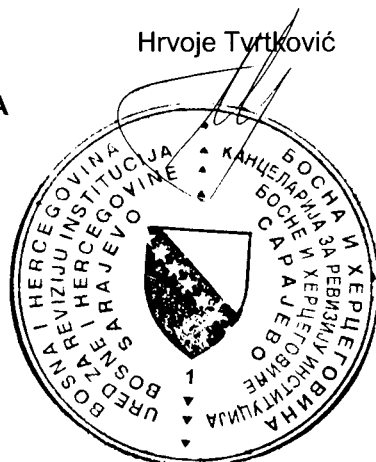
ZAMJENICA

GENERALNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić

GENERALNOG REVIZORA

Neda Močević



Sadržaj

1. UVOD.....	9
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju	9
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije.....	10
1.3. Reviziono pitanja i kriterijumi revizije.....	12
1.4. Izvori informacija i metode revizije.....	14
1.5. Struktura izvještaja.....	15
2. NABAVKA AVIOKARATA U INSTITUCIJAMA BIH – OSNOVNE INFORMACIJE	16
2.1. Osnovne informacije o službenim putovanjima i nabavkama aviokarata	16
2.1.1. Nabavka aviokarata	16
2.1.2. Kanali distribucije aviokarata	18
2.1.3. Faktori koji utiču na cijenu aviokarata	19
3. NALAZI	21
3.1. Osiguranje blagovremenosti nabavke aviokarata.....	21
3.2. Pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata	26
3.2.1. Korištenje pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata	26
4. ZAKLJUČCI.....	32
4.1. Institucije BiH ne osiguravaju uvijek blagovremene nabavke aviokarata.....	32
4.2. Institucije BiH ne koriste uvijek pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata.....	33
5. PREPORUKE.....	34
6. PRILOZI	36

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
VMBiH	Vijeće ministara BiH
GS VMBiH	Generalni sekretarijat Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine
MO BiH	Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine
MVP BiH	Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije
BHDCA	Direkcija za civilno zrakoplovstvo
KV	Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine
DKPT	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela
AJN	Agencija za javne nabavke
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
ZJN	Zakon o javnim nabavkama BiH
Mini tenderisanje	Zaključivanje okvirnih sporazuma sa više ponuđača i pozivanje istih da dostave ponude

Izvršni rezime

Revizija je provedena sa ciljem da se utvrdi da li postojeće aktivnosti nabavke aviokarata u institucijama BiH osiguravaju efikasno i ekonomično korištenje budžetskih sredstava. U nastavku su najvažniji nalazi i preporuke revizije:

Institucije BiH ne osiguravaju uvijek blagovremene nabavke aviokarata:

- Institucije iz uzorka u većini slučajeva neblagovremeno nabavljaju aviokarte i time ne osiguravaju ekonomično korištenje javnih sredstava. Aviokarte se često nabavljaju nekoliko dana pred putovanje, pa čak i pred samo putovanje.
- Prosječno vrijeme nabavke testiranih aviokarata kod institucija iz uzorka je 14 dana prije putovanja, a stručna i naučna literatura ukazuje na potrebu kupovine aviokarata minimalno 21 dan prije putovanja kako bi se izbjegli previsoki troškovi nabavke.
- Niti jedna institucija iz uzorka nije analizirala blagovremenost nabavke aviokarata. Izuzetak u jednom dijelu je utvrđen kod BHDCA, gdje je interna revizija analizirala rokove podnošenja zahtjeva za službeno putovanje i utvrdila da se isti ne poštuju kako je to definisano Pravilnikom o službenim putovanjima.
- Analizom dokumentacije testiranih aviokarata kod institucija iz uzorka utvrđeno je kasno donošenje odluka o upućivanju na službeno putovanje. Kod najmanje 1/3 neblagovremeno nabavljenih aviokarata, odluke su donesene pred samu nabavku aviokarata ili nakon nabavke aviokarata, a većina takvih putovanja je bila poznata najmanje mjesec dana prije.
- Neblagovremene nabavke aviokarata za posljedicu, osim neekonomičnog korištenja javnih sredstava, mogu imati i suženi izbor opcija leta, kao i nemogućnost rezervacije i samim tim nemogućnost prisustva važnim događajima na kojima je isto potrebno ili čak obavezno.
- Kod tri od šest institucija iz uzorka utvrđeno je i neblagovremeno zaključivanje okvirnih sporazuma. Na ovaj način institucije BiH se izlažu riziku da ne mogu osigurati nabavku aviokarata ili riziku da će izvršiti nabavku aviokarata koja nije u skladu sa ZJN-om.
- Većina institucija iz uzorka nema donesene interne procedure o službenim putovanjima koje stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.

Institucije BiH ne koriste uvijek pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata:

- Većina institucija iz uzorka ne koriste pogodnosti tržišne konkurencije kako bi kod nabavke aviokarata kada su poznati svi detalji putovanja osigurale najbolju vrijednost za novac. Aviokarte se nabavljaju od jednog dobavljača na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma po kriterijumu „najniža cijena – cijena usluge agencije (provizije)“. Međutim, revizija je utvrdila da ovakav način nabavke aviokarata uvijek ne osigurava najbolju vrijednost za novac čime svrha javne nabavke gubi smisao.
- Provjerom cijena aviokarata koja je vršena u stvarnom vremenu i istim uslovima, kod dvije od tri institucije utvrđene su više cijene aviokarata od onih do kojih je

revizija došla provjerom. Cijene ovih aviokarata su bile u prosjeku više za oko 15% u odnosu na cijene do kojih je došla revizija prikupljanjem ponuda na tržištu.

- Samo su dvije od šest institucija iz uzorka zaključivale okvirni sporazum s više ponuđača i provodile mini tenderisanje kod nabavke aviokarata kada su bili poznati svi detalji nabavke. Međutim, revizijom je utvrđeno da u postupcima mini tenderisanja konkurencija u većini slučajeva nije bila osigurana.
- Analizom nabavke aviokarata kod institucija iz uzorka koje su provodile mini tenderisanje, revizija je utvrdila da dodjela okvirnog sporazuma po kriterijumu „najniža cijena - cijena usluge agencije (provizija)“ ne mora da znači i najnižu cijenu konačne ponude aviokarte kada su poznati svi detalji putovanja.
- Prilikom nabavke aviokarata pojedine institucije iz uzorka definišu uslove koji ograničavaju tržišnu konkurenciju.
- Institucije iz uzorka koje nisu provodile mini tenderisanje, kao razlog neprovođenja navode zahtjevne procedure, nejasno definisanje pitanja žalbe i dr., što u konačnici može da utiče na dužinu trajanja postupka i nemogućnost osiguravanja aviokarte na vrijeme, naročito kod iznenadnih i neplaniranih putovanja.
- Predstavnici agencija koje se bave prodajom aviokarata navode da zbog uspostavljenog načina nabavke aviokarata i neprirodno niskih cijena mnoge agencije ne žele da učestvuju u postupcima javne nabavke što ne doprinosi principima zdrave konkurencije.
- Iako određene institucije iz uzorka ne koriste pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata, iste ne koriste ni ugovorene mehanizme provjere i kontrole cijana aviokarata.

Kancelarija za reviziju je u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg korištenja budžetskih sredstava za nabavku aviokarata uputila preporuke Vijeću ministara BiH i institucijama BiH.

Preporuke upućene Vijeću ministara BiH:

- Donijeti/predložiti mjere za unapređenje sistemskog rješenja koje će na efikasan način osigurati mogućnost korištenja pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata, uključujući i izmjene ZJN-a ako se to pokaže potrebnim.

Preporuke institucijama iz uzorka:

- Donijeti ili unaprijediti interne procedure službenih putovanja;
- Blagovremeno nabavljati aviokarte;
- Koristiti pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata;
- Osigurati realizaciju ugovora u skladu s ugovorenim uslovima;
- Razmotriti mogućnost provođenja zajedničke/centralizovane javne nabavke.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Zaposleni u institucijama Bosne i Hercegovine radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti često putuju u inostranstvo, a kao prijevozno sredstvo najčešće koriste usluge avioprijevoza. Kako bi osigurale nabavku aviokarata, institucije BiH su obavezne da provode procedure propisane Zakonom o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN).¹

Institucije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: institucije BiH) godišnje izdvajaju milione KM za usluge avioprijevoza. Samo za posljednje dvije godine, troškovi avioprijevoza su iznosili blizu 7 miliona KM² i imali su tendenciju rasta. Isti su u 2023. godini bili za oko 20% veći u odnosu na 2022. godinu.³

Brojni indikatori ukazuju da postoje problemi u upravljanju nabavkama aviokarata u institucijama BiH. Dugi niz godina Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) u svojim izvještajima ukazuje na ove probleme⁴.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je na 14. sjednici, održanoj 21.12.2023. godine, usvojio set zaključaka s ciljem rješavanja problema kupovine aviokarata u institucijama BiH. Istim zaključkom zadužio je Ured za reviziju da uradi reviziju učinka na temu nabavke aviokarata u institucijama BiH. Više o zaključku Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u Prilogu br. 1.

Rezultati predstudijskih istraživanja su ukazali da institucije iz uzorka uglavnom ne poduzimaju aktivnosti koje bi osigurale efikasno i ekonomično korištenje budžetskih sredstava kod nabavke aviokarata. Utvrđene su slabosti u osiguranju blagovremene nabavke aviokarata i korištenju pogodnosti tržišne konkurencije.

Uvažavajući sve prethodno navedeno Ured za reviziju je odlučio da provede reviziju učinka na temu „Nabavka aviokarata u institucijama BiH“. Izvještaj revizije učinka iz ove oblasti trebao bi doprinijeti i realizaciji ciljeva održivog razvoja.⁵

¹ Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik BiH“, broj 39/14 i 59/22)

² Izdaci za troškove prevoza u inostranstvo javnim sredstvima u 2022. godini iznosili su 3,1 mil. dok su u 2023. godini isti iznosili 3,8 mil. Najveći dio ovih troškova se odnosi na usluge avioprijevoza, preko 95% istih.

³ Podatak iz glavne knjige – Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU)

⁴ Revizija je ukazivala da se neblagovremeno pokreću postupci javnih nabavki aviokarata, kupovina aviokarata samo par dana pred putovanje, na nemogućnost utvrđivanja da su nuđene 3 opcije od 3 različite aviokompanije kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i dr.

Rezime revizorskih izvještaja za 2021. godinu

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

Rezime revizorskih izvještaja za 2022. godinu

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

⁵ Cilj 16 – promovisati miroljubiva, inkluzivna i pravedna društva, te promovisati vladavinu zakona i osigurati jednak pristup pravdi za sve kako bi izgradili učinkovite, odgovorne i inkluzivne institucije. Poseban značaj ova revizija bi trebala dati realizaciji podcilja 16.6. - Razviti djelotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima vlasti.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati da li postojeće aktivnosti nabavke aviokarata u institucijama BiH osiguravaju efikasno i ekonomično korištenje budžetskih sredstava.

Svrha revizije je doprinijeti efikasnijem i ekonomičnijem korištenju budžetskih sredstava za nabavke aviokarata, kao i poticati i jačati konkurenciju kod nabavke aviokarata.

Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su aktivnosti institucija iz uzorka u procesu nabavke aviokarata. Revizijom je sagledano da li institucije iz uzorka blagovremeno nabavljaju aviokarte i da li iste koriste pogodnosti tržišne konkurencije u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg korištenja budžetskih sredstava.

Revizijom je ispitivano kada i na koji način institucije iz uzorka nabavljaju aviokarte. Ispitivano je koje sve aktivnosti institucije provode kako bi osigurale blagovremenu nabavku aviokarata (da li donose interne procedure koje stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata, da li osiguravaju blagovremeno zaključivanje okvirnih sporazuma, da li na vrijeme donose odluke o upućivanju na službeni put, da li analiziraju blagovremenost nabavke aviokarata i dr.). Ispitivano je koliko vremena prije putovanja institucije iz uzorka nabavljaju aviokarte i u odnosu na vrijeme saznanja za to putovanje (planovi službenih putovanja, pozivna pisma, stupanje na dužnost-diplomatija, redovni godišnji događaji, ugovori o školovanju i dr.) Također, analizirano je kretanje cijena aviokarata na tržištu u odnosu na planirano vrijeme putovanja. Analizirana je naučna i stručna literatura kako bi se stekao uvid u način na koji vrijeme rezervacije, kao i drugi elementi rezervacije (npr. booking klase i dr.) utiču na cijenu aviokarte.

Pored ovih aktivnosti, ispitivane su i aktivnosti koje se odnose na nabavku aviokarata i da li uspostavljene prakse osiguravaju ekonomično korištenje budžetskih sredstava. Analizirano je da li institucije iz uzorka koriste pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata kada su poznati svi detalji putovanja (destinacija, vrijeme, broj putnika i dr.). Analizirano je da li kvalifikacijski kriterijumi i drugi uslovi u tenderskoj dokumentaciji ograničavaju konkurenciju, te da li korišteni kriterijumi dodjele ugovora osiguravaju najbolju vrijednost za novac. Ispitivana je realizacija ugovora, tj. da li je osigurano poštivanje ugovorenih uslova iz tenderske dokumentacije i zaključenih okvirnih sporazuma.

Revizijom smo ispitivali cijene aviokarata na tržištu za određene destinacije za koje su institucije iz uzorka nabavljale aviokarte. Ispitivanje cijena aviokarata je vršeno i pod istim uslovima i u stvarno vrijeme, tj. u trenutku kada su institucije nabavljale te aviokarte.

Predmet revizije nije bilo planiranje sredstava za nabavku aviokarata, niti ispitivanje procedura javnih nabavki, osim dijela pripreme tenderske dokumentacije u smislu definisanja kvalifikacijskih kriterijuma i drugih uslova koji mogu da utiču na ograničavanje konkurencije, kao i utvrđenih mehanizama kontrole/provjere cijena aviokarata. Revizijom se nismo bavili ni ispitivanjem namjene službenih putovanja, efekata i opravdanosti istih,

kao ni, problematikom sigurnosnog aspekta šticeh lica u smislu da li je osigurana adekvatna zaštita šticeh lica dok koristi avioprijevoz.

Iako su u određenim slučajevima postojala ograničenja u pogledu prikupljanja i uvida u određenu dokumentaciju, obim istih nije uticao na pouzdanost prezentovanih podataka u ovom izvještaju. Revizijom za određen broj testiranih aviokarata institucija iz uzorka nismo mogli da utvrdimo vrijeme saznanja za ta službena putovanja te kod istih nije utvrđivana blagovremenost nabavke aviokarata. Pregled broja testiranih aviokarata kod kojih se nije moglo utvrditi vrijeme saznanja za službeno putovanje dat je u Prilogu br. 2.

Revizija je, zbog vremenskog okvira provođenja revizije, bila ograničena i na ispitivani broj aviokarata i njihovih cijena koje su institucije nabavljale u trenutku provođenja revizije. Nisu sve institucije iz uzorka nabavljale aviokarte u tom periodu ili su kasnile sa dostavljanjem informacija o nabavci aviokarata čime je bila onemogućena blagovremena provjera. Ograničavajući faktor su bila i putovanja šticeh lica, za koje nije rađena provjera aviokarata iz sigurnosnih razloga. Kod ispitivanih aviokarata, ograničenja postoje u smislu da za iste opcije leta nisu nuđene iste tarifne grupe. Naime, aviokompanije primjenjuju dinamično i kontinuirano određivanje cijena u sklopu koga se nude različite tarifne grupe za istu klasu sjedišta koje nekad uključuju neznatne razlike u nivou usluge. Prilikom provjere cijena aviokarata bilo je nemoguće provjeriti da li iste pripadaju istim tarifnim grupama koje su nabavljale institucije. Više o faktorima koji utiču na cijene karata pogledati u Poglavlju 2.

Zbog tehničkih problema⁶, kod Ministarstva odbrane ograničen je bio uvid u dokumentaciju vezanu za korespondenciju sa dobavljačem prilikom rezervacije aviokarata i dostavu elektronske aviokarte prilikom čega ova dokumentacija nije osigurana za sve testirane aviokarte.

Mogući/potencijalni dogovori među ponuđačima/zabranjeni sporazumi koji štete zdravoj konkurenciji nisu bili predmet ove revizije.

Revizija je obuhvatila vremenski period nabavke aviokarata od 2022. do 2023. godine, a ispitivanje cijena aviokarata na tržištu i poređenje sa cijenama po kojima su institucije iz uzorka nabavljale aviokarte, vršeno je u realnom vremenu, tj. u vrijeme trajanja ove revizije 2024. godine.

Detaljne analize su se provodile kod institucija iz uzorka koje su odabrane prema sljedećim kriterijumima:

⁶ U Ministarstvu odbrane je od 01.02.2024. godine počela primjena e-mail servisa implementiranog na vlastitim resursima, te je s tim danom prestao biti dostupan dosadašnji eksterni e-mail servis. Svi korisnici su bili obaviješteni da urade pohranu, tj. da samostalno izvrše preuzimanje i pohranu e-mail poruka i kontakt adresa sa svojih mailbox-ova u obimu koji im je neophodan za kontinuitet rada i komunikacije putem novog e-mail servisa. Međutim, zaposlenici koji rade na realizaciji ugovora za nabavke aviokarata nisu uspjeli da preuzmu svu dokumentaciju, a niti su istu imali dokumentovanu na drugi način.

- podjela institucija prema visini troškova prijevoza u inostranstvo javnim sredstvom (podjela izvršena na male, srednje i velike institucije);⁷
- podjela institucija prema broju faktura za nabavku aviokarata za 2023. godinu (podaci iz glavne knjige - ISFU);
- podjela institucija prema vrstama zaključenog okvirnog sporazuma/ugovora (zaključivanje okvirnih sporazuma sa jednim i više ponuđača/mini tenderisanje).

Na osnovu prethodnih kriterijuma izabrane su sljedeće institucije: Ministarstvo odbrane (u daljnjem tekstu: MO BiH), Ministarstvo vanjskih poslova (u daljnjem tekstu: MVP BiH), Generalni sekretarijat Vijeća ministara (u daljnjem tekstu: GS VMBiH), Direkcija za civilno zrakoplovstvo (u daljnjem tekstu: BHDCa), Regulatorna agencija za komunikacije (u daljnjem tekstu: RAK) i Konkurencijsko vijeće (u daljnjem tekstu: KV). Godišnji izdaci za aviokarte ovih institucija iznose oko 1,3 miliona KM što čini oko 1/3 godišnjih izdataka svih institucija BiH za ovu namjenu. Pregled godišnjih izdataka nabavke aviokarata institucija iz uzorka dat je u Prilogu br. 3.

1.3. Reviziona pitanja i kriterijumi revizije

Nakon što je utvrđen cilj revizije, definisano je glavno reviziono pitanje koje glasi:

Da li institucije BiH preduzimaju aktivnosti kako bi osigurale efikasno i ekonomično korištenje budžetskih sredstava za nabavku aviokarata?

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka, definisana su dva reviziona potpitanja:

1. Da li institucije BiH osiguravaju blagovremenu nabavku aviokarata?
2. Da li institucije BiH koriste pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata?

Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije predstavljaju mjerila za procjenu efikasnosti i ekonomičnosti u predmetu revizije i odgovaraju revizionim pitanjima. Korišteni kriterijumi za procjenu predmeta revizije zasnovani su na činjenici da je tržište aviokarata izuzetno dinamično te da se u prodaji aviokarata koriste strategije dinamičkog određivanja cijena.⁸ Također, kriterijumi su zasnovani na primjeni ZJN-a i drugih podzakonskih akata, naročito na primjeni općih principa ZJN-a, tj. da se u postupku javne nabavke prema kandidatima/ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da se osigura pravedna i aktivna konkurencija, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, u vezi

⁷ Pod pojmom malih institucija se podrazumijevaju institucije koje su imale izdatke za ove usluge u 2023. godini do 50.000 KM, pod srednjim institucijama podrazumijevamo institucije za izdacima od 50.001 do 100.000 KM i pod velikim institucijama podrazumijevamo institucije koje su imale izdatke preko 100.000 KM.

⁸ [dynamic-pricing_continuous-pricing_dynamic-bundling.pdf \(iata.org\)](https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fad461b479d64e0d/dynamic-pricing_continuous-pricing_dynamic-bundling.pdf)
https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fad461b479d64e0d/dynamic-pricing_continuous-pricing_dynamic-bundling.pdf

sa predmetom nabavke i njegovom svrhom. Pored prethodno navedenog, kao kriterijumi su korištene dobre prakse kako institucija iz uzorka tako i drugih zemalja.

Kriterijumi za prvo reviziono potpitanje:

Institucije BiH aviokarte nabavljaju blagovremeno, minimalno 21 dan prije putovanja⁹ ukoliko su ista poznata ranije, a za iznenadna putovanja aviokarte se nabavljaju neposredno¹⁰ po saznanju za ista.¹¹ Postoje interne procedure o službenim putovanjima koje stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.¹² U institucijama se zahtjevi za službeno putovanje i odluke o upućivanju na službeno putovanje kreiraju blagovremeno što je preduslov i za blagovremenu nabavku aviokarata.¹³ Institucije analiziraju vrijeme nabavke aviokarata, donošenje odluka o upućivanju na službeno putovanje, podnošenja zahtjeva za službeno putovanje i kretanja cijena aviokarata na tržištu.

Kriterijumi za drugo reviziono potpitanje:

Institucije BiH koriste pogodnosti tržišne konkurencije kako bi osigurale najbolju vrijednost za novac prilikom nabavke aviokarata.¹⁴ Kriterijum dodjele ugovora osigurava najbolju vrijednost za novac.¹⁵ Definisani kvalifikacijski kriterijumi su srazmjerni i u skladu sa predmetom nabavke i postavljeni uslovi nemaju ograničavajući karakter na

⁹ Prema određenim stručnim i akademskim istraživanjima najniže cijene aviokarata je moguće ostvariti u periodu između 21 i 95 dana prije putovanja. Revizija je za utvrđivanje blagovremenosti nabavke aviokarata institucija iz uzorka uzela krajnji rok, tj. rok od 21 dan do kada bi trebalo kupiti aviokartu prije putovanja. Ovaj rok od 21 dan je spomenut u više stručnih i akademskih izvora i navodi se kao rok do kada bi trebalo najkasnije kupovati aviokarte, naravno ukoliko se žele ostvariti određene uštede.

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&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/>

Dobra praksa pojedinačnih nabavki aviokarata institucija iz uzorka gdje su većinom aviokarte nabavljane minimalno 21 dan prije putovanja (KV).

¹⁰ Pod neposredno se podrazumijeva se što je prije moguće, a najkasnije do 5 dana po saznanju za ista.

¹¹ Navedeno ne isključuje potrebu da se aviokarte nabave i prije ovog roka, kao što su utvrđeni slučajevi u nekim od institucija iz uzorka gdje su najmanje mjesec dana prije putovanja nabavljane aviokarte (kod KV, BHDCA, MO BiH, MVP BiH, su utvrđeni slučajevi nabavke aviokarata najmanje 30 dana prije putovanja).

¹² Primjer dobre prakse je BHDCA koja je donijela interni Pravilnik o službenim putovanjima i propisala da se zahtjev za sl. putovanje u inostranstvo mora podnijeti najmanje do 30 dana prije početka putovanja, čime je stvorila preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata. Naravno predviđena je mogućnost podnošenja zahtjeva i kasnije, ali samo u izuzetnim slučajevima.

¹³ Primjeri dobre prakse institucija iz uzorka čije donesene odluke za službeno putovanja i zahtjevi stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.

¹⁴ Opći principi ZJN-a - Ugovorni organ dužan je da postupa transparentno, da se u postupku javne nabavke prema kandidatima/ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravednu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, u vezi sa predmetom nabavke i njegovom svrhom.

¹⁵ Član. 3 ZJN-a, opći principi.

konkurenciju.¹⁶ Prilikom realizacije ugovora se postupa u skladu sa uslovima iz tenderske dokumentacije i ugovora/okvirnog sporazuma.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

U cilju revidiranja uspostavljenog načina upravljanja nabavkom aviokarata u institucijama BiH, revizorski tim se upoznao sa sadržajima relevantnih propisa koji uređuju oblast službenih putovanja kao i nabavku aviokarata u institucijama BiH. Tu se prije svega misli na Zakon o radu u institucijama BiH¹⁷, Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje¹⁸, ZJN i druge podzakonske akte iz oblasti javnih nabavki, interne procedure institucija iz uzorka i dr.

Sagledane su uspostavljene prakse nabavke aviokarata, obavljeni razgovori sa predstavnicima institucija iz uzorka kao i predstavnicima tijela za praćenje pravilne primjene ZJN-a, tj. Agencije za javne nabavke (u daljem tekstu: AJN) i Ureda za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: URŽ). Obavljeni su razgovori i sa predstavnicima Direkcije za koordinaciju policijskih tijela (u daljem tekstu: DKPT), kao institucije zadužene za pratnju šticećenih ličnosti.

Analizirana je tenderska dokumentacija i zaključeni okvirni sporazumi/ugovori i dr. Analizirani su planovi službenih putovanja, vrijeme zaprimanja pozivnih pisama, vrijeme donošenja odluka o upućivanju na službeno putovanje kao i vrijeme nabavke aviokarata. Izvršen je uvid u dokumentaciju konkretne nabavke aviokarata (ponude/opcije leta, odabir ponude, elektronska aviokarta i dr.).

Za objektivno sagledavanje problematike proučavana je stručna i naučna literatura iz oblasti avioprijevoza, a obavljeni su razgovori sa predstavnicima rezervacijskih sistema i agencija koje se bave prodajom aviokarata. Također su sagledane i prakse drugih zemalja kod nabavke aviokarata.

Podaci su prikupljeni neposrednim uvidom u dokumentaciju, kroz uspostavljene evidencije, kroz ISFU sistem, intervju i dr. Za objektivno sagledavanje problematike, koristili su se i izvori sa interneta, te stručne i akademske studije, izvještaji finansijske revizije, i sve druge korisne informacije.

Informacije dobijene iz različitih izvora su analizirane i upoređivane sa uspostavljenim kriterijumima, te su na osnovu toga doneseni određeni zaključci. U radu su korištene

¹⁶ ZJN, član 44. stav (2) -Ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji definiše uslove za kvalifikaciju na način da utvrdi minimum zahtjeva za kvalifikaciju kandidata/ponuđača u pogledu njihove lične sposobnosti, ekonomskog i finansijskog stanja, te njihove tehničke i/ili profesionalne sposobnosti i stav (3) Minimum kvalifikacionih uslova koje ugovorni organ odredi za kandidate/ponuđače, kao i dokumenti koji su potrebni za njihovo dokazivanje obavezno treba da budu srazmjerni predmetu javne nabavke i u skladu s njim. Postavljeni uslovi ne smiju imati ograničavajući karakter na konkurenciju i moraju biti jasni i precizni, kao i članom 7. stav (1-6) Uputstva o pripremi modela TD („Službeni glasnik BiH“, br. 90/14 i 20/15).

¹⁷ Zakon o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 60/10, 32/13 93/17, 59/22 i 88/23)

¹⁸ Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje („Službeni glasnik BiH“ br. 6/12,10/18, 75/18)

različite kvalitativne i kvantitativne istraživačke metode, metode opservacije, indeksne metode i dr.

1.5. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju učinka „Nabavka aviokarata u institucijama BiH“. U ovom poglavlju su predstavljena i reviziona pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriterijumi te izvori i metode revizije.

Kroz poglavlje 2. daju se podaci i informacije neophodne za razumijevanje procesa nabavke aviokarata.

U poglavlju 3. predstavljeni su nalazi revizije, koji se odnose na probleme u upravljanju nabavkom aviokarata u institucijama iz uzorka.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije koji daju odgovore na reviziona pitanja i odnose se na efikasnost i ekonomičnost nabavke aviokarata u institucijama iz uzorka.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se unaprijedilo upravljanje nabavkom aviokarata u institucijama BiH.

2. NABAVKA AVIOKARATA U INSTITUCIJAMA BiH – OSNOVNE INFORMACIJE

U ovom poglavlju ćemo prikazati osnovne informacije kao i ključne dokumente bitne za razumijevanje procesa nabavke aviokarata u institucijama BiH.

2.1. Osnovne informacije o službenim putovanjima i nabavkama aviokarata

Pod službenim putovanjem se smatra putovanje na teritoriji Bosne i Hercegovine, kao i putovanje u inostranstvo na koje se zaposleni upućuje radi obavljanja službenog zadatka.¹⁹ Za službeno putovanje zaposlenik u institucijama BiH ima pravo na naknadu troškova kao što su dnevnice, troškovi prijevoza i sl.²⁰

Način odobravanja službenog putovanja, naknada, trajanje, izvještavanje sa službenog puta i drugo, uređeno je podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH.²¹

Na službeno putovanje zaposlenik se upućuje na osnovu odluke o upućivanju na službeno putovanje i naloga za službeno putovanje. Izdavanju istih treba da prethodi događaj radi kojeg se zaposlenik upućuje na službeno putovanje.

Kao prevozno sredstvo za službeno putovanje u inostranstvo, zaposlenici u institucijama BiH najčešće koriste usluge avioprijevoza. Da bi institucije osigurale uslugu avioprijevoza, obavezne su da provode javnu nabavku aviokarata.

2.1.1. Nabavka aviokarata

Nabavka aviokarata u BiH podliježe primjeni ZJN-a. Iako je javna nabavka aviokarata specifična zbog dinamičnog tržišta kao i nepoznavanja svih informacija o predmetu nabavke u trenutku provođenja postupka javne nabavke, bitno je istaknuti da ZJN istu ne izdvaja od drugih javnih nabavki. Institucije BiH su obavezne da primjenjuju vrstu postupka javne nabavke u skladu sa predmetom nabavke i vrijednosnim razredima.²²

Zbog specifičnosti nabavke aviokarata, institucije BiH provode postupke nabavke koji omogućavaju zaključivanje okvirnih sporazuma²³, kao i postupke direktnog sporazuma ukoliko je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 6.000 KM bez PDV-a.²⁴

¹⁹ Član 40. stav (1) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 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 i 59/22.

²⁰ Član 50. stav (5) Zakona o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 93/17, 59/22 i 88/23).

²¹ Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje („Službeni glasnik BiH“, br. 6/12, 10/18, 75/18)

²² Član 14. ZJN-a

²³ Član 32. ZJN-a

²⁴ Član 87. ZJN-a - Ugovorni organ sprovodi postupak direktnog sporazuma za nabavku robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM, pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 10.000,00 KM.

Član 90. ZJN-a

Okvirni sporazum se može zaključiti sa jednim ili više ponuđača. Trajanje okvirnog sporazuma ne može biti duže od četiri godine, osim ako postoje opravdani razlozi. Ponuđači sa kojima se zaključuje okvirni sporazum biraju se u skladu sa kriterijumima za dodjelu ugovora: ekonomski najpovoljnija ponuda ili najniža cijena.

Ugovori koji se zaključuju sa ponuđačima sa kojima je zaključen okvirni sporazum mogu se dodijeliti primjenom uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu, bez ponovljenog zahtjeva za dostavljanje ponude ili pozivanjem ponuđača da ponovo dostave ponude na osnovu istih ili preciznije definisanih uslova u okviru uslova iz okvirnog sporazuma (u daljnjem tekstu: mini tenderisanje)²⁵. Kada se ponuđači pozivaju da ponovo dostave ponude, postupak se provodi na sljedeći način: Institucija se pismeno obraća svim ponuđačima sa kojima je zaključen okvirni sporazum; određuje se vremenski rok za podnošenje ponuda; ponude se podnose u pisanoj formi, a njihov sadržaj ostaje tajan sve do isteka roka predviđenog za dostavljanje ponuda; javno se otvaraju ponude i dostavlja zapisnik sa otvaranja ponuda; odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili poništenju postupka javne nabavke dostavlja se svim ponuđačima koji su dostavili ponude; ugovor se dodjeljuje ponuđaču koji je dostavio najpovoljniju ponudu u skladu sa uslovima iz okvirnog sporazuma, odnosno u skladu sa precizno definisanim uslovima.²⁶

Kod dodjele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma zaključenog sa više ponuđača gdje se provodilo mini tenderisanje, žalba se izjavljuje u roku od deset dana nakon što ugovorni organ obavijesti ponuđače da je ugovor na osnovu okvirnog sporazuma zaključen.²⁷ ZJN je definisao da se zabrana zaključivanja ugovora²⁸ ne primjenjuje u slučaju dodjele ugovora u sklopu okvirnog sporazuma.²⁹ Izmjenama ZJN-a iz 2022. godine³⁰ propisana je obaveza dostavljanja ponuđačima odluke o izboru ili poništenju postupka. Kako pitanje žalbe na istu nije posebno definisano, uspostavljena praksa institucija iz uzorka koje su provodile mini tenderisanje je da primjenjuju rokove za žalbu definisane u članu 101. ZJN-a³¹, a koji iznose 10 ili 5 dana, zavisno od vrste postupka nabavke.

Institucije BiH provjeravaju i ocjenjuju pouzdanost i sposobnost ponuđača da izvrši ugovor, u skladu sa uslovima utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji. U tenderskoj dokumentaciji definišu uslove za kvalifikaciju na način da se utvrdi minimum zahtjeva za kvalifikaciju ponuđača u pogledu njihove lične sposobnosti, ekonomskog i finansijskog stanja, te tehničke i/ili profesionalne sposobnosti.

²⁵ ZJN ne poznaje termin mini tenderisanje, ali s obzirom da se ovaj termin u praksi najčešće koristi, radi lakšeg razumijevanja isti će se koristiti u daljnjem izlaganju.

²⁶ Član 32. stav (5) tačka a) i b)

²⁷ Član 101. stav (3) ZJN-a

²⁸ Rok koji se primjenjuje zbog mogućih žalbi

²⁹ Član 98. stav (2) tačka c) ZJN-a

³⁰ Član 18. Zakona o izmjenama i dopunama ZJN-a

³¹ Član 101. ZJN-a (Žalba se izjavljuje: u roku od deset dana od prijema odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili odluke o poništenju postupka, a kod konkurentskog zahtjeva žalba se izjavljuje u roku od pet dana od prijema odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili prijema odluke o poništenju postupka nabavke)

Institucije BiH također utvrđuju i druge uslove i mehanizme provjere/kontrole nabavke kako bi osigurale realizaciju ugovora u skladu sa ugovorenim.

2.1.2. Kanali distribucije aviokarata

Prilikom nabavke usluga avioprijevoza tijela javne uprave koriste usluge posrednika poput turističkih agencija. Usluge posrednika u nabavci aviokarata često koriste i privatne kompanije i pored činjenice da su korisnicima usluga dostupne i druge opcije poput online kupovine karata neposredno od aviokompanija ili online putničkih agenata.³² Neki od razloga zbog kojih krajnji korisnici usluga i dalje koriste usluge tradicionalnih posrednika (turističkih agencija) su mogućnost ličnog kontakta u slučaju otkazivanja leta i organizacije nastavka putovanja, organizacije kompleksnijih putovanja koja uključuju više avioprevoznika/presjedanja i sl. S obzirom na to da tijela javne uprave koriste usluge posrednika u nabavci aviokarata u nastavku ovog poglavlja su opisani indirektni kanali distribucije/prodaje koji su bitni za sveobuhvatno razumijevanje predmeta revizije.

Međunarodna asocijacija za zračni prevoz (IATA) predstavlja preko 300 članova (aviokompanija), koji ostvaruju preko 80 % globalnog aviosaobraćaja, reguliše odnose između aviokompanija i posrednika.³³ IATA je uvela akreditaciju za poslovne subjekte koji žele da se bave prodajom aviokarata (u daljem tekstu akreditovani agenti prodaje). S obzirom na to da IATA akreditacija iziskuje značajna sredstva, poslovni subjekti koji nisu u mogućnosti da osiguraju IATA akreditaciju ipak mogu da se bave prodajom aviokarata posredstvom drugih akreditovanih agenata prodaje. S tim u vezi, agencijama koje nemaju IATA akreditaciju su na raspolaganju brojne opcije za nabavku i prodaju aviokarata poput saradnje sa IATA akreditovanim putničkim agencijama, zatim kupovina karata od tzv. konsolidatora i host agencija. U svakom slučaju u svakoj od ovih opcija neakreditovani poslovni subjekti vrše nabavku i dalju prodaju karata posredstvom IATA akreditovanih agenata prodaje.³⁴

Druga bitna karika u lancu distribucije aviokarata su kompjuterski rezervacijski sistemi. Ove sisteme su prvobitno razvile aviokompanije i agenti prodaje su imali mogućnost direktne pretrage i rezervacije mjesta u sklopu tih sistema. Međutim, kod ovih rezervacijskih sistema nedostatak predstavlja to što se radilo o internim sistemima i agenti prodaje su morali uspostavljati neposredne odnose sa svakom aviokompanijom. Ovaj problem je prevaziđen uspostavom globalnih rezervacijskih sistema (GDS) odnosno globalnih kompjuterskih mreža. Umjesto da agenti prodaje uspostavljaju

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

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

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

odnose sa svakom aviokompanijom, GDS-ovi služe kao spona između aviokompanija i agenata. Neki od najpoznatijih GDS-ova su Amadeus, Galileo i Sabre.³⁵

I dok su u prošlosti agenti prodaje imali proviziju od prodaje svake karte, aviokompanije su posljednjih decenija ukinule proviziju na javno objavljene tarife. U takvim okolnostima agenti prodaje su bili primorani da uvedu naknade za izdavanja karte (eng. ticket charge service-TCS).³⁶ Pored ovih prihoda, agenti prodaje imaju mogućnost ostvarivanja bonusa na broj/obim prodatih karata.

U cilju pojednostavljena odnosa između aviokompanija i akreditovanih agenata prodaje IATA je dizajnirala i uvela Sistem plana naplate i obračuna (Billing and Settlement Plan-BSP), odnosno globalni kompjuterski sistem naplate. U osnovi, BSP je posrednik u plaćanju između aviokompanija i akreditovanih agenata prodaje koji pojednostavljuje postupke prodaje, izvještavanja i doznaka IATA akreditiranih agenata, uz poboljšanje finansijske kontrole i novčanog toka za aviokompanije. Kroz ovaj sistem akreditovani agenti prodaje, nakon što prodaju karte krajnjim korisnicima, vrše plaćanje svojih obaveza prema aviokompanijama.

2.1.3. Faktori koji utiču na cijenu aviokarata

Aviokompanije, u cilju maksimiziranja svojih prihoda, koriste strategije dinamičkog i kontinuiranog određivanja cijena koje omogućavaju aviokompanijama da određuju cijene u stvarnom vremenu na osnovu niza podataka kao što su potražnja, dužina boravka, vrijeme rezervacije, dan polaska/dolaska, preostali kapacitet za prodaju itd.³⁷

Prilikom prodaje svojih usluga, aviokompanije dijele svoje usluge/sjedišta u avionu na različite klase (prvu, biznis i ekonomsku klasu) kao i na različite tarifne grupe (booking klase). Sjedišta u sklopu iste klase, npr. ekonomske klase se dijele na različite tarifne grupe. Svaka tarifna grupa sjedišta unutar iste klase se razlikuje po cijeni kao i pratećim uslugama kao što su mogućnost refundacije u slučaju otkazivanja putovanja, promjene imena, maksimalno dozvoljenog prtljaga, itd. Tarifne grupe sa nižim cijenama nude manji broj dodatnih usluga/pogodnosti. Prilikom prodaje aviokarata, nakon što se prodaju najjeftinije tarifne grupe, klijentima ostaju na raspolaganju skuplje tarifne grupe. S obzirom na to da aviokompanije prate i stanje potražnje, dešava se da se, nakon što se rasproda najjeftinija tarifna grupa, određeni broj sjedišta iz skuplje tarifne grupe prebacuje u nižu tarifnu grupu.

³⁵ History of Flight Booking: CRSs, 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/>

³⁶ Ibid

³⁷ International Air Transport Association, „Dynamic Offers- Understanding the difference between Dynamic Pricing, Continuous Pricing and Dynamic Bundling“, 2021, Dostupno: <https://www.iata.org/contentassets/0688c780d9ad4a4fadb461b479d64e0d/dynamic-pricing-continuous-pricing-dynamic-bundling.pdf>

Sve navedeno jedan je od uzroka oscilacije cijena karata.³⁸ Pored toga, u visini cijene aviokarte važnu ulogu igra i vrijeme kupovine. Iako cijene osciliraju, generalno je pravilo da cijene karata rastu kako se približava vrijeme putovanja, na što upućuju brojna istraživanja. Zajedničko kod većine istraživanja je da aviokarte treba kupovati najkasnije do 21 dan prije leta kako bi se izbjegli visoki troškovi nabavke.³⁹

³⁸ „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)

³⁹ 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&tf=Izvor%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. NALAZI

U ovom poglavlju prezentirani su nalazi do kojih smo došli u procesu revizije. Nalazi revizije prikazuju odstupanja od kriterijuma koje je revizija koristila prilikom procjene da li institucije iz uzorka nabavkom aviokarata upravljaju na efikasan i ekonomičan način.

3.1. Osiguranje blagovremenosti nabavke aviokarata

U ovom dijelu ćemo govoriti o blagovremenosti nabavke aviokarata i slabostima internih procedura.

3.1.1. Blagovremeno nabavljanje aviokarata

Institucije iz uzorka u većini slučajeva neblagovremeno nabavljaju aviokarate i time ne osiguravaju ekonomično korištenje javnih sredstava.

Kod svake institucije iz uzorka u posmatranom periodu utvrđeno je neblagovremeno nabavljanje aviokarata. Većina testiranih aviokarata nije blagovremeno nabavljena.⁴⁰ Aviokarte se često nabavljaju nekoliko dana pred putovanje, pa čak i pred samo putovanje⁴¹.

Prosječno vrijeme nabavke testiranih aviokarata institucija iz uzorka je 14 dana prije putovanja⁴², a brojna stručna i naučna literatura ukazuje na potrebu kupovine aviokarata minimalno 21 dan prije putovanja kako bi se izbjegli previsoki troškovi nabavke⁴³.

Aviokarte se često nabavljaju pred samo putovanje čime institucije iz uzorka ne osiguravaju ekonomično korištenje javnih sredstava.

Blagovremenost nabavke aviokarata je utvrđivana kod službenih putovanja za koja se moglo utvrditi vrijeme saznanja za ista.

Od testiranih 267 aviokarata, za 194 je utvrđeno vrijeme kada su institucije saznale za ta putovanja.⁴⁴

⁴⁰ Od 267 testiranih aviokarata, blagovremenost je utvrđivana kod 194 aviokarte. Za 122 od 194 aviokarata utvrđeno je da nisu nabavljene blagovremeno.

⁴¹ Od 267 testiranih aviokarata, oko 80 je nabavljeno do 5 dana prije putovanja, od čega je oko 30 nabavljeno pred samo putovanje (do 2 dana pred putovanje).

⁴² Prosječno vrijeme nabavke aviokarata po institucijama iz uzorka prikazano je u Prilogu br. 4.

⁴³ [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&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&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)
<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/)
<https://illumin.usc.edu/the-algorithm-behind-plane-ticket-prices-and-how-to-get-the-best-deal/>

⁴⁴ Pregled broja aviokarata kod kojih se nije moglo utvrditi tačno vrijeme saznanja za ta putovanja i razlozi za isto dat je u Prilogu br. 2.

U nastavku je dat tabelarni pregled neblagovremeno nabavljenih aviokarata institucija iz uzorka.

Tabela br. 1. Pregled neblagovremeno nabavljenih aviokarata

Naziv institucije	Broj aviokarata	Broj neblagovremeno nabavljenih aviokarata	Neblagovremenost izražena u %
GS VMBiH	23	19	83
MO BiH	80	48	60
MVP BiH	31	18	58
BHDCA	31	18	58
RAK	19	16	84
KV	10	3	30
Ukupno	194	122	62

Izvor: Ured za reviziju na osnovu analiza testiranih aviokarata u posmatranom periodu 2022 - 2023. godina

Kao što se vidi iz prethodne tabele, kod svake institucije iz uzorka je utvrđeno neblagovremeno nabavljanje aviokarata. Procentualno posmatrano, preko 60 % testiranih aviokarata nije nabavljeno blagovremeno. Najmanji broj takvih aviokarata je utvrđen u KV-u.

Uzimajući u obzir činjenicu da je vrijeme saznanja za službena putovanja različito, radi detaljnije analize, službena putovanja su podijeljena na dvije kategorije: putovanja gdje su informacije o putovanju instituciji bile poznate najmanje 21 dan prije putovanja i putovanja gdje su informacije o putovanju instituciji bile poznate u periodu kraćem od 21 dan prije putovanja. Kod obje kategorije ovih putovanja, utvrđeno je neblagovremeno nabavljanje aviokarata. Pregled broja neblagovremeno nabavljenih aviokarata po navedenim kategorijama prikazan je u narednoj tabeli.

Tabela br. 2. Pregled neblagovremeno nabavljenih aviokarata po kategorijama

Naziv institucije	Broj neblagovremeno nabavljenih aviokarata	
	Informacije o putovanju instituciji bile poznate najmanje 21 dan prije putovanja	Informacije o putovanju instituciji bile poznate u periodu kraćem od 21 dan prije putovanja ⁴⁵
GS VMBiH	18	1
MO BiH	42	6
MVP BiH	6	12
BHDCA	16	2
RAK	16	/
KV	1	2
Ukupno	99⁴⁶	23
SVEUKUPNO	122	

Izvor: Ured za reviziju na osnovu analiza testiranih aviokarata u posmatranom periodu 2022 - 2023. godina

⁴⁵ Pod neblagovremenim nabavkama aviokarata kod putovanja gdje su informacije o putovanju instituciji bile poznate u periodu kraćem od 21 dan prije putovanja se podrazumijevaju one nabavke gdje aviokarte nisu nabavljene neposredno po saznanju za ta službena putovanja, tj. u roku do 5 dana po saznanju za putovanje.

⁴⁶ Od 99 putovanja gdje su informacije o putovanju instituciji bile poznate najmanje 21 dan prije putovanja, za više od ¾ takvih putovanja je utvrđeno da su te informacije bile poznate i najmanje 30 dana prije putovanja.

Kao što se vidi iz prethodne tabele, za većinu neblagovremeno nabavljenih aviokarata informacije o putovanju instituciji su bile poznate najmanje 21 dan prije putovanja. Najmanji broj takvih neblagovremeno nabavljenih aviokarata je utvrđen u KV-u. Kod putovanja gdje su informacije o putovanju instituciji bile poznate u periodu kraćem od 21 dan prije putovanja, najmanji broj neblagovremeno nabavljenih aviokarata je utvrđen u GS VMBiH.

Niti jedna institucija iz uzorka nije analizirala blagovremenost nabavke aviokarata. Reviziji nisu predočene pisane analize u kojim rokovima se nabavljaju karte, podnose zahtjevi za službeno putovanje, donose odluke o upućivanju na službeno putovanje i sl. Izuzetak u jednom dijelu je utvrđen kod BHDCA, gdje je interna revizija analizirala rokove podnošenja zahtjeva za službeno putovanje i utvrdila da se rokovi definirani Pravilnikom o službenim putovanjima ne poštuju.⁴⁷

Analizom dokumentacije testiranih aviokarata institucija iz uzorka, utvrđeno je kasno donošenje odluka o upućivanju na službeno putovanje.⁴⁸ Kod najmanje 1/3⁴⁹ neblagovremeno nabavljenih aviokarata, odluke su donesene pred samu nabavku aviokarata⁵⁰ ili nakon nabavke aviokarata⁵¹, a većina takvih putovanja je bila poznata najmanje mjesec dana prije. Pored kasnog donošenja odluka, utvrđeno je i kasno podnošenje zahtjeva/inicijativa za službeno putovanje⁵².

Institucije iz uzorka kao razloge neblagovremene nabavke aviokarata također navode kasno donošenje odluka o upućivanju na službena putovanja, kasno podnošenje zahtjeva za službeno putovanje, procedure mini tenderisanja, kasna saznanja za službeno putovanje koje je naročito izraženo u diplomatiji gdje se ponekad pozivi dobijaju i putem telefona i dr. Sagovornici posebno ističu kao problem nabavku aviokarata kada putuje delegacija i štićene ličnosti. Kod takvih putovanja potrebno je iskoordinirati isti let za

⁴⁷ Interna revizija je provedena sredinom 2023. godine. Date su preporuke da se preispitaju definisani rokovi. BHDCA je isto preispitala i obavijestila sve zaposlenike o obaveznom pridržavanju propisanih rokova. Revizija na testiranim uzorcima nabavke aviokarata nije mogla da utvrdi efekte po datim preporukama i donesenim mjerama, jer su određene aktivnosti u vezi sa istim poduzimane krajem 2023. godine (sredinom oktobra) dat je prijedlog da se svi zaposlenici obavijeste o obaveznom pridržavanju rokova što je i urađeno).

⁴⁸ Pod kasnim donošenjem odluka podrazumijeva se donošenje odluka koje ne stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.

⁴⁹ Misli se na 1/3 od 122 neblagovremeno nabavljene aviokarte.

⁵⁰ Do 2 dana pred putovanje.

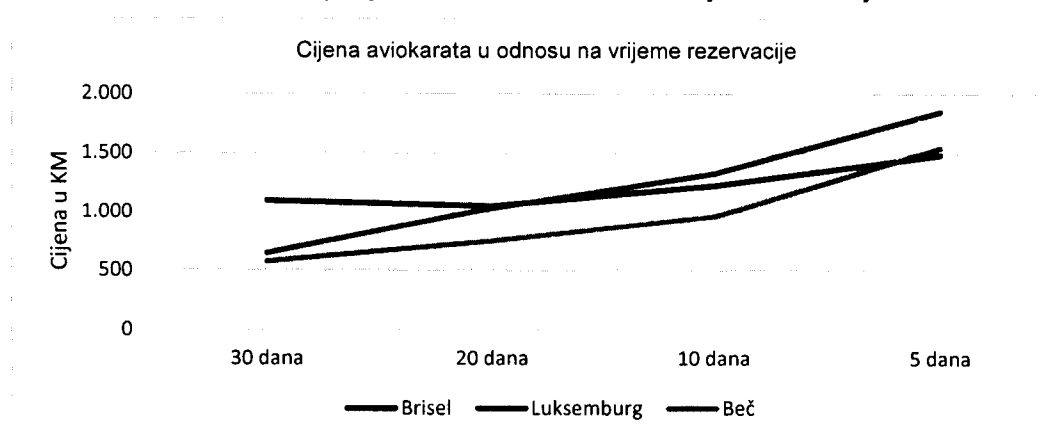
⁵¹ Utvrđeni slučajevi MVP BiH i GS VMBiH

⁵² Pod kasnim podnošenjem zahtjeva se podrazumijeva podnošenje zahtjeva koji ne stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata. Kod najmanje 1/4 neblagovremeno nabavljenih aviokarata je utvrđeno podnošenje zahtjeva pred samu nabavku aviokarata (do dva dana).

štićena lica i za njihovu pratnju, a problem predstavlja što svaka institucija aviokarte nabavlja za svoje zaposlenike.⁵³

Ured za reviziju za potrebe ove studije uradio je analizu kretanja cijena aviokarata posmatrano kroz različite vremenske intervale nabavke u odnosu na dan početka putovanja. Odabrane su tri destinacije putovanja (Brisel, Luksemburg i Beč). Posmatrane su tri opcija leta uglavnom od različitih aviokompanija. Prosječno kretanje cijena aviokarata za svaku od navedenih destinacija je prikazano na narednom grafikonu.

Grafikon br. 1. Analiza kretanja cijena aviokarata u odnosu na vrijeme rezervacije



Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka dobijenih ispitivanjem cijena aviokarata na tržištu.

Rezultati analize ukazuju da ranije nabavke aviokarata osiguravaju nižu cijenu. Kod svake posmatrane destinacije cijena karte je rasla kako se približavalo vrijeme putovanja. Zbirno za sve tri posmatrane destinacije, cijena aviokarte 5 dana pred putovanje je bila za oko 100% skuplja u odnosu na cijenu 30 dana pred putovanje. Za određene destinacije cijena aviokarte je bila čak i skoro tri puta viša 5 dana prije putovanja u odnosu na cijenu aviokarte 30 dana pred putovanje.⁵⁴ Ovo ukazuje da blagovremenom nabavkom aviokarata mogu da se ostvare značajne uštede, naročito kod institucija koje na aviokarte troše stotine hiljada KM godišnje⁵⁵.

Neblagovremene nabavke aviokarata za posljedicu, osim neekonomičnog korištenja javnih sredstava, mogu imati i manji izbor opcija leta kao i popunjenost svih letova na potrebne dane (nemogućnost rezervacije) i samim tim nemogućnost prisustva važnim događajima na kojima je isto potrebno ili čak obavezno.

⁵³ Za potrebe ove studije revizija je obavila i razgovore sa predstavnicima DKPT-a koji posebno naglašavaju problem nabavke aviokarata kada je u pitanju pratnja štice lica. Ističu da je tokom 2017. godine postojala inicijativa da se ide u zajedničku/centraliziranu nabavku aviokarata između GS VM i DKPT-a međutim ista nikada nije realizovana. Naveli su da se inicijativa odvijala više na nivou usmenih dogovora i da u vezi sa ovim nemaju ništa dokumentovano.

⁵⁴ Luksemburg (cijena aviokarte 30 dana prije putovanja je iznosila 644 KM, a 5 dana pred putovanja ista je iznosila 1.849 KM) i Beč (cijena aviokarte 30 dana prije putovanja je iznosila 574 KM, a 5 dana pred putovanje ista je iznosila 1.542 KM). Kod obje destinacije, neke od posmatranih opcija leta 5 dana pred putovanje su bile popunjene/nisu bile više u ponudi.

⁵⁵ MVP BiH i MO BiH

Osim neblagovremene nabavke pojedinačnih aviokarata, kod tri od šest institucija iz uzorka⁵⁶ utvrđeno je i neblagovremeno zaključivanje okvirnih sporazuma. Kod MO BiH i MVP BiH utvrđeno je da se kasnilo više od 5 mjeseci sa zaključivanjem novog okvirnog sporazuma, dok kod GS VMBiH ovo kašnjenje je bilo oko 2 mjeseca.⁵⁷ Nabavku aviokarata u tom periodu institucije iz uzorka su nabavljale na način da su tražile ponude od više ponuđača.

Neblagovremenim zaključivanjem okvirnog sporazuma institucije iz uzorka nisu stvorile preduslove za nabavku aviokarata i bile su izložene riziku da neće moći osigurati nabavku aviokarata ili riziku da će izvršiti nabavku aviokarata koja nije u skladu sa ZJN-om.

3.1.2. Interne procedure službenih putovanja

Većina institucija iz uzorka nema donesene interne procedure o službenim putovanjima koje stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.

Iako većina institucija iz uzorka⁵⁸ ima donesene interne procedure o službenim putovanjima, samo je jedna od njih⁵⁹, definisala preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata. Jasno je definisala da se zahtjevi za službeno putovanje u inostranstvo

podnose najmanje 30 dana prije planiranog putovanja.⁶⁰ Na ovakav način stvoreni su preduslovi za blagovremeno donošenje odluka o upućivanju na službeno putovanje i blagovremenu nabavku aviokarata. Ostale institucije iz uzorka koje imaju donesene interne procedure o službenim putovanjima, istim nisu definisale rokove za podnošenje

Institucije iz uzorka nemaju interne procedure koje su u funkciji blagovremenih nabavki aviokarata.

zahtjeva/inicijativa za službeno putovanje ili definisani rokovi ne stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.⁶¹

⁵⁶ MVP BiH, MO BiH i GS VMBiH

⁵⁷ Kod MO BiH prethodni okvirni sporazum je istekao u augustu 2022. godine, a novi zaključen u februaru 2023. godine, kod MVP BiH prethodni okvirni sporazum je istekao u junu 2022 godine, a novi zaključen u decembru 2022. godine, a kod GS VM BiH prethodni okvirni sporazum je istekao u augustu 2023. godine, a novi zaključen u oktobru 2023. godine.

⁵⁸ MVP BiH, GS VMBiH, BHDCA i RAK

KV je istakao da nema donesen Pravilnik o službenim putovanjima ali su određene stvari za službena putovanja uredili Pravilnikom o internim procedurama stvaranja i evidentiranja obaveza i načinu potpisivanja finansijske dokumentacije. Međutim, utvrđeno je da iste ne definišu uslove koji stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.

⁵⁹ BHDCA

⁶⁰ Definisano je mogućnost i kasnijeg podnošenja zahtjeva ali u izuzetnim situacijama.

⁶¹ GS VMBiH internim pravilnikom nije definirao pitanje podnošenja zahtjeva za službeno putovanja, iako je utvrđeno da u praksi isto primjenjuju, pravilnik je definisao vrste službenih putovanja, način određivanja sastava delegacije, okvirna finansijska sredstva potrebna za realizaciju putovanja i dr. Kod MVP BiH i RAK internim pravilnicima je definisano je da se zahtjevi/inicijative za službeno putovanje podnose u roku od najmanje 15 dana prije planiranog putovanja, a u određenim/hitnim situacijama dozvoljen je i kraći rok.

Definisanje rokova koji ne mogu da osiguraju blagovremenost nabavke aviokarata za posljedicu mogu da imaju nabavke aviokarata po višoj cijeni.

3.2. Pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata

U poglavlju 3.1. utvrdili smo da postoje slabosti u osiguranju blagovremene nabavke aviokarata i da se aviokarte neblagovremeno nabavljaju. U ovom poglavlju govorit ćemo o slabostima u uspostavljenom načinu nabavke aviokarata i njihovim uzrocima.

3.2.1. Korištenje pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata

Institucije iz uzorka ne koriste uvijek pogodnosti tržišne konkurencije kako bi kod nabavke aviokarata osigurale najbolju vrijednost za novac. Okvirni sporazumi većinom se zaključuju sa jednim dobavljačem, definišu se uslovi koji ograničavaju konkurenciju, a korišteni kriterijumi dodjele ugovora ne osiguravaju uvijek najbolju vrijednost za novac.

Većina institucija iz uzorka⁶² ne koristi pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata, kada su poznati svi detalji putovanja (destinacija, vrijeme, broj putnika i dr.).

Aviokarte nabavljaju od jednog dobavljača na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma po kriterijumu najniža cijena – cijena usluge agencije (provizije). Međutim, revizija je utvrdila da ovakav način nabavke aviokarata ne osigurava uvijek najbolju vrijednost za novac, čime svrha javne nabavke gubi smisao.

Institucije iz uzorka većinom ne koriste pogodnosti tržišne konkurencije kada su poznati svi detalji putovanja kako bi osigurale najbolju vrijednost za novac. Utvrđena je nabavka aviokarata po višim cijenama u odnosu na cijene aviokarata dobivene ispitivanjem tržišta.

Provjerom cijena aviokarata institucija iz uzorka, koja je vršenao u stvarnom vremenu i istim uslovima,⁶³ kod dvije od tri institucije⁶⁴ utvrđene su više cijene aviokarata od onih do kojih je došla revizija. Više cijene aviokarata su utvrđene za šest od deset provjeravanih destinacija. Cijene ovih aviokarata su

bile u prosjeku više za oko 15% u odnosu na cijene do kojih je došla revizija prikupljanjem ponuda na tržištu. Više o provjerama cijena aviokarata u Prilogu br. 5.

⁶² MO BiH, MVP BiH, GS VMBiH i BHDCA

⁶³ Po pojmom stvarno vrijeme se podrazumijeva da su provjere rađene u onom trenutku kada su institucije nabavljale aviokarte (isti dan).

⁶⁴ Od ukupno provjeravanih 10 destinacija, revizija je utvrdila niže cijene za 6 destinacija. Kod MVP BiH su provjeravane 4 destinacije i cijene svih aviokarata do kojih je došla revizija su bile niže. Kod BHDCA su provjeravane 3 destinacije i za 2 destinacije cijene aviokarata do kojih je došla revizija su bile niže. Kod MO BiH su provjeravane 3 destinacije i kod istih revizija nije utvrdila niže cijene aviokarata.

Sama činjenica da institucije iz uzorka u konačnici nabavljaju aviokarte, a ne uslugu koja često čini zanemarivi dio cijene aviokarte, dovodi u pitanje ovako uspostavljeni način nabavke aviokarata. Analizom dostavljene dokumentacije institucija iz uzorka je utvrđeno da cijene ovih usluga po karti iznose od 0,01 do 50,00 KM bez PDV-a. Pregled cijena usluge agencije (provizije) dat je u Prilogu br. 6.

Samo su dvije od šest institucija iz uzorka⁶⁵ koristile zakonsku mogućnost zaključivanja okvirnog sporazuma sa više ponuđača i provodile mini-tenderisanje kod nabavke aviokarata kada su bili poznati svi detalji nabavke. Međutim, revizijom je utvrđeno da u postupcima mini-tenderisanja konkurencija u većini slučajeva nije bila osigurana.

Dvije institucije iz uzorka koje su provodile mini tenderisanje, zaključivale su okvirne sporazume sa više ponuđača te iste pozivale da dostave ponude kada su bili poznati svi

detalji putovanja. Međutim, analizom testiranih nabavki aviokarata kod ovih institucija, revizija je utvrdila da je kod većine provedenih postupaka mini tenderisanja bio prisutan samo jedan ponuđač.

Postojeće procedure javnih nabavki nisu prilagođene dinamičnom tržištu nabavke aviokarata. S tim u vezi, institucije iz uzorka koje su zaključivale okvirne sporazume sa više ponuđača i provodile mini-tenderisanje, nisu uvijek uspjele osigurati konkurenciju kod nabavke aviokarata kada su bili poznati svi detalji putovanja.

Kao jedan od razloga neprijavlivanja ponuđača na mini tenderisanje institucije iz uzorka i ponuđači navode komplikovane procedure mini tenderisanja.

Analizom nabavke aviokarata institucija iz uzorka koje su provodile mini tenderisanje, revizija je utvrdila da kriterijum dodjele ugovora „najniža cijena – cijena usluge agencije (provizija)“ koji koriste i institucije koje zaključuju okvirni sporazum sa jednim dobavljačem u konačnici ne mora da znači i najjeftiniju ponudu.⁶⁶ Naime, analizom testiranih nabavki aviokarata kod ovih institucija, utvrđeni su slučajevi⁶⁷ da ponuđači koji su ponudili najnižu cijenu usluge agencije (proviziju) prilikom dodjele okvirnog sporazuma, u trenutku provođenja mini tenderisanja, kada su poznati svi detalji putovanja (destinacija, vrijeme, broj putnika i dr.) nude skuplje aviokarte od drugih ponuđača čije su cijene usluge agencije (provizije) bile više.

Ilustracije radi, u narednoj tabeli je prikazan jedan od slučajeva gdje u mini tenderisanju pobjeđuje ponuđač čija je cijena usluge agencije prilikom dodjele okvirnog sporazuma bila 50 puta skuplja u odnosu na najnižu ponuđenu cijenu usluge agencije (proviziju).

⁶⁵ RAK i KV

⁶⁶ Kod mini tenderisanja institucije iz uzorka su dodjeljivale ugovor na osnovu kriterija najniža cijena, tj. ugovor je dodjeljivan ponuđaču koji dostavi najnižu cijenu ponude, a koja se odnosi na konačnu cijenu aviokarte (cijena aviokarte sa taksama + usluga agencije - provizija), naravno ukoliko je ista prihvatljiva.

⁶⁷ Kod testiranih nabavki putem mini tenderisanja, u RAK-u je utvrđen 1 slučaj (9 % testiranih nabavki) gdje pobjeđuje ponuđač čija je usluga agencije viša, a u KV su utvrđena 2 takva slučaja (33% testiranih nabavki).

Tabela br. 3: Pregled ugovorenih cijena usluga agencije (provizije) i cijena ponuda ponuđača nakon provedenog mini tenderisanja

Ponuđač	Cijena usluge agencije u KM (kriterijum za dodjelu okvirnog sporazuma) sa PDV-om	Cijena aviokarte u KM nakon provedenog mini tenderisanja bez provizije	Konačna cijena aviokarte
Ponuđač I	1,17	1.412	1.413
Ponuđač II	58,50	1.317	1.375

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz testiranih aviokarata institucija iz uzorka

Prethodna tabela nam ukazuje da dodjela okvirnog sporazuma po kriterijumu „najniža cijena - cijena usluge agencije (provizija)“, ne mora da znači i najnižu cijenu konačne ponude aviokarte kada su poznati svi detalji putovanja.

Također, prethodno ukazuje da je otvaranje konkurencije za nabavku aviokarata u trenutku kada su poznati svi detalji putovanja bilo odlučujuće za najbolju cijenu konačne ponude.

Institucije iz uzorka koje nisu provodile mini tenderisanje,⁶⁸ kao razlog neprovođenja navode zahtjevne procedure, nejasno definisanje pitanja žalbe i dr., što u konačnici može da utiče na dužinu trajanja postupka i nemogućnost osiguranja aviokarte na vrijeme, naročito kod iznenadnih i neplaniranih putovanja. Istaknuto je da je izmjenama ZJN-a iz 2022. godine⁶⁹ propisana obaveza dostavljanja ponuđačima odluke o izboru ili poništenju postupka kod mini tenderisanja koja dodatno komplicira stvari zbog nejasnog pitanja žalbe na istu.⁷⁰ Kako pitanje žalbe na ovu odluku nije ZJN-om posebno uređeno, sagovornici smatraju da se primjenjuju rokovi za žalbe na odluku o izboru ili poništenju postupka definisani u članu 101. ZJN-a.⁷¹ Također ističu, da postojeći način dostavljanja i otvaranja ponuda kod mini tenderisanja dodatno čini postupak nabavke složenim i manje efikasnim, naročito kada su u pitanju specifične nabavke kao što je nabavka aviokarata gdje dinamično tržište aviokarata zahtjeva brzo djelovanje.⁷²

Revizija je obavila razgovore i sa predstavnicima ponuđača (agencija koje se bave prodajom aviokarata) i predstavnicima jednog od rezervacijskih sistema⁷³ koji je najzastupljeniji u BiH i šire. Isti ističu da je osnovna zarada od prodaje aviokarata usluga agencije (provizija). Navode da zbog uspostavljenog načina nabavke aviokarata i

⁶⁸ GS VMBiH, MO BiH, MVP BiH i BHDCA

⁶⁹ Član 18. Zakona o izmjenama i dopunama ZJN-a

⁷⁰ Obavljeni su razgovori i sa predstavnicima URŽ-a. U razgovoru sagovornik je istakao da pitanje žalbi na odluku o izboru/poništenju kod mini tenderisanja nije najjasnije definisano te da bi rješenje istog trebalo tražiti u izmjenama ZJN-a ili njegovom autentičnom tumačenju.

⁷¹ 10 dana ili 5 dana ovisno o vrsti postupka koja se provodi.

⁷² Ponuđači koji su izvan sjedišta ugovornog organa moraju ponudu poslati nekoliko dana prije da bi stigla na vrijeme, međutim s obzirom da se rezervacija aviokarata u većini slučajeva mora potvrditi najkasnije u roku od 24 sata, ponuđači se izlažu riziku da će doći do promjene cijene te da neće moći realizovati nabavku u skladu sa ponudom. Ovo može da predstavlja ograničenje zbog kojeg ponuđači ne učestvuju u ovakvoj nabavci aviokarata.

⁷³ Amadeus sistem

neprirodno niskih cijena⁷⁴, mnoge agencije ne žele da učestvuju u tim postupcima javne nabavke što ne doprinosi principima zdrave konkurencije.

Po zaključku Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH sa 14. sjednice održane dana 21.12.2023. godine, AJN je Parlamentarnoj skupštini dostavio Informaciju⁷⁵ u kojoj kao jedno od rješenja nabavke aviokarata navodi zaključivanje okvirnih sporazuma sa više ponuđača i provođenje mini tenderisanja. Više o slabostima sistemskih rješenja kao i praksi jedne od zemalja EU u Prilogu br. 8.

Prilikom nabavke aviokarata pojedine institucije iz uzorka definišu uslove koji ograničavaju tržišnu konkurenciju.

Pored prethodno navedenog, revizijom je utvrđeno da određene institucije iz uzorka⁷⁶ u tenderskoj dokumentaciji definišu kriterijume i druge uslove koji imaju ograničavajući karakter na konkurenciju, a za opravdanost istih reviziji nije dato razumno objašnjenje.⁷⁷

Definisanje kriterijuma i drugih uslova koji nisu neophodni, za posljedicu može da ima mali broj ponuda, a još manji broj onih koje su prihvatljive.

⁷⁴ S obzirom da je osnovna zarada agencija od prodaje aviokarata cijena usluge agencije (provizija) isti smatraju da cijena od 0,1 KM nije realna cijena, odnosno da je neprirodno niska cijena.

⁷⁵ Više o informaciji u Prilogu br.7.

⁷⁶ MO BiH, GS VMBiH i KV

⁷⁷ **GS VMBiH** je u tenderskoj dokumentaciji iz 2023. godine, kao uslove tehničke i profesionalne sposobnosti definisao da ponuđač u posljednje 3 godine ima uredno izvršen najmanje jedan ugovor ukupne vrijednosti ne manje od 100.000 KM čiji je predmet nabavke rezervacija aviokarata. Procijenjena vrijednost nabavke za 2 godine je iznosila 136.750 KM. Prilikom definisanja ovog uslova GS VMBiH nije postupio u skladu sa članom 44. stav (2) i stav (3) ZJN-a i članom 7. stav (1-6) Uputstva o pripremi modela TD („Službeni glasnik BiH“, br. 90/14 i 20/15).

MO BiH je u tenderskoj dokumentaciji definisalo rok plaćanja od 90 dana od dana dostave fakture. Reviziji nije ponuđeno uvjerljivo obrazloženje traženog roka plaćanja, naročito kada uzmemo u obzir da član 14. stav (2) Zakona o finansiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22) propisuje da budžetskim korisnicima nije dozvoljeno da stvaraju obaveze, odnosno rashode ili opterećenja budžetskih pozicija, ako sredstva za te rashode ili opterećenja budžetskih pozicija nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu budžetsku instituciju. Prakse drugih institucija iz uzorka je da su ovaj rok definisale (15-30 dana).

KV je u tenderskoj dokumentaciji iz 2022. godine definisalo (ograničilo) zaključivanje okvirnih sporazuma sa tri ponuđača što ne doprinosi korištenju pogodnosti tržišne konkurencije kada je u pitanju nabavka aviokarata, naročito ako uzmemo u obzir šta je predmet nabavke i činjenica da na tržištu postoji veliki broj ponuđača koje se bave prodajom aviokarata. Iako ZJN pruža ovu mogućnost, ovakvim načinom institucije se izlažu riziku da prilikom mini tenderisanja neće moći uvijek osigurati više ponuda gdje nadmetanje gubi svoj smisao, a ujedno se izlažu i riziku potencijalnih dogovora/pregovora između ponuđača.

3.2.2. Praćenje i kontrola cijena aviokarata

Iako određene institucije iz uzorka ne koriste pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata, iste ne koriste ni ugovorene mehanizme provjere i kontrole cijena aviokarata.

Svaka od institucija iz uzorka koja je zaključivala okvirne sporazume sa jednim dobavljačem, tenderskom dokumentacijom i/ili okvirnim sporazumom je definisala mehanizme na osnovu kojih je moguće izvršiti provjeru/kontrolu cijena aviokarte. Međutim, revizijom je utvrđeno da se isto ne primjenjuje u potpunosti.

MVP BiH je tenderskom dokumentacijom i okvirnim sporazumom⁷⁸ definisalo da se za svaku izdatu kartu uz fakturu dostavlja kopija izvještaja BSP- (Billing and Settlement Plan)⁷⁹, međutim revizija na testiranim uzorcima aviokarata nije utvrdila da se isto dostavlja.

Iz MVP BiH ističu da su ranijih godina vršene određene provjere cijena aviokarata direktno kod avioprijevoznika i da su utvrđena određena odstupanja. Dokumentovali su provjeru vršenu 2021. godine, gdje je utvrđeno da je dobavljač aviokarte naplatio nekoliko hiljada više nego što je njihova stvarna vrijednost.⁸⁰

Iako su GS VMBiH i BHDCA tenderskom dokumentacijom i/ili okvirnim sporazumom definisali obavezu dostavljanja kupona koji sistem generiše prilikom ispisivanja karte, a koji sadrži cijenu karte, revizija testiranim uzorcima aviokarata nije utvrdila da se kupon dostavlja. Analizom aviokarata kod ovih institucija utvrđeno je da su dostavljane elektronske karte, ali da na istim nije iskazana cijena.

Kod MO BiH je utvrđeno da su tenderskom dokumentacijom definisali pravo provjere cijena aviokarata i kod drugih agencija te pravo da od dobavljača zahtijevaju izdavanje povoljnije ponude ukoliko utvrde odstupanja.⁸¹ Reviziji nisu predloženi dokazi da su

⁷⁸ Okvirni sporazum zaključen krajem 2022. godine.

⁷⁹ BSP je elektronski sistem naplate razvijen od strane IATA, koji može da pruži informacije o cijeni aviokarte (sistem omogućava generisanje izvještaja po svakoj aviokarti).

⁸⁰ Iz dostavljene dokumentacije MVP BiH kojom je traženo pojašnjenje fakturisanih aviokarata je vidljivo da je ponuđač aviokarte naplatio 13.206 KM (10.792 KM + promjena 2.415 KM) umjesto 8.983 KM (6.568 KM + promjena 2.415 KM). Dostavljena dokumentacija ukazuje da je MVP BiH poduzimalo određene aktivnosti u cilju rješavanja ovog problema (traženo obrazloženje od ponuđača, ponuđač priznao grešku i iskazao spremnost da izvrši povrat viška naplaćenih sredstava, razmatrala se i mogućnost raskida ugovora, i dr.). Do kraja ove studije, reviziji nisu dostavljeni dokazi o konačnom postupanju po predmetnom slučaju.

⁸¹ MO BiH je u tenderskoj dokumentaciji definisalo da zadržava pravo da vrši provjeru cijene koštanja aviokarte za tražene destinacije putovanja i kod drugih agencija. Ukoliko provjerom cijena uoči da postoje odstupanja u cijenama koje predlaže dobavljač, zadržava pravo da od dobavljača zahtjeva izdavanje povoljnije ponude koju je sam pronašao.

vršene provjere u skladu sa definisanim mogućnostima. Sagovornici ističu da se ponekad rade provjere putem interneta ali isto nisu dokumentovali.⁸²

⁸² Sagovornici ističu da su provjere rađene putem interneta koristeći stranice za rezervaciju aviokarata npr. e-sky i sl. Također ističu da nisu utvrdili značajnija odstupanja.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju proveo je reviziju učinka na temu „Nabavka aviokarata u institucijama BiH“ koja je pokazala da institucije iz uzorka nabavkom aviokarata ne upravljaju na efikasan i ekonomičan način.

Provedena revizija pokazuje da institucije iz uzorka ne osiguravaju blagovremene nabavke aviokarata i ne koriste pogodnosti tržišne konkurencije kako bi osigurali najbolju vrijednost za novac. Utvrđeno je korištenje uslova koji ograničavaju konkurenciju, a kriterijumi dodjele ugovora uvijek ne osiguravaju najbolju vrijednost za novac. Osim toga, određene procedure nabavke aviokarata nisu prilagođene tržišnim aranžmanima prodaje aviokarata koje karakteriše dinamično određivanje cijena i nisu u funkciji efikasnih javnih nabavki aviokarata. Tržište aviokarata je jako dinamično i zahtijeva brzo djelovanje, a postojeća zakonska rješenja ne prepoznaju nabavke u dinamičnom okruženju što institucijama BiH stvara problem koji uzrokuje nemogućnost ispunjenja osnovnih principa javnih nabavki prema modelu koji je trenutno u primjeni prilikom nabavki aviokarata.

Sve prethodno navedeno za posljedicu ima slabiji interes ponuđača da učestvuju u postupcima nabavke aviokarata i nabavku aviokarata po višim cijenama u odnosu na cijene koje bi se postigle u okruženju u kojem djeluje tržišna konkurencija, što u konačnici dovodi u pitanje svrsishodnost provođenja javne nabavke.

4.1. Institucije BiH ne osiguravaju uvijek blagovremene nabavke aviokarata

Institucije iz uzorka u većini slučajeva ne preduzimaju aktivnosti kako bi osigurale blagovremenu nabavku aviokarata i ekonomično korištenje javnih sredstava. Kod svake institucije iz uzorka utvrđena je neblagovremena nabavka aviokarata. Aviokarte se često nabavljaju nekoliko dana pred putovanje, pa čak i uoči samog putovanja, iako je informacija o velikom broju tih putovanja bila poznata znatno ranije. Kasno donošenje odluka o upućivanju na službeno putovanje kod institucija iz uzorka često dovodi do neblagovremenih nabavki aviokarata. Također, određene procedure javne nabavke nisu u funkciji blagovremenih javnih nabavki.

Pored neblagovremene nabavke pojedinačnih aviokarata, institucije iz uzorka ne osiguravaju uvijek ni blagovremeno zaključivanje okvirnih sporazuma, čime dovode u pitanje mogućnost nabavke aviokarata ili nabavku istih koja nije u skladu sa ZJN-om.

Revizijom je utvrđeno da institucije iz uzorka nemaju uspostavljenu praksu analiziranja blagovremenosti nabavke aviokarata. Kod većine institucija iz uzorka, iako postoje doneseni interni pravilnici o službenim putovanjima, isti ne stvaraju preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.

Neblagovremenom nabavkom aviokarata propušta se prilika za nabavku aviokarata po nižim cijenama i ne osigurava se ekonomično korištenje javnih sredstava. Pored toga, institucije se izlažu riziku suženog izbora opcija leta, što u konačnici može da dovede do

otkazivanja službenih putovanja, nemogućnosti dolaska na vrijeme kao i dodatnih troškova (dnevnic, hotelskog smještaja i sl.).

4.2. Institucije BiH ne koriste uvijek pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata

Osim neblagovremene nabavke aviokarata, većina institucija iz uzorka ne koriste ni pogodnosti tržišne konkurencije kako bi osigurale najbolju vrijednost za novac, kod nabavke aviokarata. Osim toga, određene procedure nabavke aviokarata nisu prilagođene tržišnim aranžmanima prodaje aviokarata koje karakteriše dinamično određivanje cijena što dodatno otežava nabavku aviokarata na efikasan i ekonomičan način.

Iako ZJN omogućava zaključivanje okvirnih sporazuma sa više ponuđača i pozivanje istih da dostave ponude kada su poznati svi detalji putovanja, većina institucija iz uzorka ne koristi ovu mogućnost. Revizijom je utvrđeno da postojeće rješenje provođenja mini tenderisanja ima određene slabosti koje je potrebno otkloniti kako bi se na efikasan način moglo odgovoriti zahtjevima dinamičnog tržišta aviokarata.

Institucije iz uzorka većinom zaključuju okvirni sporazum sa jednim dobavljačem, na osnovu kriterijuma „najniža cijena - cijena usluge agencije (provizija)“. Međutim, utvrđeno je da se na ovakav način uvijek ne osigurava najbolja vrijednost za novac. Sama činjenica da institucije u konačnici nabavljaju aviokarte, a ne uslugu agencije (proviziju) koja često čini zanemarivi dio cijene aviokarte, dovodi u pitanje dodjelu ugovora na osnovu ovog kriterijuma, naročito ako se uzme u obzir da institucije iz uzorka nemaju ugovorene pouzdane mehanizme provjere cijena usluge agencije (provizije) ili te mehanizme ne koriste. Dodjela ugovora po cijenama koje su zasnovane na ekonomski apsolutno neodrživim i nelogičnim ponudama upućuje da agencije naknadu za svoj rad dobijaju po drugom osnovu ako pretpostavimo da posluju shodno osnovnim ekonomskim načelima.

Korišteni kriterijumi dodjele ugovora zajedno sa korištenim uslovima koji ograničavaju konkurenciju destimuliše ponuđače da učestvuju u postupcima javnih nabavki.

Sve prethodno navedeno za posljedicu ima nabavku aviokarata po višim cijenama, što u konačnici javnu nabavku aviokarata čini besmislenom.

5. PREPORUKE

Revizija je provedena sa ciljem da se ispita da li institucije BiH nabavkom aviokarata upravljaju na efikasan i ekonomičan način. Na osnovu nalaza i zaključaka, koji potvrđuju da institucije iz uzorka nabavkom aviokarata ne upravljaju na efikasan i ekonomičan način, sačinjene su preporuke kojim bi se nabavka aviokarata u institucijama BiH mogla unaprijediti i omogućiti ekonomičnije korištenje javnih sredstava. Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i institucijama iz uzorka.

Preporuke upućene Vijeću ministara BiH

Donijeti/predložiti mjere za unapređenje sistemskog rješenja koje će na efikasan način osigurati mogućnost korištenja pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata, uključujući i izmjene ZJN-a ako se to pokaže potrebnim.

Donesene ili predložene mjere treba da jednostavno i u kratkom vremenu odgovore zahtjevima dinamičnog tržišta aviokarata uz osiguranje poštivanja postojećeg i eventualno izmijenjenog ZJN-a, uzimajući u obzir i prakse drugih zemalja koje je potrebno analizirati.

Preporuka institucijama iz uzorka

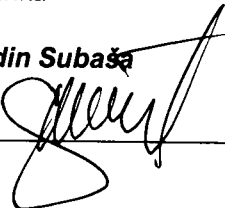
- ***Donijeti ili unaprijediti interne procedure službenih putovanja***
Internim procedurama jasno definisati rokove za podnošenje zahtjeva za službeno putovanje, donošenje odluka za upućivanje na službeno putovanje i nabavku aviokarata. Definisani rokovi trebaju da stvore preduslove za blagovremenu nabavku aviokarata.
- ***Blagovremeno nabavljati aviokarte***
Institucije trebaju na vrijeme da osiguraju nabavku aviokarata kako bi se izbjegli previsoki troškovi nabavke. U cilju blagovremene nabavke aviokarata, institucije treba da prate i analiziraju nabavku aviokarata, da periodično analiziraju i kretanje cijena aviokarata na tržištu u odnosu na vrijeme rezervacije. Osim blagovremene nabavke pojedinačnih aviokarata institucije trebaju da osiguraju i blagovremeno zaključivanje okvirnih sporazuma.
- ***Koristiti pogodnosti tržišne konkurencije kod nabavke aviokarata***
Institucije trebaju da provode odgovarajuće vrste postupaka nabavke i koriste kriterijume dodjele ugovora koji će osigurati najbolju vrijednost za novac. Kvalifikacijski kriterijumi, kao i drugi uslovi ne treba da ograničavaju konkurenciju i isti trebaju da stimulišu ponuđače da učestvuju u postupcima nabavke aviokarata.

- **Osigurati realizaciju ugovora u skladu sa ugovorenim uslovima**
Institucije trebaju da uspostave mehanizme kontrole i praćenja realizacije ugovora koji će osigurati realizaciju ugovora u skladu sa uslovima iz tenderske dokumentacije i okvirnog sporazuma/ugovora.
- **Razmotriti mogućnost provođenja zajedničke/centralizovane javne nabavke**
Institucije koje imaju zajednički interes kod nabavke avio karata (npr. štićene osobe i pratnja, delegacije i dr.), treba da razmotre mogućnost provođenja zajedničke javne nabavke.

Tim revizije učinka:

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

Eldin Subašić



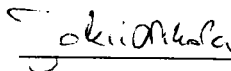
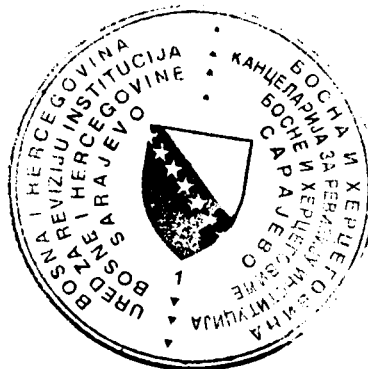
Rukovodilac Odjeljenja za kontrolu kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka

Radivoje Jeremić



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

Nikola Jokić

Broj: 07-16-1-728/24

6. PRILOZI

Prilog 1: Zaključak Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH sa 14. sjednice održane 21.12.2023. godine

Prilog 2: Pregled broja testiranih aviokarata i broja aviokarata kod koji se nije moglo utvrditi vrijeme saznanja za službeno putovanje

Prilog 3: Pregled godišnjih izdataka za nabavku aviokarata institucija iz uzorka za posmatrani period

Prilog 4: Pregled prosječnog vremena nabavke aviokarata kod institucija iz uzorka

Prilog 5: Provjera cijena aviokarata institucija iz uzorka u stvarnom vremenu

Prilog 6: Pregled ugovorenih cijena aviokarata

Prilog 7: Postupanje AJN-a u vezi sa donesenim zaključkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Prilog 8: Slabosti sistemskog rješenja i praksa drugih zemalja

Prilog 1. Zaključak Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH sa 14. sjednice održane 21.12.2023. godine

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je na 14. sjednici, održane 21.12.2023. godine, usvojio je set zaključaka s ciljem rješavanja problema kupovine aviokarata u institucijama Bosne i Hercegovine.

Usvojeni zaključci glase:

- ***Predstavnički dom PSBiH zadužuje Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine da, imajući u vidu raniju opću ocjenu revizora da institucije Bosne i Hercegovine nisu organizirale proces javnih nabavki koji omogućava zakonito, blagovremeno, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava, provede reviziju učinka kupovine aviokarata u institucijama BiH, uključujući sadržaj i način provođenja tendera sa prijedlogom mjera za unapređenje, te da izvještaj dostavi PSBiH u roku od 45 dana.***
- *Budući da isti problem postoji u ministarstvima, Predstavnički dom PSBiH zadužuje Vijeće ministara BiH da u roku od 30 dana obavi raspravu o problemu nabavke aviokarata u institucijama Bosne i Hercegovine sa prijedlogom mjera za rješenje problema i da o tome obavijesti PSBiH.*
- *Predstavnički dom PSBiH zadužuje Agenciju za javne nabavke Bosne i Hercegovine da u roku od 30 dana informira PSBiH o svom stavu i prijedlozima za rješenje problema kupovine aviokarata u institucijama BiH.*
- *Predstavnički dom zahtijeva od svih institucija Bosne i Hercegovine da do rješenja problema nabavke aviokarata posebnu pažnju obrate na cijene aviokarata koje dobijaju od agencija izabranih u proceduri javnih nabavki, kao i na neizvršavanje drugih obaveza iz ugovora, te da reagiraju na uočene nepravilnosti.*

Prilog 2. Pregled broja testiranih aviokarata i broja aviokarata kod kojih se nije moglo utvrditi vrijeme saznanja za službeno putovanje

U narednoj tabeli prikazan je broj testiranih aviokarata i broj aviokarata kod kojih nije moglo utvrditi vrijeme saznanja za službeno putovanja, te iz tih razloga kod istih nije bilo moguće utvrđivati blagovremenost nabavke aviokarata.

Tabela br. 4: Pregled broja testiranog broja aviokarata

Naziv institucije	Broj testiranih aviokarata	Broj aviokarata kod kojih se nije moglo utvrditi vrijeme saznanja za službeno putovanje
MO BiH	107	27
MVP BiH	65	34
GS VMBiH	27	4
BHDCA	36	5
RAK	21	2
KV	11	1
Ukupno	267	73

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka testiranih aviokarata u posmatranom periodu

Kao što se vidi iz prethodne tabele za većinu testiranih službenih putovanja je utvrđeno vrijeme saznanja za to putovanje. Za ostala putovanja isto se nije moglo utvrditi zbog nedostataka potrebnih podataka (npr. nedostatak informacija o zaprimanju pozivnih pisama, dokumentacije na osnovu koje bi se uvjerili u vrijeme saznanja za službeno putovanje i dr.).

Prilog 3. Pregled godišnjih izdataka za nabavku aviokarata institucija iz uzorka za posmatrani period

U narednoj tabeli su prikazani godišnji izdaci troškova prijevoza javnim sredstvom u inostranstvo, a izdaci za aviokarte čine preko 95% tih izdataka. Ovi izdaci čine oko 1/3 svih izdataka institucija BiH.⁸³

Tabela br. 5. Pregled godišnjih izdataka prijevoza javnim sredstvom u inostranstvo institucija iz uzorka za posmatrani period 2022-2023.godina.⁸⁴

Naziv institucije	Izdaci prijevoza javnim sredstvom u inostranstvo Izraženo u KM	
	2022.godina	2023.godina
GS VMBiH	45.000	86.000
MO BiH	459.000	599.000
MVP BiH	625.000	580.000
BHDCA	70.000	82.000
RAK	16.000	28.000
KV	3.000	7.000
Ukupno	1.218.000	1.382.000

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz ISFU-a

U prethodnoj tabeli prikazani su izdaci za nabavku aviokarata institucija iz uzorka za posmatrani period. Izdaci u 2023. godini su iznosili 1.382.00 KM i isti su bili veći za oko 20% u odnosu na izdatke u 2022. godini.

⁸³ Ukupni izdaci za sve institucije BiH u 2022. godini su iznosili oko 3,1 miliona KM, a u 2023. godini ti izdaci su bili oko 3,8 miliona KM.

⁸⁴ Izdaci se odnose na troškove prevoza javnim sredstvom u inostranstvo, a aviokarte čine preko 95% tih troškova

Prilog 4. Pregled prosječnog vremena nabavke aviokarata institucija iz uzorka

U narednoj tabeli dat je pregled prosječnog vremena nabavke testiranih aviokarata institucija iz uzorka prije putovanja.

Tabela br. 6. Prosječno vrijeme nabavke testiranih aviokarata institucija iz uzorka

Naziv institucije	Prosječno vrijeme nabavke aviokarata prije putovanja izraženo u danima
MO BiH	18
MVP BiH	8
GS VMBiH	7
BHDCA	18
RAK	15
KV	24
Ukupno	14

Izvor: Ured za reviziju na osnovu analiziranih podataka institucija iz uzorka

Kao što se vidi iz prethodne tabele, prosječno vrijeme nabavke aviokarata je gotovo kod svih institucija iz uzorka kraće od 21 dan prije putovanja. Samo je u KV-u prosječno vrijeme nabavke 24 dana prije putovanja.

Prilog 5. Provjera cijena aviokarata u institucijama iz uzorka u stvarnom vremenu

Za potrebe ove studije, revizija je provjeravala cijene aviokarata koje su institucije iz uzorka dobile od ponuđača sa kojima imaju zaključen okvirni sporazum. Provjera aviokarata je vršena u stvarnom vremenu, tj. u trenutku kada su institucije iz uzorka tražile od dobavljača ponude za destinacije gdje se namjeravalo putovati.

Institucije su iste zahtjeve koje su upućivale dobavljačima da dostave ponude prosljeđivale i reviziji, koja je paralelno tražila ponude od drugih ponuđača pod istim definisanim uslovima.

Prilikom provjere cijena aviokarata revizija je bila ograničena u pogledu broja provjeravanih aviokarata, odnosno provjeravanih destinacija. Razlog istog je vremenski rok provođenja revizije kao i to što nisu sve institucije iz uzorka nabavljale aviokarte u tom trenutku ili nisu na vrijeme reviziji prosljeđivale zahtjeve koje su upućivale dobavljačima kako bi ista mogla blagovremeno tražiti ponude i od drugih ponuđača i dr. Također, ograničenje je bilo i u pogledu provjere aviokarata za štice lica, takve aviokarte nisu provjeravane iz sigurnosnih razloga.

Od ukupno provjeravanih cijena aviokarata za deset destinacija, revizija je za šest destinacija utvrdila da su institucije prihvatile ponude (izvršile rezervaciju aviokarata) po višim cijenama aviokarata u odnosu na cijene aviokarata do kojih je došla revizija provjerom kod drugih ponuđača. Cijene ovih aviokarata su bile u prosjeku više za oko 15% u odnosu na cijene do kojih je došla revizija. Kod ½ ovih aviokarata je utvrđeno da se radi i o istim opcijama leta.

Provjere cijena aviokarata su vršene kod MVP BiH gdje je za četiri provjeravane destinacije kod svake utvrđena viša cijena aviokarte od one do koje je došla revizija provjerom kod drugih ponuđača. Kod BHDCA od tri provjeravane destinacije, za dvije destinacije su utvrđene više cijene od onih do kojih je došla revizija. Kod MO BiH od provjeravane tri destinacije, revizija niti za jednu destinaciju nije dobila nižu cijenu aviokarte u odnosu na cijenu aviokarte koju je dobavljač ponudio MO BiH.

Prilikom odabira ponuđenih opcija leta, ove institucije su odabirale opcije leta sa najnižim cijenama, naravno vodeći računa da isto neće prouzrokovati dodatne troškove (smještaja, dnevnica i sl.). Međutim, provjerama cijena aviokarata je utvrđeno da na tržištu postoje i opcije leta koje dobavljač nije uopće nudio institucijama koje su nabavljale aviokarte, a koje mogu biti povoljnije za instituciju. Ovo ukazuje da su zbog nekorištenja pogodnosti tržišne konkurencije kada su poznati svi detalji putovanja, institucije ovisne o jednom dobavljaču i o onome što isti ponudi, iako možda na tržištu postoje i povoljnije ponude tj. opcije leta.

U nastavku je dat tabelarni pregled cijena aviokarata kod kojih su utvrđene više cijene aviokarata u odnosu na cijene do kojih je došla revizija.

Tabela br. 7. Pregled razlika u cijenama aviokarata

Podrška institucije	Put odavajnog do tamošnjeg grada u KM	Cijena u KM	Cijena u KM	Razlika u KM
MVP BIH	Sarajevo-Oslo-Sarajevo	1224	1165	-59
	Sarajevo-Ženeva- Sarajevo	998	818	-180
	Sarajevo/Beograd-Berlin	450	380	-70
	Sarajevo-Brisel-Sarajevo	1080	940	-140
BHDCA	Sarajevo- Nirnberg/Erlangen- Sarajevo	965	675	-290
	Sarajevo-Montreal- Sarajevo	2185	2035	-150
Ukupno		6902	6013	-889

⁸⁵ Prikazane cijene aviokarata se odnose na cijene aviokarata opcija leta koje su institucije odabrale prilikom dostavljanja ponude od strane dobavljača.

Prilog br. 6: Pregled ugovorenih cijena aviokarata

U narednoj tabeli prikazane su cijene usluga agencije (provizija) iz posljednjih nabavki u posmatranom periodu, na osnovu kojih su zaključeni okvirni sporazumi s institucijama iz uzorka.

Tabela br. 8. Tabelarni pregled cijena ugovorenih usluga agencije (provizije) za posljednje nabavke u posmatranom periodu za institucije iz uzorka

Naziv Institucije	Cijena usluga agencije (provizije) bez PDV-a
GS VMBiH	25,64
MO BiH	0,01
MVP BiH	8,00
BHDCA	0,01
RAK	1,00
	50,00
KV	45,00
	50,00

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz ponuda i zaključenih okvirnih sporazuma.

Kao što se vidi iz prethodne tabele, cijena usluge agencije (provizija) se kreće od 0,01 KM do 50,00 KM bez PDV-a. Najnižu cijenu usluge agencije (proviziju) je ugovorilo MO BiH i BHDCA.

Prilog 7. Postupanje AJN-a u vezi sa donesenim zaključkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH je zaključkom sa 14. sjednice održane 21.12.2023. godine, zadužio AJN da u roku od 30 dana informiše Parlamentarnu skupštinu o svom stavu i prijedlozima za rješavanje problema kupovine aviokarata u institucijama BiH.

U skladu sa donesenim zaključkom, AJN je 22.01.2024. godine sačinio Informaciju i istu dostavio Parlamentarnoj skupštini BiH. U nastavku su prikazani određeni dijelovi iz Informacije.

U tom smislu, zemlje članice EU su i uredile svoje sisteme javnih nabavki, na način da se do određenih vrijednosti (što varira od zemlje do zemlje) propisi o javnim nabavkama nikako ne primjenjuju ili su procedure nabavki značajno pojednostavljene. Vrlo je vjerovatno da se mnogi ugovorni organi u zemljama članicama EU uklapaju u te vrijednosti, te vrše nabavku avio karata u momentu potrebe, bez primjene propisa o javnim nabavkama ili po pojednostavljenim procedurama nabavki.

Također, u pojedinim zemljama članicama EU svaku pojedinačnu nabavku avio karata smatraju zasebnom nabavkom bez obzira na vrijednost nabavke i, shodno tome, u takvim slučajevima opet ne primjenjuju propise o javnim nabavkama ili primjenjuju jednostavnije procedure nabavki.

U Bosni i Hercegovini se može predložiti slično rješenje, odnosno da se svaka pojedinačna nabavka avio karata provodi posebno putem postupka direktnog sporazuma. Međutim, ovo rješenje je ograničenog karaktera i primjenjivo je ukoliko zbir svih pojedinačnih nabavki avio karata na godišnjem nivou neće preći iznos predviđen za postupak direktnog sporazuma naveden u članu 87. stav (3) Zakona. U protivnom bi došlo do nedozvoljenog dijeljenja predmeta nabavke o čemu govori član 15. Zakona.

U slučaju da je procijenjena vrijednost na godišnjem nivou veća od vrijednosti koja je navedena u članu 87. stav (3) Zakona, neophodno je primijeniti drugo rješenje u smislu provođenja postupka javne nabavke uz predviđanje zaključenja okvirnog sporazuma sa više dobavljača na način kako je to navedeno u članu 32. stav (5) tačka b) Zakona.

Dakle, član 32. stav (5) Zakona predviđa da ako svi uslovi nisu utvrđeni u okvirnom sporazumu i kada se ponuđači pozivaju da ponovo dostave ponude na osnovu istih ili preciznije definiranih uslova u okviru uslova iz okvirnog sporazuma, postupak se provodi u skladu sa slijedećim:

- 1) za svaki ugovor ugovorni organ pismeno se obraća svim ponuđačima s kojima ima zaključen okvirni sporazum;
- 2) ugovorni organ određuje rok za podnošenje ponuda, uzimajući u obzir složenost predmeta nabavke i vrijeme potrebno za dostavu ponuda;
- 3) ponude se podnose u pismenom obliku, a njihov sadržaj ostaje tajan sve do isteka roka predviđenog za dostavu ponuda;
- 4) ugovorni organ javno otvara ponude i dostavlja zapisnik s otvaranja ponuda svim ponuđačima koji su dostavili ponude;
- 5) ugovorni organ odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili poništenju postupka javne nabavke dostavlja svim ponuđačima koji su dostavili ponude;
- 6) ugovorni organ dodjeljuje ugovor ponuđaču koji je dostavio najpovoljniju ponudu, u skladu sa uslovima iz okvirnog sporazuma, odnosno u skladu s precizno definiranim uslovima, u okviru uslova iz okvirnog sporazuma.

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, Direktorat za javno naručanje u Republici Sloveniji, itd.).

AJN je također provodio određene aktivnosti i po zaključku Vijeća ministara sa 36. sjednice održane 22.01.2024. godine. Naime, na toj sjednici Vijeće ministara se upoznalo sa zaključcima 14. sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, održane 21.12.2023. godine, te s tim u vezi zadužilo AJN i MFT BiH za postupanja po donesenom zaključku „Predstavnički dom PSBiH zadužuje Vijeće ministara BiH da u roku od 30 dana obavi raspravu o problemu nabavke aviokarata u institucijama Bosne i Hercegovine sa prijedlogom mjera za rješenje problema i da o tome obavijesti PSBiH“ odnosno da vodeći računa o zadanim rokovima pripremi informaciju s prijedlogom mjera za rješavanje problema nabavke aviokarata u institucijama BiH, u cilju razmatranja iste na Vijeću ministara.

U vezi sa navedenim, prema navodima iz AJN-a, održan je sastanak sa predstavnicima MFT BiH na kojem su dogovorene određene aktivnosti u vezi sa istim. AJN je 19.04.2024. godine sačinio prijedlog informacije u vezi sa navedenom problematikom i zatražila od MFT i drugih institucija BiH da dostave svoje sugestije i prijedloge za sačinjavanje informacije prema VM BiH.⁸⁶

⁸⁶ Prijedlog informacije, broj 02-07-2-216-3/24 od 19.04.2024. godine.

Prilog 8. Slabosti sistemskog rješenja i praksa drugih zemalja

Rezultati studijskih istraživanja pokazuju da je ZJN omogućio zaključivanja okvirnih sporazuma sa više ponuđača gdje se isti pozivaju da dostave ponude kada su poznati svi detalji nabavke, ali da, kada je u pitanju nabavka aviokarata, postojeće rješenje ima određene slabosti i ne može da efikasno odgovori dinamičnom tržištu aviokarata.

Sama procedura provođenja mini tenderisanja i nejasno definisanje pitanje žalbe na odluku o izboru/poništenju, ovakav postupak javne nabavke čini manje efikasnim.

Procedura mini tenderisanja se provodi na slijedeći način:

- a) za svaki ugovor ugovorni organ se pismeno obraća svim ponuđačima sa kojim ima zaključen okvirni sporazum;
- b) ugovorni organ određuje vremenski rok za podnošenje ponuda, uzimajući u obzir složenost predmeta nabavke i vrijeme potrebno za dostavljanje ponuda;
- c) ponude se podnose u pisanoj formi, a njihov sadržaj ostaje tajan sve do isteka roka predviđenog za dostavljanje ponuda;
- d) ugovorni organ javno otvara ponude i dostavlja zapisnik sa otvaranja ponuda svim ponuđačima koji su dostavili ponude;
- f) ugovorni organ odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili poništenju postupka javne nabavke dostavlja svim ponuđačima koji su dostavili ponude;
- g) ugovorni organ dodjeljuje ugovor ponuđaču koji je dostavio najpovoljniju ponudu, u skladu sa uslovima iz okvirnog sporazuma, odnosno u skladu sa precizno definisanim uslovima, u okviru uslova iz okvirnog sporazuma.

Sagovornici institucija iz uzorka ističu kako je procedura mini tenderisanja zahtjevana i da zahtjeva dosta vremena, koje institucije nekada nemaju kada je u pitanju nabavka aviokarata. Naročito ističu nejasno definisanje pitanje žalbe na odluku o izboru ili poništenju postupka kod mini tenderisanja. Naime, izmjenama ZJN-a iz 2022. godine je uvedena obaveza dostavljanja odluke o izboru/poništenju postupka kod provođenja mini tenderisanja, a kako pitanje žalbe na istu nije posebno definisano, institucije smatraju da treba primjenjivati rokove za žalbu utvrđene na odluke o izboru ili poništenju postupka definisane u članu 101. ZJN-a, a koji iznose 10 ili 5 dana od dana prijema odluke o izboru ili poništenju postupka, zavisno od vrste postupka koji se provodi.

S druge strane, prema navodima sagovornika, posebno do nejasnoće u postupanju i pravne nesigurnosti dovodi odredba u ZJN-u⁸⁷ koja definiše da se zabrana zaključivanja ugovora ne odnosi na dodjele ugovora u sklopu okvirnog sporazuma.

Jedna od zemalja EU (Republika Hrvatska) je također kod dodjele ugovora na osnovu zaključenih okvirnih sporazuma, gdje se ponuđači pozivaju da dostav ponude (mini tenderisanje), propisala obavezu dostavljanja odluke o odabiru ili poništenju svim ponuđačima koje su stranke okvirnog sporazuma⁸⁸, međutim ZJN Republike Hrvatske je

⁸⁷ Član 98. ZJN-a

⁸⁸ Član 153. Zakona o javnoj nabavci Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 120/16 i 114/22)

jasno i definisao da ta odluka postaje izvršna dostavom odluke ponuđaču⁸⁹. Žalba na ovu odluku je dozvoljena 30 dana od dana dostavljanja iste ponuđačima.⁹⁰

U Republici Hrvatskoj kod određenih institucija⁹¹ je utvrđena praksa da nabavke aviokarata planiraju kao zasebne predmete nabavke. Određeni izvori ukazuju⁹² da je Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za trgovinu i politiku javne nabavke Republike Hrvatske dalo mišljenje da se nabavke aviokarata mogu za svako pojedino putovanje odrediti kao zasebni predmeti nabavke, a više o tome kako slijedi:

Napomena: Ova točka se primjenjuje isključivo na obveznike ZJN-a.

U svezi nabave putnih karata i hotelskog smještaja, neposredno ili putem putničke agencije te može li se svako pojedino putovanje odrediti kao zasebni predmeti nabave, odnosno tretiraju li se putovanja planirana unutar jednog projekta kao jedna cjelina, UT smatra kako u svakom konkretnom slučaju valja sagledati sve okolnosti i na temelju njih primijeniti odgovarajući postupak nabave. Pri tome valja uzeti u obzir da li putovanje, odnosno više njih u sklopu pojedinog projekta predstavlja jednu cjelinu u smislu odredbi ZJN-a. Naime, u slučaju da predstavljaju cjelinu tada bi u obzir došlo sklapanje okvirnog sporazuma, a ukoliko se ne radi o cjelini tada bi se mogla provoditi zasebna nabava. Sukladno odredbi članka 203. ZJN-a, javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu. Ukoliko naručitelj u okviru jednog projekta planira određeni broj putovanja u svezi projekta pri čemu putovanja mogu predstavljati jednu cjelinu u smislu odredbe članka 203. ZJN-a, a koji se mogu okvirno odrediti u smislu količine i vremenskog perioda tada dolazi u obzir primjena okvirnog sporazuma.

Uvidom u planove javnih nabavki određenih institucija iz Republike Hrvatske⁹³, koji su dostupni na njihovim internet stranicama, utvrđeno je da nabavke aviokarata planiraju kao zasebne nabavke za koje je navedeno da će se provoditi jednostavni postupci nabavke.

Kod jednostavne nabavke, pravila, uslove i postupke utvrđuje naručilac općim aktom, uzimajući u obzir načela javne nabavke, te mogućnost **primjene elektroničkih sredstava komunikacije**.⁹⁴ U Smjernicama za provođenje postupka jednostavne nabavke se navodi da se zahtjev za dostavu ponuda može uputiti najmanje jednom ponuđaču, najmanje tri ponuđača, objavom na internet stranici ili na elektroničkom

⁸⁹ Član 306. i 307. Zakona o javnoj nabavci Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 120/16 i 114/22)

⁹⁰ Član 412. Zakona o javnoj nabavci Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 120/16 i 114/22)

⁹¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ministarstvo vanjskih i evropskih poslova i dr.

⁹² <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/03/Upute-upravljackog-tijela-za-upravljanje-nepravilnostima-u-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>

⁹³ Plan nabave Ministarstva pravosuđa i uprave za 2024 godinu.pdf (gov.hr)

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

Plan nabavki za 2024. godinu Ministarstvo vanjskih i evropskih poslova Republike Hrvatske

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

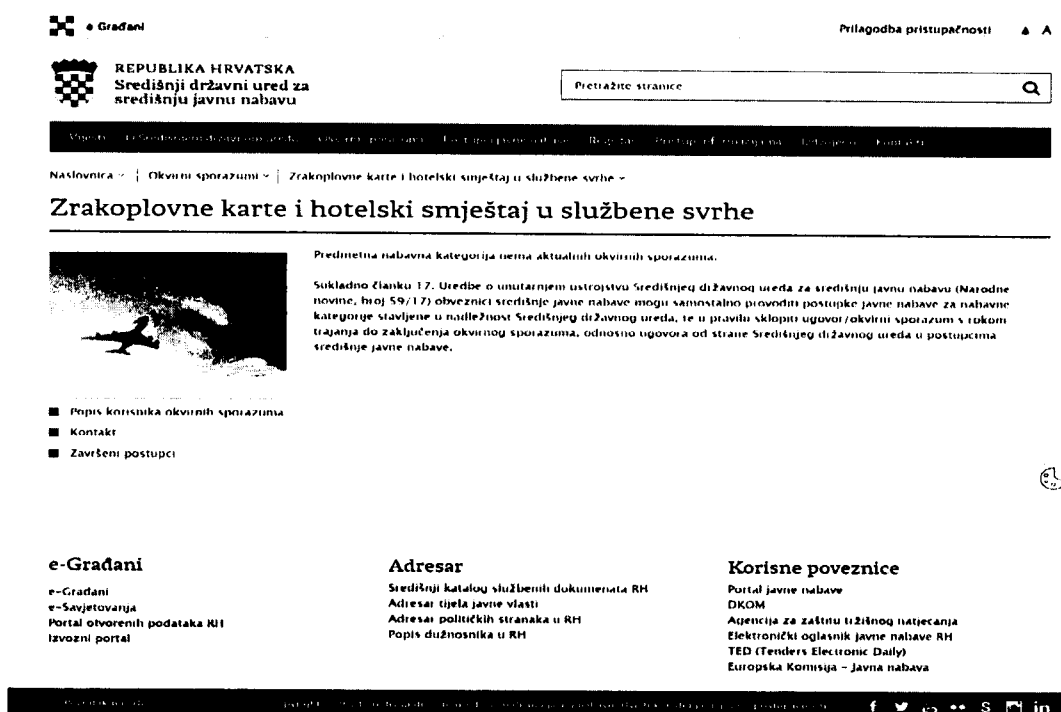
⁹⁴ Član 15. Zakona o javnim nabavkama R. Hrvatske

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016_12_120_2607.html

oglasniku javnih nabavki, ovisno o procijenjenoj vrijednosti nabavke. Protiv odluke o odabiru ili poništenju postupka nije moguće izjaviti žalbu kod jednostavne nabavke.⁹⁵

Smjernice također ističu da bi naručioci trebali nastojati na elektroničkoj dostupnosti zahtjeva za prikupljanje ponuda za jednostavnu nabavku te potpunoj elektroničkoj komunikaciji, **što podrazumijeva komunikaciju elektroničkim putem u svim fazama postupka, uključujući i podnošenje ponuda.**⁹⁶

I na kraju, bitno je napomenuti da je, iako Republika Hrvatska ima dugi niz godina uspostavljeno tijelo za središnju javnu nabavku, u čijoj kategoriji je i nabavka aviokarata, provjerom na njihovoj stranici utvrđeno da nemaju zaključene okvirne sporazume za nabavku aviokarata, a za isto su dali sljedeće saopštenje⁹⁷.



• Građani

Prilagodba pristupačnosti

REPUBLIKA HRVATSKA
Središnji državni ured za
središnju javnu nabavu

Potražite stranice

Naslovnica > Okvirni sporazumi > Zrakoplovne karte i hotelski smještaj u službene svrhe

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 mogu 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
- Završeni postupci

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

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

Korisne poveznice
Portal javne nabave
DOKOM
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja
Elektronički oglasnik javne nabave RH
TED (Tenders Electronic Daily)
Europska Komisija – Javna nabava

⁹⁵ <http://www.javnabavak.hr/userdocs/images/SMJERNICE%20JN%20-%202026.9..pdf>

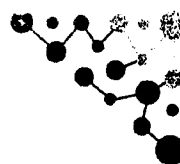
⁹⁶ <http://www.javnabavak.hr/userdocs/images/SMJERNICE%20JN%20-%202026.9..pdf>

⁹⁷ Središnji državni ured za središnju javnu nabavu - Zrakoplovne karte i hotelski smještaj u službene svrhe (gov.hr)

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



Bosna i Hercegovina
Regulatorna agencija za komunikacije
Босна и Херцеговина
Регулаторна агенција за комуникације
Bosnia and Herzegovina
Communications Regulatory Agency

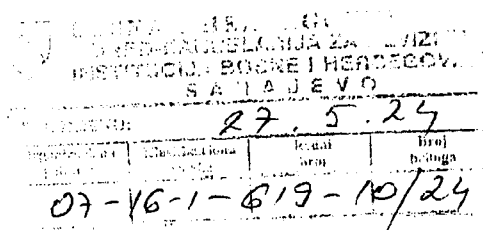


Broj: 02-16-1-442-3/24
Sarajevo, 20.05.2024. godine

Ured za reviziju Institucija BiH

Tešanjaska 24a/29

71000 Sarajevo



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 zaprimala 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 će 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 blagovremen 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.

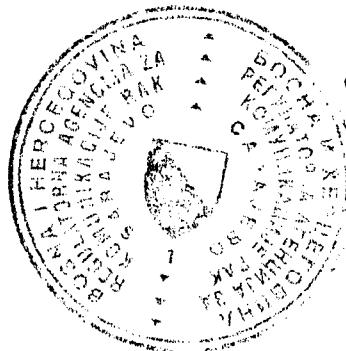
Internim aktima, definisan je rok za podnošenje inicijative za službena putovanja od 15 dana ali ovim putem bih još da napomenemo, da i prosjek kupovine karata od 16 dana u našem slučaju, pokazuje da su naše procedure za odobrenje službenih putovanja započinjale značajno prije predviđenih rokova.

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 tržišna konkurenciju i omogućiti ekonomičnije korištenje javnih sredstava.

S poštovanjem,

Dostavljeno:

- 1x naslovu
- 1x a/a



Generalni direktor

Draško Milinović



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 07-16-1-619-12 /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 sporazuma 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.

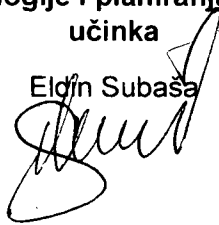
Dostavljene analiza u vašim komentarima koje ukazuju na kretanje cijena avio karata u odnosu na vrijeme/dane rezervacije se suštinski razlikuju od analiza koje je radila revizija za potrebe ove studije. U analizi koju je radila revizija, vrijeme putovanja posmatranih destinacija se nije mijenjalo i isto 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

Bosna i Hercegovina
VIJEĆE MINISTARA
Generalni sekretarijat

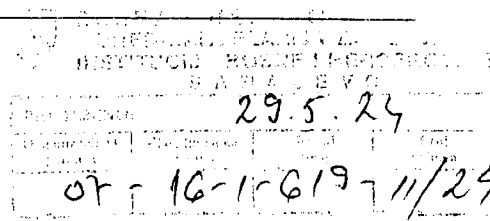


Босна и Херцеговина
САВЈЕТ МИНИСТРА
Генерални секретаријат

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



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, čarter 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 proslijeđuje informaciju do kada važi rezervacija koju je, sukladno tomu, moguće produžavati do roka kada Ured proslijedi 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 štićenim 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 koju 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 dohili 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 ponuđača 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 doduvanjem 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

**GENERALNI TAJNIK
VIJEĆA MINISTARA BIH**
mr. Robert Vidović





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

www.revizija.gov.ba



Broj: 07-16-1-619-13/24
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.

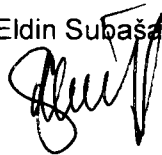
Pored navoda koje iznosite, reviziji niste dostavili dodatne dokaze koji značajnije mogu uticati na nalaze i preporuke navedene u Nacrtu izvještaja. Uvažavajući Vaše navode i specifičnosti u kojima funkcionišete, revizija je u Vašoj instituciji utvrdila putovanja koja su bila poznata značajno prije putovanja, 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.

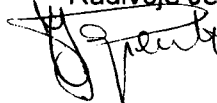
**Vođa tima, samostalni revizor za
poslove kontrole kvaliteta,
metodologije i planiranja revizije
učinka**

Eldin Subaša



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

Radivoje Jeremić



Dostavljeno:

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