



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



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-09-16-1-7-2/16  
Datum: 05.01.2016. godine

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO:	06.01.2016		
Organizaciona jedinica	Klasifikacija	Datum	Broj strana
01/4-16-1-	105/16		

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN  
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE  
BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1  
71 000 Sarajevo  
Bosna i Hercegovina

Predmet: Izvješće revizije učinka

Poštovani,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06), u prilogu akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu „Nabava osobnih dokumenata – studija slučaja“.

S poštovanjem,





## **IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA**

### **NABAVA OSOBNIH ISPRAVA Studija slučaja**

Broj: 01-02-03-09-16-1-7/16

Sarajevo, prosinac 2015.



## **Nabava osobnih isprava Studija slučaja**

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Nabava osobnih isprava - studija slučaja“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Načelima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka, Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka i zahtjevima relevantnih ISSAI standarda.

Cilj revizije je bio analizirati jesu li IDDEEA i druge nadležne institucije BiH, koje su imale svoju ulogu u procesu pripreme i provođenja nabave osobnih isprava, bile efikasne u pripremi i realizaciji nabave i jesu li poduzimale odgovarajuće aktivnosti da osiguraju povoljnu nabavnu cijenu isprava i funkcionalnost elektronske osobne iskaznice.

Nalazi revizije ukazuju da IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu u svim dijelovima procesa poduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provedbu transparentnog načina nabave, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava, sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti i osiguraju funkcionalnost elektronske osobne iskaznice.

IDDEEA i MCP nisu ponudili moguće alternative izabranoj tehnologiji izrade osobnih isprava, koja je značajno skuplja u odnosu na prethodnu, sa aspekta boljeg balansa sigurnosti i ekonomičnosti i uvažavanja ekonomskih i drugih okolnosti u kojima se nalazi BiH, a VM BiH, prilikom odobravanja nabave, nije tražilo ovakve analize.

IDDEEA i druge institucije BiH nisu bile efikasne u osiguravanju uvjeta za omogućavanje provođenja transparentnijih i konkurentnijih postupaka javne nabave osobnih isprava. Procedura nabave osobnih isprava je provedena najmanje transparentnim postupkom javne nabave - pregovaračkim postupkom bez objave obavijesti, a da prethodno nije na transparentan način ispitano postojanje konkurencije za izabranu tehnologiju.

U BiH još uvijek nisu stvoreni uvjeti za korištenje e-servisa pomoću elektronske osobne iskaznice, iako je to bio jedan od glavnih razloga za njeno uvođenje. Nakon izdanih više od 1,7 milijuna elektronskih osobnih iskaznica, i skoro tri godine od njenog izdavanja, ona još uvijek služi samo kao identifikacijski dokument.

Ugovorene količine osobnih isprava se temelje isključivo na povijesnim podacima, bez uzimanja u obzir ostalih relevantnih faktora. Na bazi takvih podataka su formulirane vrlo čvrste ugovorne odredbe u smislu dinamike isporuke i ukupnih količina osobnih isprava. Imajući u vidu da je u prve dvije godine izdano za oko 50% manje osobnih iskaznica i za oko 30% manje vozačkih dozvola od planirane i ugovorene količine, postoji mogućnost da neće biti potrebna ukupno ugovorena količina isprava.

U pripremi i provođenju procedure pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem, članovi pregovaračkog tima nisu raspolagali pouzdanim podacima o cijenama elektronskog čipa, niti su u pregovorima posebno potencirali pitanja ukupne strukture potrebnog ulaganja za uspostavljanje proizvodnje osobnih isprava u BiH, što je oslabilo pregovaračku poziciju IDDEEA-e.



Na temelju iznesenih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju je dao određene preporuke IDDEEA-i, VM BiH i drugim institucijama BiH.

Sukladno odredbama Zakona, Nacrt izvješća je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon isteka roka za očitovanje, sačinjeno je konačno izvješće revizije učinka, koje Vam se dostavlja na dalje postupanje.

ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA  
Dževad Nekić

GLAVNI REVIZOR  
Dragan Frankić



ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA  
Ranko Krsman



## KAZALO

Sažetak .....	6
1. UVOD .....	8
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju .....	8
1.2. Ciljevi revizije i revizijska pitanja .....	9
1.3. Kriteriji za procjenu .....	10
1.4. Obujam, ograničenja i izvori revizije .....	11
1.4.1. Obujam i ograničenja revizije .....	11
1.4.2. Izvori informacija i metode revizije .....	11
1.5. Struktura izvješća .....	12
2. OSOBNA ISKAZNICA I VOZAČKA DOZVOLA U BIH – OSNOVNE INFORMACIJE .....	14
2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir .....	14
2.1.1. Uvjeti za bezvizni režim .....	14
2.1.2. Minimalni sigurnosni standardi EU .....	15
2.2. Ugovor i cijene isprava .....	15
2.2.1. Ugovor i ugovorne odredbe .....	15
2.2.2. Određivanje cijene za građane BiH .....	16
2.3. Osnovne razlike starih i novih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola .....	18
2.4. Razlike u tehnologiji izrade starih i novih osobnih isprava .....	18
2.5. Prakse drugih država .....	19
2.6. Funkcionalnost osobne iskaznice – elektronski servisi .....	19
3. NALAZI REVIZIJE .....	21
3.1. Efikasnost i ekonomičnost institucija BiH u pripremi javne nabave osobnih isprava i osiguranju funkcionalnosti osobne iskaznice .....	21
3.1.1. Efikasnost institucija BiH u pripremi i provođenju nabave osobnih isprava .....	21
3.1.2. Izbor tehnologije i elektronskog čipa .....	22
3.1.2.1. Izbor tehnologije .....	23
3.1.2.2. Izbor i cijena elektronskog čipa .....	26
3.1.3. Aktivnosti institucija na osiguranju funkcionalnosti elektronske osobne iskaznice u praksi .....	27
3.2. Pregovarački postupak nabave osobnih isprava .....	29
4. ZAKLJUČCI .....	32
4.1. Aktivnosti institucija BiH u pripremi nabave osobnih isprava i osiguravanju funkcionalnosti elektronske osobne iskaznice .....	32
4.2. Priprema i provođenje pregovaračkog postupka .....	33
5. PREPORUKE .....	35
Privitci .....	



## SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA

AJN	Agencija za javne nabave BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
ICAO	ICAO – Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo ( <i>International Civil Aviation Organization</i> )
IDDEEA	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i zaštitu podataka BiH
IP	Idejni projekat
IPA	Instrument predpristupne pomoći (The Instrument for Pre-Accession Assistance)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
KM	Konvertibilna marka
MCP	Ministarstvo civilnih poslova BiH
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
UINO	Uprava za neizravno oporezivanje BiH
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
VM BiH	Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine
ZJN	Zakon o javnim nabavama





## Sažetak

### Glavni nalazi:

Sa izdavanjem osobnih isprava se kasnilo dva mjeseca. Najveće kašnjenje desilo se u proceduri usvajanja zakonskih propisa za koju je u planu navedeno da će trajati 12 mjeseci, a u konačnici je trajala 21 mjesec.

Ukupna nabavna vrijednost novih osobnih isprava, planirana u IP, je veća za skoro 83 milijuna KM, u odnosu na ukupnu nabavnu vrijednost osobnih isprava iz prethodnog desetogodišnjeg razdoblja.

U postupku revizije nije prezentiran nijedan zvanični dokument nadležnih institucija BiH koji, u fazi pripreme IP, nalaže izbor najvećeg stupnja zaštite osobnih isprava i primjenu izabrane tehnologije.

U IP nisu prezentirana moguća alternativna rješenja koja nude balans sigurnosti i ekonomičnosti u izboru tehnologije i uvažavaju ekonomske i druge okolnosti u kojima se nalazi BiH i njeni građani, te osiguravaju konkurentnost u postupku nabave.

Informacija MCP-a, na temelju koje je VM odobrilo nastavak aktivnosti, je fokusirana na okolnosti i pravdanje izabrane tehnologije, a nije se bavila ekonomskim efektima izabranog rješenja, odnosno efektima po građane BiH, iako je u pitanju značajno povećanje u odnosu na nabavne cijene starih osobnih isprava.

VM BiH je usvojilo informaciju MCP-a i predložene zaključke i odobrilo realizaciju projekta, iako ona nije sadržavala bitne informacije po pitanju ekonomičnosti niti je nudila prijedloge mogućih alternativnih rješenja. VM BiH nije tražilo dodatne analize i alternativne prijedloge za ovo opredjeljenje od MCP-a, iako je u odnosu na prethodnu tehnologiju izrade osobnih iskaznica ova tehnologija značajno skuplja u odnosu na tehnologiju korištenu u prethodnom ciklusu izdavanja osobnih isprava.

Provođenje pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem dovelo je u pitanje transparentnost i ekonomičnost u nabavi elektronskog čipa koji u cijeni osobne iskaznice, prema procjenama IDDEEA-e, sudjeluje u vrijednosti između 30-45% ili, izraženo u apsolutnoj vrijednosti u odnosu na planiranu količinu osobnih iskaznica, između 30 i 40 milijuna KM.

Nakon skoro tri godine izdavanja osobnih isprava, još uvijek nije izvršeno testiranje usklađenosti proizvedenih osobnih isprava, uključujući postojanje i karakteristike elektronskog čipa, sa tehničkim zahtjevima iznesenim u tenderskoj dokumentaciji.

Iako su ukupni izdaci koje građani plaćaju za uvođenje elektronskog čipa i osiguranje funkcionalnosti osobne iskaznice značajni, još uvijek nisu razvijeni ili nisu u funkciji servisi koje bi građani mogli koristiti putem osobne iskaznice. Od uvođenja elektronske osobne iskaznice proteklo je skoro 3 godine, a više od 1,7 milijuna građana je zatražilo i dobilo elektronsku osobnu iskaznicu.

Funkcionalnost elektronske osobne iskaznice se trenutno svela samo na funkciju identifikacijske isprave, što je bila i prije uvođenja elektronskog čipa.

Pregovori sa ponuđačem su bili bazirani na količini osobnih isprava koja je bila predviđena u IP, ali se tijekom realizacije pokazalo da planirane količine nisu precizno procijenjene.



U 2013. i 2014. godini, na temelju stvarnih potreba građana, isporučeno je oko 50% manje osobnih iskaznica i oko 30% manje vozačkih dozvola nego što je to planirano i ugovoreno. Ovo ukazuje na mogućnost da, pod uvjetom nastavka ovakvog trenda, ukupna količina osobnih isprava, na kraju razdoblja bude značajno manja od planirane.

Za dvije godine isporuke osobnih isprava IDDEEA je iz proračuna isplatila avans u vrijednosti od 15,3 milijuna KM, što iznosi oko 60% u odnosu na stvarno isporučenu količinu. Da je ugovorena isplata avansa pratila stvarno isporučene količine, u prve dvije godine bilo bi plaćeno svega 7,8 milijuna KM.

Iz zapisnika sa obavljenih pregovora evidentno je da pregovarački tim nije nametao pitanje cijene elektronskog čipa koja, kao što je ranije navedeno, značajno utječe na konačnu cijenu isprava.

Zanemaren je vremenski aspekt kod razvitka tehnologije izrade čipova, u smislu mogućeg smanjivanja cijene starijih generacija zbog izlaska nove generacije čipova.

Članovi pregovaračkog tima tijekom pregovora nisu imali točne podatke o tome na koji način i koliko će uspostavljanje proizvodnje u BiH koštati ponuđača.

S ciljem da se u razgovorima sa dobavljačem osobnih isprava pokušaju redefinirati odredbe Ugovora koje mogu imati štetne posljedice po proračun institucija BiH, te da se elektronska osobna iskaznica, za koju su građani platili značajno veće iznose u odnosu na prethodnu, učini funkcionalnom u punom kapacitetu, Ured je IDDEEA i VM BiH dao određene preporuke. Preporuke su dane i ostalim institucijama BiH, kojima slabosti uočene na slučaju nabave osobnih isprava mogu koristiti u njihovim aktivnostima u pripremi i provođenju procedura javnih nabava.





## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Prema zakonima BiH, svaki građanin BiH stariji od 18 godina dužan je imati osobnu iskaznicu, a za upravljanje motornim vozilom i vozačku dozvolu. Do 2003. godine ove isprave su izdavane na temelju entitetskih i kantonalnih propisa, a 2003. godine, u sklopu projekta CIPS<sup>1</sup>, uvedene su nove osobne iskaznice i vozačke dozvole (osobne isprave), jedinstvene i jednoobrazne za sve građane BiH. Kako je za većinu građana BiH propisano da je važenje osobnih isprava 10 godina, nove osobne iskaznice BiH je uvela početkom 2013. godine.

Sukladno svojoj nadležnosti, nabavu novih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola (osobnih isprava) pripremila je i provela Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA), nakon čega je sklopila Ugovor<sup>2</sup> sa poduzećem Muehlbauer d.o.o Banja Luka (poduzeće Muehlbauer). Nabavi novih isprava prethodile su aktivnosti Vijeća ministara BiH (VM BiH), koje je usvojilo Strategiju razvoja IDDEEA-e<sup>3</sup>, te aktivnosti Parlamenta BiH, koji je izmijenio postojeći Zakon o osobnoj iskaznici državljanina BiH<sup>4</sup>. Izmjene Zakona su omogućile uvođenje osobne iskaznice sa elektronskim memorijskim elementom (elektronski čip).

Ugovor je sklopljen nakon provedene procedure pregovaranja sa jednim ponuđačem. Vrijednost zaključenog ugovora za nabavu osobnih isprava iznosila je 104,9 milijuna KM. Ugovor je sklopljen na desetogodišnje razdoblje, a zaključkom VM BiH je određeno da sve troškove nabave, administriranja i izdavanja isprava snose građani BiH<sup>5</sup>.

Vrijednost ukupnog projekta je puno značajnija ako se na vrijednost Ugovora dodaju i dodatni izdaci koje će imati građani kako bi elektronska iskaznica bila funkcionalna u punom kapacitetu.<sup>6</sup>

Nabava osobnih isprava privukla je dosta veliku pozornost javnosti, imajući u vidu značaj i ozbiljnost posla. Dok se s jedne strane pojavljuju afirmativni stavovi o cijelom postupku i govori o tome kako je BiH dobila najbolje i najsigurnije isprave, s druge strane pojavljuju se stavovi u kojima se iskazuje sumnja u regularnost cijelog postupka i otvaraju druga pitanja.

Kroz izvješća o izvršenoj financijskog reviziji IDDEEA-e, Ured je već ukazivao na nedostatke u samom Ugovoru, o čemu se više može pročitati u izvješćima o financijskoj reviziji IDDEEA-e, koji su dostupni na internetu<sup>7</sup>, a dijelom i u poglavlju 2. ovog Izvješća.

<sup>1</sup> CIPS sustav (Citizens' Identification Protection System = Sistem identifikacije i zaštite građana) je projekat uspostavljanja jedinstvene baze podataka o svakom državljaninu BiH, pri čemu se pored podataka o jedinstvenom matičnom broju oko kojeg je organizirana, mogu vezati i drugi podaci o nekom građaninu. Cilj je da, uz osiguran siguran sustav pristupa, državne institucije i drugi organi mogu koristiti te podatke radi efikasnijeg i bržeg rada.

<sup>2</sup> Puni naziv ugovora: Ugovor o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica kao i isporuke kartica i kompletnog sustava za personalizaciju elektronskih osobnih iskaznica i održavanje sustava na 10 godina.

<sup>3</sup> Strategija razvoja IDDEEA-e, za razdoblje 2010.-2015., usvojena je na 120. sjednici VM BiH održanoj 29.4.2010. godine. U Strategiji je, sukladno zahtjevima europskih tijela za ovu oblast, predviđeno uvođenje novih isprava.

<sup>4</sup> Zakon o osobnoj iskaznici državljanina BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12)

<sup>5</sup> Zaključci i sugestije sa 5. sjednice VM BiH održane 05.04.2012. godine pri čemu se tekst Informacije usuglašava sa sugestijama danim u mišljenju MFT BiH, na način da se iz cijene dokumenata prioritetno osigura povrat ulaganja u sustav izdavanja osobnih isprava.

<sup>6</sup> Pored ovoga postoje i fiksni troškovi projekta koji se odnose na troškove administriranja dijelom sustavom izdavanja osobnih isprava o kojima je više navedeno u Poglavlju 2. Izvješća. Za funkcionalnost osobne iskaznice u korištenju elektronskih servisa, potrebno će biti izvaditi odgovarajuću potvrdu od nadležnih organa i nabaviti čitač elektronskog čipa.

<sup>7</sup> [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



Imajući u vidu značaj uočenih slabosti i nepravilnosti, a sukladno članku 19. Zakona o reviziji, Ured je, tijekom revizije financijskih izvješća IDDEEA-e za 2012. godinu, o svemu obavijestio Tužiteljstvo BiH.

Nakon potpisivanja Ugovora pojavili su se brojni medijski i drugi javni komentari koji problematiziraju nabavu osobnih isprava. Najčešće se postavlja pitanje visine cijene, transparentnosti postupka i opravdanosti uvođenja skupljih dokumenta.<sup>8</sup>

Prema informacijama objavljenim u medijima, Transparency International Bosne i Hercegovine (TIBiH) je njemačkim istražnim organima uputio informacije vezane za nabavu osobnih isprava.<sup>9</sup>

Nakon razmatranja Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji IDDEEA-e u kojima su navedene slabosti i propusti zaključenog Ugovora, Parlamentarna skupština BiH je usvojila zaključak prema kojem je zadužila Ured za reviziju institucija BiH da provede reviziju učinka predmetnog Ugovora.<sup>10</sup>

Uvažavajući sve navedene činjenice, Ured je, sukladno principima ISSAI 1 (III.), razumijevajući da se i Zaključkom Parlamentarne skupštine BiH željelo doprinijeti unaprjeđenju korištenja i upravljanja javnim sredstvima, te sukladno ISSAI 300.10, odlučio dodatno rasvijetliti ovaj problem sa aspekta revizije učinka.

## 1.2. Ciljevi revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije je, na konkretnom primjeru nabave osobnih isprava, analizirati jesu li IDDEEA i druge nadležne institucije BiH koje su imale svoju ulogu u procesu pripreme i provođenja nabave osobnih isprava bile efikasne u pripremi i realizaciji nabave i jesu li poduzimale odgovarajuće aktivnosti da osiguraju povoljnu nabavnu cijenu isprava i funkcionalnost elektronske osobne iskaznice.

Revizija će dati odgovor na glavno revizijsko pitanje i, sukladno tome, definirana revizijska potpitanja. Glavno revizijsko pitanje je:

**Jesu li IDDEEA i druge nadležne Institucije BiH koje su bile uključene u proces pripreme i provođenja nabave osobnih isprava, u svim dijelovima procesa nabave poduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju osiguravanja povoljnih uvjeta nabave i njihove funkcionalnosti?**

Odgovor na revizijsko pitanje će se dobiti odgovarajući na sljedeća revizijska potpitanja:

1. Jesu li IDDEEA i druge nadležne institucije BiH koje su bile uključene u proces pripreme i provođenja procesa nabave osobnih isprava poduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provedbu transparentnog načina nabave, izbor optimalnog

<sup>8</sup> <http://ba.n1info.com/a24283/Vijesti/Vijesti/Bh.-vlast-i-afere-Muhlbauer.html>  
<http://radiosarajevo.ba/novost/171724/koliko-gradani-regije-placaju-licne-dokumente-najskuplja-vozacka-u-bih>  
<http://www.vecernji.ba/novi-dokumenti-u-bih-novi-udar-na-dzepove-gradjana-479621>

<sup>9</sup> Dnevni avaz, Internet portal od 07.10.2014. godine „TIBiH informirao njemačke istražitelje o nabavama IDDEEA.

<sup>10</sup> Zaključak Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH broj: 01/a-50-1-15-73/14 od 25.9.2014. U Zaključku se navodi sljedeće: „Zadužuje se Ured za reviziju institucija BiH da obavi i Zastupničkom domu dostavi reviziju učinka Ugovora o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektronskih osobnih iskaznica i održavanje sustava u razdoblju od 10 godina.“



tehnološkog rješenja novih osobnih isprava sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti, i funkcionalnost elektronske osobne iskaznice?

2. Je li IDDEEA, u pripremi i provođenju pregovaračkog postupka, poduzimala odgovarajuće aktivnosti za ostvarivanje povoljnih uvjeta nabave osobnih isprava?

### **1.3. Kriteriji za procjenu**

Shodno ISSAI 300.27, utvrđeni su prikladni kriteriji koji odgovaraju revizijskim pitanjima i povezani su sa načelima ekonomičnosti i efikasnosti. Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se dala ocjena predmeta revizije.

Osnovni kriterij za procjenu:

Imajući na umu da je opredjeljenje vlasti da građani plate sve troškove nabave, izdavanja i administriranja osobnih isprava, te temeljna načela rada javne uprave, IDDEEA, kao nositelj aktivnosti, ali i druge nadležne institucije BiH uključene u proces nabave, su poduzimale maksimalne napore da osiguraju ekonomičnost i efikasnost u svakoj fazi procesa.

Za potrebe provođenja ove revizije detaljnije su razrađeni kriteriji revizije za prvo i drugo revizijsko potpitanje.

#### **Kriteriji za prvo revizijsko pitanje:**

IDDEEA i druge nadležne institucije BiH su blagovremeno poduzimale aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi osigurale da se postignu planirani rokovi koji osiguravaju blagovremeno izdavanje novih osobnih isprava i provođenje transparentnih postupaka nabave.

IDDEEA i druge nadležne institucije BiH su vodile računa o ekonomskim, sigurnosnim i drugim okolnostima, bitnim za predmetnu oblast, u kojima se nalazi BiH, te na bazi toga, na temelju više prihvatljivih prijedloga, izabrale najpovoljnije tehnološko rješenje izdavanja novih osobnih isprava koje uspostavlja balans između sigurnosti i ekonomičnosti i koji, istovremeno, ne ugrožava status do sada postignutih međunarodnih sporazuma.

IDDEEA i druge nadležne institucije BiH su poduzele aktivnost da osiguraju punu funkcionalnost elektronske osobne iskaznice, s obzirom na to da je njena unaprijeđena funkcionalnost glavni razlog za veću cijenu. Ovo znači da su institucije BiH donijele konkretne mjere za razvoj i uvođenje elektronskih servisa, koji će najbrže osigurati koristi za građane BiH te razvile većinu potrebnih servisa.

#### **Kriterij za drugo revizijsko pitanje:**

U pripremama za provođenje pregovaračkog postupka, IDDEEA je napravila jasan plan pregovora i izvršila adekvatne pripreme te osigurala kompetentan pregovarački tim, u kojem dominiraju stručnjaci iz predmetne oblasti.

Tijekom provođenja pregovaračkog postupka potencirana su sva bitna pitanja koja utječu na konačnu cijenu osobnih isprava, vrednovan je njihov utjecaj na konačnu cijenu i svi rizici pravilno su ugrađeni u Ugovor sa odabranim ponuđačem.



## 1.4. Obujam, ograničenja i izvori revizije

### 1.4.1. Obujam i ograničenja revizije

Uvažavajući iznesene razloge za provođenje predmetne revizije iznesene u poglavlju 1.1. ovog Izvješća, prigodom definiranja obujma revizije učinka, kao i tijekom dizajniranja i provođenja revizije, primijenjeni su adekvatni zahtjevi predviđeni standardima ISSAI 100 i 300, kao i Etičkim kodeksom Ureda za reviziju.

Revizija je usmjerena na ispitivanje jesu li IDDEEA i druge nadležne institucije BiH na vrijeme poduzimale aktivnosti kako bi se sa izdavanjem osobnih isprava moglo započeti u određenom roku, jesu li prilikom izrade tehnološkog rješenja, njegovog usvajanja i provođenja odabranog postupka nabave, institucije BiH vodile načelima ekonomičnosti i efikasnosti, kako bi osigurale povoljne cijene osobnih isprava.

Ispitivalo se i jesu li IDDEEA i nadležne institucije BiH osigurale punu funkcionalnost osobnih isprava imajući u vidu da je zbog toga došlo do značajnog povećanja njihove cijene u odnosu na ranije razdoblje.

Revizija se, u određenim dijelovima, bavila i problemima koji su ranije spomenuti u izvješćima financijske revizije, u mjeri koliko se takvi nalazi uklapaju u pristup revizije učinka ili u mjeri koliko je to potrebno da se pojasni ili upotpuni pristup revizije učinka.

U studiji su analizirane aktivnosti institucija koje su izravno bile uključene u proces nabave i to: IDDEEA, MCP i Vijeće ministara BiH.

Prilikom pisanja izvješća, nastojalo se izbjeći iznošenje i komentiranje povjerljivih podataka koji se tiču tehnologije izrade osobnih isprava, na koje je upozoravala IDDEEA, te zbog toga neki dijelovi izvješća nisu detaljnije objašnjavani.

Nije se ispitivala opravdanost uvođenja elektronske osobne iskaznice, jer je to političko opredjeljenje Parlamentarne skupštine BiH iskazano kroz usvajanje Izmjena i dopuna Zakona o osobnoj iskaznici.

Revizijom se nije ispitivalo određivanje konačne cijene osobnih isprava za građane BiH, nego samo aktivnosti nadležnih institucija do momenta zaključivanja Ugovora sa izabranim ponuđačem. Konačnu cijenu isprava za građane odredilo je VM BiH na temelju analiza koje je ponudila IDDEEA, nakon završetka procedure nabave isprava.

Revizija nije bila fokusirana na proceduralna, pravna pitanja i pitanja usklađenosti, nego na pitanja koliko su IDDEEA i nadležne institucije BiH vodile računa o ekonomičnosti i efikasnosti u pojedinim fazama procesa nabave osobnih isprava.

Nije bilo značajnih ograničenja u provođenju revizije koja bi utjecala na prikupljanje i prezentiranje dokaza i izvođenje zaključaka u postavljenom obujmu revizije.

### 1.4.2. Izvori informacija i metode revizije

Kao glavni izvor informacija za potrebe ove studije korišteni su podaci iz dokumentacije IDDEEA-e, različite vrste izvješća, zapisnika i prepiske između IDDEEA-e i ostalih institucija.

Provedeni su intervjui sa ravnateljem institucije, članovima pregovaračkog tima iz IDDEEA-e i drugim predstavnicima IDDEEA-e. Razgovori sa ravnateljem institucije i predstavnicima





pregovaračkog tima obavljani su u prostorijama IDDEEA-e u Banja Luci. Također, obavljani su razgovori i sa predstavnicima Ministarstva civilnih poslova, Sektora za državljanstvo i putne isprave.

U cilju povećanja efikasnosti i ekonomičnosti revizije, dodatna pojašnjenja od IDDEEA-e tražena su putem e-maila, a odgovori IDDEEA-e dostavljeni su putem e-maila i službenim putem. Dodatna pojašnjenja od IDDEEA-e, ali i drugih institucija, tražena su i putem telefona.

Radi boljeg razumijevanja problematike, članovi revizijskog tima obišli su i tvornicu poduzeća Muehlbauer d.o.o., Banja Luka, kao i Centar za personalizaciju podataka u sklopu IDDEEA-e. Tom prigodom, članovima tima je na korektan način prezentiran cijeli proces izrade i personaliziranja osobnih isprava, način ugradnje elektronskog čipa u tijelo kartice, kao i način provjere njegove ispravnosti.

U cilju prikupljanja relevantnih informacija iz predmetne oblasti, korišteni su izvori sa interneta, stručne studije, iskustva drugih zemalja, i to zemalja iz okruženja, ali i zemalja EU. Analiziran je pravni okvir u BiH, međunarodni ICAO standardi koji reguliraju ovu oblast, te Mapa puta bezviznog režima.

U cilju objektivnog sagledavanja problematike, obavljani su razgovori u Agenciji za javne nabave BiH (AJN) i Uredu koordinatora za reformu javne uprave (PARCO).

Revizijski tim je obavio i posjetu Graničnoj policiji BiH s ciljem provjere funkcionalnosti osobne iskaznice, gdje se uvjerio u postojanje i funkcionalnost elektronskog čipa prilikom prelaska granice BiH.

Korišteni su i podaci iz izvješća Ureda o reviziji finansijskih izvješća institucija BiH, kao i izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH.

Podaci dobiveni tijekom intervjuiranja predstavnika IDDEEA-e i ostalih institucija BiH uspoređivani su sa podacima iz prikupljene dokumentacije iz IDDEEA-e i drugih izvora.

Dobivene informacije su analizirane i uspoređivane sa uspostavljenim kriterijima te su, na temelju toga, izrađeni nalazi revizije i doneseni određeni zaključci.

Radi informiranja novog menadžmenta IDDEEA-e<sup>11</sup> o samoj reviziji i nalazima revizije, prije slanja Nacrta izvješća, održana je prezentacija nalaza u prostorijama Ureda.

### 1.5. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka nabave osobnih isprava. Predstavljen je cilj revizije i revizijska pitanja, obujam i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode prikupljanja i obrade informacija i podataka.

Poglavlje 2. daje osnovne informacije o osobnim ispravama koje se tiču zakonskog, strateškog i međunarodnog okvira. Daju se osnovne informacije o sklopljenom ugovoru i cijenama osobnih isprava. Također, predstavljene su osnovne razlike između starih i novih osobnih isprava, prakse drugih zemalja i osnovni pojmovi o elektronskim servisima, za čije korištenje je potrebna elektronska osobna iskaznica.

<sup>11</sup> Novi ravnatelj IDDEEA imenovan je u završnoj fazi revizije, nakon što je revizijski tim obavio potrebne razgovore sa prethodnim ravnateljem, za vrijeme čijeg je mandata započet i okončan proces nabave osobnih isprava.



Osnovni nalazi, sukladno definiranim revizijskim pitanjima i kriterijima revizije, predstavljeni su u Poglavlju 3.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su dane preporuke IDDEEA-i, VM BiH i svim drugim institucijama BiH.





## 2. OSOBNA ISKAZNICA I VOZAČKA DOZVOLA U BIH – OSNOVNE INFORMACIJE

### 2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir

Prema Zakonu o osobnoj iskaznici, posjedovanje osobne iskaznice je obavezno za sve građane koji su stariji od 18 godina, a kojima je prebivalište u BiH, dok je obveza posjedovanja vozačke dozvole utvrđena Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH<sup>12</sup>.

Prve jedinstvene osobne isprave građani BiH su dobili 2003. godine u sklopu projekta CIPS. Njihovo važenje je bilo 10 godina, što znači da je važenje prvih CIPS iskaznica isteklo u siječnju 2013. godine.

Sukladno svojoj nadležnosti<sup>13</sup>, IDDEEA je, u veljači 2010. godine, izradila Strategiju razvoja IDDEEA-e za razdoblje 2010.-2015. Strategiju je usvojilo VM BiH u travnju iste godine.

Ovim dokumentom predviđeno je unaprjeđenje osobnih isprava i uvođenje elektronske osobne iskaznice, a kao osnovni preduvjet određeno je usvajanje izmjena Zakona o osobnoj iskaznici, kako bi se dobilo zakonsko uporište za izdavanje novih isprava.

Unaprjeđenje sigurnosti dokumenata proistječe i iz standarda Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO - *International Civil Aviation Organization*). ICAO je specijalizirana ustanova Ujedinjenih naroda zadužena za stalni nadzor uvođenja i provođenja Konvencije za međunarodno civilno zrakoplovstvo, a mjerodavna je i za propisivanje i definiranje standarda za strojno čitljive putne isprave, a u ove isprave se ubraja i osobna iskaznica BiH.

#### 2.1.1. Uvjeti za bezvizni režim

Bosna i Hercegovina je u okviru dijaloga o liberalizaciji viznog režima sa EU imala obvezu implementacije određenih mjera i obvezu ispunjenja određenih zahtjeva, a sukladno Mapi puta<sup>14</sup> za liberalizaciju viznog režima.

U okviru jednog od poglavlja koji su bili predmet razmatranja od strane Monitoring tima iz EU formiranog za provjeru ispunjenja obveza BiH, se posebno vršio pregled i evaluacija/mjerenje rezultata iz oblasti sigurnosti isprava, pri čemu su se u okviru navedene oblasti pratile i poduzete aktivnosti na osiguranju razine sigurnosti osnovnih isprava (npr. rodni list, uvjerenje o državljanstvu i dr.) i osobnih iskaznica, kao i poštivanje strogih procedura izdavanja.

U dokumentu se ne navodi koja razina sigurnosti osnovnih isprava i osobnih iskaznica se zahtijeva, a u okviru navedene oblasti u fokusu je izdavanje biometrijskih putovnica. Predmet razmatranja Monitoring tima je usklađenost sigurnosnih elemenata biometrijskih putovnica sa ICAO i EU standardima.

<sup>12</sup> Službeni glasnik BiH, broj 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13

<sup>13</sup> Pored ostalog, IDDEEA je nadležna za poslove predlaganja i provedbe strategije i razvojne politike u BiH u području identifikacijskih isprava, a prema standardu ICAO 9303 i drugim relevantnim standardima, te za propisivanje standarda iz oblasti identifikacijskih isprava.

<sup>14</sup> Mapa puta za liberalizaciju viznog režima sa BiH predstavlja mehanizam ili dokument u kojem Europska komisija postavlja određene zahtjeve pred BiH. Ispunjenjem uvjeta iz Mape puta građani BiH koji posjeduju biometrijske putovnice mogu putovati u zemlje Šengenskog prostora od 15. prosinca 2010. godine.



### 2.1.2. Minimalni sigurnosni standardi EU

Vijeće za pravdu i unutarnje poslove Vijeća EU je, 4.12.2006. godine, na 2768. sastanku, usvojilo rezoluciju/uredbu predstavnika vlada zemalja članica unutar vijeća EU o minimalnim sigurnosnim (zaštitnim) standardima za nacionalne identifikacijske osobne iskaznice država članica EU. Standardi pružaju izbor od više opcija i ne određuju točan nivo zaštite i sigurnosti u korištenju materijala, tehnika izdavanja, tehnika štampanja, itd.

## 2.2. Ugovor i cijene isprava

### 2.2.1. Ugovor i ugovorne odredbe

Nakon što je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici usvojen na sjednici Parlamentarne skupštine BiH, IDDEEA je započela proceduru javne nabave osobnih isprava putem pregovaračkog postupka s jednim ponuđačem, bez objave obavijesti.

IDDEEA je uputila poziv za sudjelovanje u pregovaračkom postupku nabave poduzeću Muehlbauer ID Services GmbH, iz Njemačke. Ponudu je dostavila grupa ponuđača koju čine navedeno poduzeće i tek osnovano poduzeće Muehlbauer Banja Luka. Analizom dostavljene ponude, Povjerenstvo za provođenje pregovaračkog postupka je konstatalo da grupa ponuđača ispunjava potrebne uvjete iz tenderske dokumentacije.

Nakon provedenog pregovaračkog postupka, IDDEEA je dostavila Pravobraniteljstvu BiH Nacrt ugovora u kojem se navodi da Ugovor potpisuje ravnatelj IDDEEA-e i grupa ponuđača (Muehlbauer ID Services GmbH sa sjedištem u ulici Josef-Muehlbauer Platz 1 Roding i Muehlbauer d.o.o. Banja Luka) koju predstavlja direktor poduzeća Muehlbauer d.o.o. Banja Luka. Pravobraniteljstvo BiH dalo je pozitivno mišljenje na dostavljeni Nacrt ugovora. Međutim, nakon toga, 17.7.2012. godine, IDDEEA je potpisala ugovor samo sa poduzećem Muehlbauer d.o.o. Banja Luka. U potpisanom Ugovoru nije navedeno da ovo poduzeće zastupa grupu ponuđača, kako je to bilo navedeno u Nacrtu ugovora. Sukladno odredbama Zakona<sup>15</sup>, IDDEEA je nakon potpisivanja Ugovora isti dostavila Pravobraniteljstvu BiH. Tijekom revizije nisu nam prezentirani podaci da je Pravobraniteljstvo BiH davalo bilo kakve komentare na dostavljeni Ugovor.

VM BiH je nakon razmatranja informacije o sustavu elektronske osobne iskaznice, vozačke dozvole i sustava za izradu i personalizaciju elektronskih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola, svojim zaključkom dalo suglasnost IDDEEA-i da može zaključiti ugovor.<sup>16</sup>

Ugovor su potpisali direktor poduzeća Muehlbauer d.o.o Banja Luka i pomoćnik ravnatelja IDDEEA-e za financijske i pravne poslove. Ugovor je potpisan na 10 godina, a vrijednost ugovora je blizu 105 milijuna KM.

U sljedećoj tablici predstavljeni su osnovni elementi ukupne vrijednosti Ugovora.

<sup>15</sup> Članak 13. Zakona o Pravobraniteljstvu BiH, Službeni glasnik BiH broj: 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/04)

<sup>16</sup> Obavijest o zaključcima VM BiH broj: 05-07-1-1931-51/12 od 06.07.2012. godine



Tablica br.1: Ugovorene količine i cijene

Opis	Količina	Cijena/KM	Iznos/KM
Osobne iskaznice	5.000.000	18,72	93.600.000
Vozačke dozvole	2.000.000	4,68	9.360.000
Testne kartice	-	-	24.593
Softver i Hardver	-	-	2.000.000
<b>Ukupno:</b>	-	-	<b>104.984.593</b>

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka iz Ugovora

Kao što se vidi iz tablice, najveći iznos Ugovora odnosi se na nabavu osobnih isprava i to u iznosu od 102.960.000 KM. Ugovorene su i usluge održavanja čija vrijednost ovisi o broju pruženih usluga, što može povećati ukupnu vrijednost Ugovora.

Nakon potpisivanja Ugovora poduzeće Muehlbauer d.o.o. Banja Luka je uspostavilo proizvodnju osobnih isprava u objektu zakupljenom od poduzeća Nites d.o.o. Banja Luka, koje je istovremeno i suvlasnik poduzeća Muehlbauer d.o.o. Banja Luka.

U Ugovoru su sadržane odredbe za koje je u Izvješću Ureda o izvršenoj financijskoj reviziji IDDEEA-e za 2013. godinu konstatirano da postoje indicije o mogućim štetnim posljedicama za proračun institucija BiH, a iste su, uz druge dodatne, navedene i u dopisu koji je Ured tijekom revizije, sukladno članku 19. Zakona o reviziji institucija BiH, uputio prema Tužiteljstvu BiH.

Definirane su minimalne godišnje količine osobnih isprava koje je IDDEEA dužna kupiti bez obzira na stvarne potrebe za ispravama. Ugovoreno je i avansno plaćanje od 30% minimalne obvezne godišnje količine isprava koju IDDEEA treba kupiti. Radi osiguranja dobre kvalitete, dobavljač je dužan dostaviti bankovnu garanciju naplativu na prvi poziv u iznosu 2% ugovorene godišnje količine osobnih isprava. Oprema za personalizaciju, u vrijednosti od 4.525.016 KM, koja se plaća kroz cijenu osobnih isprava i koja se koristi od strane IDDEEA-e, prelazi u vlasništvo IDDEEA-e nakon otplate 75% vrijednosti iste.

Također, ugovoreno je da garantno razdoblje za opremu za personalizaciju iznosi 12 mjeseci od ispitivanja tehničke ispravnosti na terenu. Ugovorene su cijene za intervencije po servisnom pozivu za održavanje opreme koje iznose: za mehaničara (tehničara) 1.250 EUR i za software inženjera (elektroničara) po danu 1.500 EUR.

Sukladno članku 27. Ugovora, definirano je da će sve nejasnoće i sporove prilikom provođenja odredbi ovog Ugovora, kupac i prodavatelj pokušati riješiti sporazumno, mirnim putem, u protivnom ugovara se nadležnost stvarno i mjesno nadležnog suda u BiH. Svi sporovi rješavaju se sukladno sa odredbama Ugovora i prema važećim zakonskim propisima BiH.

Prvi osobni dokumenti su izdani u ožujku 2013. godine. Zaključno sa 31.10.2015. godine, proizvedeno je i isporučeno ukupno 1.750.167 kom. elektronskih osobnih iskaznica i 879.116 kom. vozačkih dozvola.

### 2.2.2. Određivanje cijene za građane BiH

Sadašnju cijenu isprava za građane, po kojoj osobna iskaznica košta 18 KM, a vozačka dozvola 60 KM, odredilo je VM BiH na temelju Prijedloga pravilnika o cijenama<sup>17</sup>(Pravilnik), koji je predložila IDDEEA, a koji prema ranijem zaključku VM BiH treba osigurati pokrivanje izdataka nabave i administriranja u procesu izdavanja isprava svih nadležnih organa. U

<sup>17</sup> Pravilnik o cijenama je donesen na 27. sjednici VM BiH, održanoj 16.11.2012. godine





nastavku se ukratko predstavlja način na koji su navedene institucije BiH odredile konačne cijene osobnih isprava.

Osim IDDEEA-e kao centralnog organa, u administriranje i izdavanje dokumenata uključeni su kantonalni MUP-ovi u FBiH, stanice javne sigurnosti RS i Pododjel Vlade Brčko distrikta kojima, prema Pravilniku, pripada 20 KM od cijene vozačke dozvole za pokrivanje troškova izdavanja osobnih isprava.<sup>18</sup> U nastavku se prezentiraju podaci o troškovima izdavanja osobnih isprava prema analizi IDDEEA-e.

Tablica br.2: Pregled rashoda za održavanje sustava izdavanja osobnih isprava

Vrsta rashoda	Planirani iznos za desetogodišnje razdoblje/KM
Rashodi potrebni za nabavu isprava	102.960.000
Iznos koji se izdvaja za potrebe nadležnog organa (MUP-ovi FBiH, stanice javne sigurnosti RS, Vlada Brčko distrikta)	83.311.000
Iznos koji se izdvaja za potrebe centralnog organa IDDEEA-e	58.729.000
<b>UKUPNO:</b>	<b>245.000.000</b>

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka iz Informacije IDDEEA-e

Prema podacima iz tablice, za funkcioniranje cijelog sustava izdavanja dokumenata za desetogodišnje razdoblje, potrebno je oko 245 milijuna KM. Međutim, za pokrivanje ovih izdataka bila bi, prema analizama IDDEEA-e, potrebna cijena od 25 KM za osobnu iskaznicu i 60 KM za vozačku dozvolu.<sup>19</sup>

Kako bi pomirili opredjeljenje da se svi rashodi sustava pokriju iz cijene osobnih isprava, a istovremeno građanima osigurati jeftinije isprave, VM je zatražilo da IDDEEA izradi analizu i ispita mogućnost da se cijena osobne iskaznice smanji, pa i po cijenu da se poveća cijena za vozačke dozvole. Nakon toga, IDDEEA je dostavila novi prijedlog cijena i to 18 KM za osobnu iskaznicu i 80 KM za vozačku dozvolu, a VM BiH zatražilo da se dostavi dodatna sveobuhvatna analiza.<sup>20</sup>

IDDEEA je izradila Dopunu informacije u kojoj je predložila mogućnost da se cijena odredi na način da pokriva rashode na trogodišnjoj razini<sup>21</sup>, a da se nakon tri godine, iz viška sredstava prikupljenih na trogodišnjoj razini<sup>22</sup>, iznađu i nova sredstva kako bi građani platili nižu ili istu cijenu. Na temelju ove analize utvrđena je cijena isprava za građane u iznosu od 18 KM za osobne iskaznice i 60 KM za vozačke dozvole. Pravilnikom je utvrđeno da navedene cijene vrijede do 31.12.2015. godine, a da se do tada izvrše analize i izvrše eventualne korekcije Pravilnika.

<sup>18</sup> IDDEEA-i je prema Pravilniku pripalo 40 KM za troškove nabave osobnih isprava i troškove IDDEEA-e, a nadležnim organima 20KM za pokrivanje njihovih troškova. Također, odlučeno je da se teret kompletnog uvođenja ovog sustava namiruje iz cijene vozačkih dozvola s ciljem da cijena osobne iskaznice bude što manja, imajući u vidu da je ona potrebna svakom građaninu BiH.

<sup>19</sup> Podaci iz Informacije IDDEEA-e o sustavu elektronske osobne iskaznice, vozačke dozvole i sustavu za izradu i personaliziranje elektronskih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola. Informacija usvojena na 12. sjednici VM, održanoj 4.7.2012. godine.

<sup>20</sup> VM BiH je zatražilo da sveobuhvatna analiza obuhvati i pregled cijena i kvaliteta osobnih isprava u zemljama regije i EU, nakon čega su se ministri trebali izjasniti o cijenama.

<sup>21</sup> Predviđeni rashodi na trogodišnjoj razini su 115.223.000 KM, i to: za nabavu dokumenata - 71.604.000 KM, za potrebe nadležnih organa - 26.000.000 KM, za potrebe IDDEEA-e - 17.619.000 KM.

<sup>22</sup> S obzirom na to da se u prve tri godine očekuje najviše prihoda, prema planu se trebao stvoriti višak prihoda koji se onda planirao trošiti za pokriće rashoda narednog sedmogodišnjeg razdoblja.



U međuvremenu, sukladno zaključku VM BiH, IDDEEA je pripremila Prijedlog novog pravilnika koji ne predviđa promjenu cijena, ali je VM BiH odgovorilo izjašnjavanje o ovom prijedlogu.<sup>23</sup>

### 2.3. Osnovne razlike starih i novih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola

Prema izjavama predstavnika IDDEEA-e, stare osobne isprave su u vrijeme izdavanja, 2003. godine, predstavljale isprave izuzetno visokog kvaliteta sa dobrim zaštitnim/sigurnosnim elementima.

Nova osobna iskaznica i vozačka dozvola imaju dodatne ili unaprijeđene sigurnosne elemente u odnosu na prethodne. Značajnije promjene doživjela je osobna iskaznica.

Nova osobna iskaznica, za razliku od stare, sadrži elektronski čip zbog kojeg se i naziva elektronska osobna iskaznica i nekoliko drugih sigurnosnih poboljšanja. Elektronski čip je beskontaktni čip koji je integriran u tijelo kartice zajedno sa antenom. Zbog toga je elektronska osobna iskaznica u BiH beskontaktna jer za razmjenu podataka sa okruženjem koristi antenu ugrađenu u tijelo kartice.

Na elektronskom čipu se nalaze i instalirane aplikacije koje se upisuju tijekom procesa izrade osobne iskaznice koje joj daju funkcionalnost. Aplikacije su namijenjene za digitalno predstavljanje građana BiH, odnosno korištenje različitih elektronskih servisa, ili mogu biti namijenjene za potrebe digitalnog potpisivanja dokumenata. Svi podaci koji su vidljivi na osobnoj iskaznici su pohranjeni i na elektronskom čipu.

Detaljnije informacije o dizajnu i sigurnosnim elementima stare i nove osobne iskaznice i vozačke dozvole, predstavljene su u Priritku broj 1 ovog Izvješća.

### 2.4. Razlike u tehnologiji izrade starih i novih osobnih isprava

Za razliku od trenutnog načina personalizacije i izrade osobnih isprava, obrasci, odnosno tijela stare osobne iskaznice i vozačke dozvole su se proizvodila i izrađivala u inozemstvu (Poduzeće Trub iz Švicarske) i bila su dostavljana na personalizaciju u BiH. Dostavljeni bianco obrasci su se skladištili u prostorijama pod nadzorom IDDEEA-e, a po potrebi, odnosno broju pristiglih zahtjeva, su uzimani sa skladišta u radne prostorije IDDEEA-e gdje je na posebnim strojevima vršen upis osobnih podataka, odnosno personalizacija dokumenata. Personalizirani dokumenti su potom distribuirani u nadležne MUP-ove i stanice javne sigurnosti RS, odakle su dostavljani građanima.

Nova tehnologija izrade osobnih isprava, implementirana nakon potpisivanja Ugovora sa poduzećem Muehlbauer, podrazumijeva da je poduzeće Muehlbauer zakupilo prostor i instaliralo opremu za proizvodnju tijela kartice u neposrednoj blizini sjedišta IDDEEA-e u Banjoj Luci. Ovo osigurava dvostruko poboljšanje sigurnosti, i to da se osobne iskaznice i vozačke dozvole izrađuju po jedinstvenoj tehnologiji, gdje se nakon zahtjeva građanina radi ugnježdivanje fotografije u tijelo dokumenta, zatim se u tvornici izrađuje tijelo kartice i potom se, djelomično personalizirano (sa slikom u tijelu kartice), dostavlja u prostorije IDDEEA-e gdje se upisuju ostali podaci tražitelja isprave<sup>24</sup>.

Ovaj postupak omogućava da se ne stvaraju zalihe tijela kartica, dok ne pristigne zahtjev za izdavanje isprave od strane nekog od građana. Nakon upisivanja podataka u prostorijama

<sup>23</sup> 28. sjednica VM BiH održana 22.10.2015. godine.

<sup>24</sup> U prostorijama Centra za personalizaciju, na tijelo kartice se upisuju svi drugi osobni podaci tražitelja isprave (vidjeti u Priritku broj 1), a dio podataka se upisuje na elektronski čip.



IDDEEA-e, isprave se distribuiraju do MUP-ova u FBiH, stanica javne sigurnosti RS i Pododjela Vlade Brčko distrikta za osobna dokumenta, odakle se isporučuju građanima.

## 2.5. Prakse drugih država

Prakse drugih država u pogledu tehnologije izrade osobnih isprava su različite, kao i cijene isprava. Osobne isprave se razlikuju po broju i vrsti zaštitnih elemenata, a najvidljivije su razlike u kvalitetu fotografije i vrsti materijala od kojih su građene.

Cijene osobnih isprava u svijetu su različite od države do države. To je i razumljivo, jer konačna cijena koju će platiti građani izravno ovisi o više faktora, kao što su izabrana tehnologija, odnosno nabavna cijena isprava, dizajn isprava, brojnost i efikasnost administracije, ali i odluke vlade koji dio troškova će snositi izravno građani, a koji dio će se financirati iz nekih drugih izvora.

U nastavku se daje pregled cijena osobnih isprava za neke države iz okruženja i neke od država Europske unije (EU) koje plaćaju građani tih država. Detaljniji pregled je dan u Pravitku broj 2 ovog Izvješća.

Tablica br. 3: Komparativni pregled cijena osobnih iskaznica i vozačkih dozvola u nekim državama

Naziv države	Cijena osobne iskaznice/EUR	Cijena vozačke dozvole/EUR
Bosna i Hercegovina	9,20	30,6
Švicarska	65	46
Švedska	43	48,5
Njemačka	28,8	24
Estonija	25	26
Slovenija	18,8	21,4
Hrvatska	10,4	24,4
Srbija	9,6	13
Crna Gora	5	15
Makedonija	3	4,5

Izvor: Ured za reviziju, na temelju podataka sa službenih stranica institucija koje izdaju osobne isprave

Napomena: cijene su konvertirane iz domaćih valuta u euro (€) radi lakše usporedbe.

Podaci prikazani u tablici su informativnog karaktera i iz njih se ne mogu izvlačiti ozbiljni zaključci bez provedene dublje analize i uzimanja u obzir svih gore nabrojanih specifičnosti. Usporedba ovih podataka je veoma kompleksna i u razmatranju bi, radi objektivne slike, trebalo koristiti i platežnu sposobnost građana pojedinih država da bi se dobila konkretnija i jasnija slika. Također, usporedbu otežava i različito razdoblje važenja isprava. U nekim zemljama isprave vrijede 5 godina, dok u drugim vrijede 10 godina.

Također, tijekom revizije nije bilo moguće prikupiti podatke o nabavnim cijenama u drugim državama i izvršiti usporedbe sa nabavnim cijenama postignutim u BiH, jer su tehnologije, ali i drugi uvjeti koji utječu na ostvarene cijene prilikom nabave, kao što je količina isprava, značajno različiti od države do države.

## 2.6. Funkcionalnost osobne iskaznice – elektronski servisi

Elektronska osobna iskaznica je jedan od osnovnih preduvjeta za korištenje elektronskih servisa. To istovremeno ne znači da se elektronski servisi mogu koristiti isključivo putem elektronske osobne iskaznice, jer je moguće da različiti sustavi koriste i druge pametne kartice za ove namjene (primjer, bankarski sustav). Generalno, trend u svijetu je da zemlje masovno počinju da izdaju elektronske osobne iskaznice za svoje građane. Prema nekim istraživanjima,





od 2013. do 2018. godine globalno tržište nacionalnih elektronskih iskaznica će generirati oko 54 milijardi US dolara, dok će do 2018. godine broj ovih iskaznica u svijetu biti oko 3,5 milijardi.<sup>25</sup> Azija će prednjačiti sa učešćem od oko 70 % tržišta, dok će na drugom mjestu biti EU sa oko 11 % učešća.

Kao što je ranije navedeno, elektronske osobne iskaznice su osobne iskaznice koje u sebi sadrže elektronski čip i koje mogu obrađivati informacije. Time se podrazumijeva da kartica može primati, memorirati, obrađivati i odašiljati podatke. Također, poseban akcent se stavlja na sigurnost podataka, kao i na širok spektar primjene.

Europska unija je u prosincu 2006. godine usvojila direktivu „The EU Services Directive (Directive 2006/123/EG)“ ili EUSD. Cilj EUSD direktive je uspostava tržišta usluga/servisa na nivou državnih administracija kako bi se najveći poslovni sektor europske ekonomije - usluge – otvorio ka poslovnim subjektima i građanstvu širom EU. Uloga direktive je pojednostavljenje administrativnih procedura, a samim time i uspostava efikasnije administracije koju pružaju javni organi ka građanima.

Funkcionalni zahtjevi istaknuti u EUSD direktivi se odnose na identifikaciju dvadeset (20) servisa čija implementacija može donijeti najveće efekte kada je u pitanju povećanje efikasnosti državne administracije, sa jedne strane, odnosno stvaranje pozitivnih ekonomskih efekata na tržištu, s druge strane. Implementacijom ovih servisa, organi uprave stvaraju preduvjete za punu podršku EUSD ciljevima. Popis servisa koji se trebaju pružiti poslovnim subjektima i građanima se nalazi u Prilogu broj 3. Pored ovih servisa, institucije mogu razvijati i druge servise za građane.

<sup>25</sup> <http://www.prnewswire.com/news-releases/national-electronic-id-programs-generate-54-billion-between-2013-and-2018-with-35-billion-national-eid-card-holders-worldwide-266395031.html>



### 3. NALAZI REVIZIJE

U ovom poglavlju analizirat će se koliko su IDDEEA i nadležne institucije BiH primjenjivale načela ekonomičnosti i efikasnosti u izboru procedure za nabavu osobnih iskaznica, tehnologije njihove izrade, izboru komponenti elektronske osobne iskaznice, omogućavanju funkcionalnosti elektronske osobne iskaznice, postupku pripreme pregovaračkog postupka i samog procesa pregovaranja.

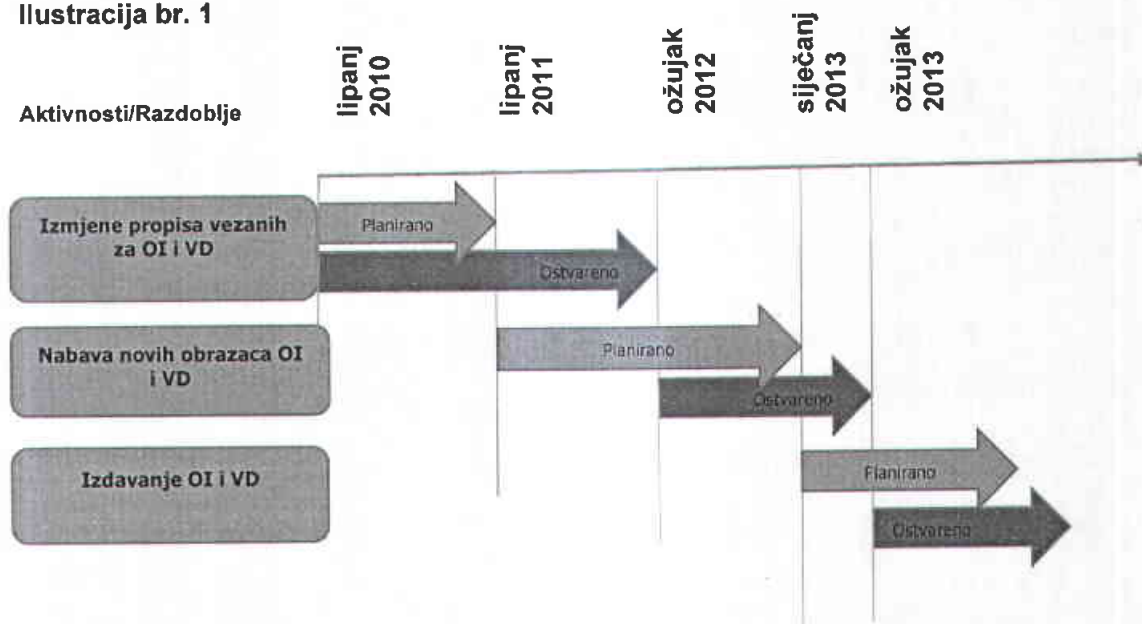
#### 3.1. Efikasnost i ekonomičnost institucija BiH u pripremi javne nabave osobnih isprava i osiguranju funkcionalnosti osobne iskaznice

U prvom poglavlju prezentiraju se nalazi koji se odnose na aktivnosti u procesu pripreme nabave osobnih isprava i osiguranju funkcionalnosti osobne iskaznice.

##### 3.1.1. Efikasnost institucija BiH u pripremi i provođenju nabave osobnih isprava

U strategiji razvoja IDDEEA-e, koju je usvojilo VM BiH, planirano je da se sa izdavanjem novih osobnih isprava započne sa 1.1.2013. godine, kada prestaju važiti prve isprave izdane prije deset godina, ali je došlo do kašnjenja u ostvarivanju pojedinih aktivnosti.

Ilustracija br. 1



Kao što se iz ilustracije vidi, sa izdavanjem osobnih isprava se kasnilo dva mjeseca. Najveće kašnjenje desilo se u proceduri usvajanja zakonskih propisa za koju je u planu navedeno da će trajati 12 mjeseci, a u konačnici je trajala 21 mjesec.<sup>26</sup>

Usvajanje Zakona o osobnoj iskaznici, koji je bio osnovni preduvjet za uvođenje novih osobnih isprava predviđenih strategijom razvoja IDDEEA-e, trebao je prema planu biti usvojen polovicom 2011. godine, a usvojen je tek krajem veljače 2012. god.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Strategijom je predviđeno da je za usvajanje zakonskih i provedbenih propisa potrebno 19 mjeseci, ali s obzirom na to da provedbeni propisi nisu uvjet za početak nabave osobnih isprava, oni nisu uračunati u ovoj ilustraciji.

<sup>27</sup> Izmjena i dopuna Zakona o osobnoj iskaznici usvojena je 2.2.2012. na sjednici Zastupničkog doma Parlamenta BiH, a 29.2.2012.god. na sjednici Doma naroda Parlamenta BiH.



MCP je prijedlog ovog Zakona uputilo VM BiH krajem kolovoza 2010. godine, a VM BiH je prijedlog uputilo Parlamentu krajem siječnja 2011. godine. Nakon toga, Zakon se zadržao u parlamentarnoj proceduri godinu dana, te je, umjesto planiranog roka prema dinamici potrebnoj za pravovremeno uvođenje isprava, rok predviđen za usvajanje Zakona prekoračen za devet mjeseci.

Navedena kašnjenja su se u konačnici odrazila i na smanjenje vremena za provođenje aktivnosti postupka javne nabave za koju je planom predviđeno 19 mjeseci<sup>28</sup>, a na raspolaganju je, nakon kašnjenja u ostalim aktivnostima, preostalo 10 mjeseci. Nakon usvajanja Zakona, IDDEEA i MCP u svojim dokumentima ovo kašnjenje navode kao opravdanje za izbor pregovaračkog postupka s jednim ponuđačem, ali i za izbor tehnologije izrade osobnih iskaznica. O utjecaju vremenskog aspekta na izbor tehnologije i procedure pregovaračkog postupka govori se u narednim poglavljima Izvješća.

U dva mjeseca kašnjenja početka izdavanja osobnih isprava, prema podacima iz IDDEEA-e, izdano je oko 35.000 starih osobnih isprava koje je IDDEEA imala na zalihama<sup>29</sup>. Svih 35.000 osoba koje su nabavile stare osobne isprave će, ako im se ukaže potreba za korištenjem novih osobnih isprava, što je za očekivati, s obzirom na razloge koji su navedeni za njihovo uvođenje, imati dodatne izdatke, u ukupnom iznosu od oko 800.000 KM.

### 3.1.2. Izbor tehnologije i elektronskog čipa

Za potrebe uvođenja novih osobnih isprava, nakon usvajanja Zakona o osobnoj iskaznici, IDDEEA je izradila *Idejni projekt - osobna iskaznica i vozačka dozvola (Idejni projekt)*, koji je u mnogo čemu utjecao na daljnji tok realizacije ovog važnog projekta, ali u kojem su tijekom revizije uočene određene slabosti, o kojima će biti govora u nastavku Izvješća.

Tehnologija izrade, sigurnosna poboljšanja i dizajn isprava koje su određene Idejnim projektom utjecali su na veće nabavne cijene osobnih isprava, u odnosu na isprave koje su izdavane prethodnih deset godina.

Tablica br. 4: Razlika u nabavnoj cijeni starih i novih isprava navedenih u Idejnom projektu u KM

Naziv dokumenta	Nabavna cijena starih isprava	Nabavna cijena novih isprava <sup>30</sup>	Razlika
Osobna iskaznica	2,88	18,72	15,84
Vozačka dozvola	2,88	4,68	1,80

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, na temelju podataka iz dokumentacije IDDEEA-e

Kao što se iz tablice vidi, nabavna cijena nove osobne iskaznice je viša u odnosu na prethodnu za više od 15 KM po komadu, dok je vozačka dozvola skuplja za nešto više od 1 KM. Tijekom pregovora ostvarena je ista cijena koja je navedena u Idejnom projektu.

Ako se uzme u obzir da je IDDEEA u Idejnom projektu predviđjela određene količine isprava koje će se u desetogodišnjem razdoblju (2013.—2022.) isporučiti građanima BiH, na temelju podataka iz prethodnih deset godina (2003.-2012), dobiju se sljedeći pokazatelji:

<sup>28</sup> Ovaj rok uključuje vrijeme potrebno za provođenje nabave i potrebna testiranja tehnologije.

<sup>29</sup> Prema Informaciji MCP-a, u vrijeme donošenja Zakona o osobnoj iskaznici IDDEEA je imala na zalihama još oko 250.000 starih, bianco isprava. Preostale bianco isprave, prema riječima rukovoditelja Centra za personalizaciju podataka, su uništeni, nakon početka izdavanja novih osobnih isprava.

<sup>30</sup> U nabavnu cijenu osobnih isprava uračunata je i vrijednost opreme za personalizaciju u vrijednosti od 4.525.026 KM, koja prema Ugovoru prelazi u vlasništvo IDDEEA-e nakon otplate 75% ukupno ugovorene vrijednosti isprava.



Tablica br.5: Ukupna razlika u cijeni prema planiranim količinama osobnih isprava

Vrsta isprave	Planirane količina	Razlika cijena/ KM	Iznos/ KM
Osobna iskaznica	5.000.000	15,84	79.200.000
Vozačka dozvola	2.000.000	1.80	3.600.000
<b>Ukupno:</b>	-	-	<b>82.800.000</b>

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH, na temelju podataka iz dokumentacije IDDEEA-e

Kao što se iz tablice vidi, ukupna nabavna vrijednost novih osobnih isprava, planirana u IP, je veća za skoro 83 milijuna KM, u odnosu na ukupnu nabavnu vrijednost osobnih isprava iz prethodnog desetogodišnjeg razdoblja. Pored ovoga, predviđeni su i dodatni zahtjevi za građane BiH, kako bi se osigurala puna funkcionalnost elektronske osobne iskaznice, kao što su čitači beskontaktnih čipova i kvalificirana potvrda, što još više povećava ovaj iznos, o čemu će biti riječi u nastavku Izvješća.

Kao osnovni razlozi za povećanje nabavne cijene osobnih isprava, na osnovu dokumentacije IDDEEA-e i MCP-a, identificirani su sljedeći razlozi: cijena čipa koji se ugrađuje u tijelo osobne iskaznice, izbor tehnologije izrade i, u manjoj mjeri, druga sigurnosna poboljšanja.

### 3.1.2.1. Izbor tehnologije

Kao što je navedeno, izbor tehnologije je jedan od važnih razloga za povećanje nabavne cijene isprave, ali i za izbor nabave putem pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem. U nastavku govorimo o razlozima koje IDDEEA i MCP navode kao razloge koji su utjecali na izbor tehnologije i utjecaju tehnologije na izbor pregovaračkog postupka s jednim ponuđačem.

#### a) Idejni projekat – osobna iskaznica i vozačka dozvola

IDDEEA je u IP za izradu isprava predložila rješenje za koje navodi da predstavlja najveći stupanj zaštite dokumenata i tehnološki prvo i jedinstveno rješenje u svijetu, prema kojem se proizvodnja osobnih isprava vrši tehnologijom ugnježđivanja slike u tijelu dokumenta. IDDEEA je, osim ugnježđivanja slike u tijelo dokumenta i ugradnje čipa, predložila i dodatna sigurnosna poboljšanja na osobnoj iskaznici i vozačkoj dozvoli.<sup>31</sup>

U postupku revizije nije prezentiran nijedan zvanični dokument nadležnih institucija BiH koji, u fazi pripreme IP, nalaže izbor najvećeg stupnja zaštite osobnih isprava i primjenu izabrane tehnologije<sup>32</sup>. Nakon analize ICAO standarda, Mape puta bezviznog režima za BiH i minimalnih sigurnosnih standarda EU, na koje se u svojim obrazloženjima poziva IDDEEA, revizija se nije uvjerila da se u njima zahtjeva najveći stupanj sigurnosti osobnih isprava.<sup>33</sup>

Dopis specijalnog predstavnika Europske unije u BiH<sup>34</sup>, na koji se u razgovorima i dopisima pozivaju predstavnici IDDEEA-e, koji je upućen zastupnicima Parlamenta BiH, također ne

<sup>31</sup> Detaljnije se može vidjeti u privitku Izvješća broj 1. (podaci preuzeti sa zvanične Internet stranice IDDEEA-e)

<sup>32</sup> Kao dio dokumentacije Uredu je dostavljena *Službena beleška*, koju je izradio ravnatelj IDDEEA-e, u kojoj se navodi da je 1.2.2012. godine održan razgovor sa ministrom MCP-a, na kojem je zaključeno da treba pripremiti dokument koji će izvršiti analizu mogućnosti uvođenja novog sustava osobnih iskaznica te da je neophodno da MCP uputi informaciju VM BiH u kojoj će se razmotriti mogućnost da se provede skraćena procedura nabave obrazaca, na način da se u blizini prostorija Agencije uspostavi proizvodnja tijela dokumenata od strane postojećeg isporučitelja tehnologija.

<sup>33</sup> Ovi dokumenti govore općenito o potrebi unaprjeđenja sigurnosti osobnih isprava, ali ne sugeriraju državama koju razinu tehnologije da uvedu. Osnovni podaci o ovim dokumentima navedeni su u poglavlju 2. Izvješća.

<sup>34</sup> Pismo šefa Delegacije EU u BiH i specijalnog predstavnika Petera Sorensena (DELBIH/HoD(2011)D/3556 od 04.11.2011. godine).





govori o izboru određene tehnologije, nego naglašava potrebu usvajanja Zakona o osobnoj iskaznici i uvođenje elektronskih iskaznica u cilju povećanja sigurnosti isprava i mogućnosti da građani BiH dobiju bolje usluge putem elektronskih servisa.

U IP nisu prezentirana moguća alternativna rješenja koja nude balans sigurnosti i ekonomičnosti u izboru tehnologije i uvažavaju ekonomske i druge okolnosti u kojima se nalazi BiH i njeni građani, te osiguravaju konkurentnost u postupku nabave. Na pitanje Ureda da li IDDEEA treba da predloži optimalno rješenje koje uvažava aspekte sigurnosti i ekonomičnosti i traži određeni balans kroz različite alternative, predstavnici IDDEEA-e su odgovorili da je ova institucija zadužena da predloži najbolje rješenje koje nadležne institucije ne moraju usvojiti. Također, predstavnici IDDEEA-e su tijekom razgovora naveli da je u vrijeme razmatranja tehnoloških mogućnosti bila aktualna tema o ukidanju bezviznog režima, te su, shodno tome, željeli izbjeći svaku mogućnost da se sigurnost isprava dovede u vezu sa ovakvim razvojem događaja.

U IP se navodi da predloženu tehnologiju može primijeniti samo postojeći isporučitelj opreme za personalizaciju isprava, poduzeće Muehlbauer, a da nisu, kako je već navedeno, ponuđene moguće alternative u cilju postizanja bolje konkurentnosti. Kao dodatni razlog za ovo opredjeljenje, u IP, a kasnije i u Informaciji MCP-a, se navodi i to da izabrana tehnologija omogućava integriranost sa postojećim sustavom personalizacije isprava. Tijekom revizije je utvrđeno da je tehnologija izrade prethodne generacije osobnih isprava razdvajala proces personalizacije i nabavu tijela isprava, te je tako omogućavala veću konkurenciju.

Iako u IP IDDEEA navodi da je izvršila analizu konkurencije za izabranu tehnologiju, revizijom se, a zbog netransparentnog načina na koji je ispitivano tržište, nismo uvjerili da ne postoji konkurencija za izabranu tehnologiju.

U odgovoru na upit Ureda u svezi sa izborom tehnologije, predstavnici IDDEEA-e su naveli da nije bilo dovoljno vremena za ozbiljne analize i da se takve analize plaćaju. Analizom vremenskog aspekta nije potvrđeno da je nedostatak vremena mogao predstavljati presudan argument, imajući u vidu da je IDDEEA na raspolaganju imala vrijeme od usvajanja Strategije razvoja u 2010. godini.

Osim tehnologije izrade osobnih isprava, kao prednost predloženog tehnološkog rješenja, navodi se i povećanje stupnja sigurnosti od otuđenja i zlouporabe isprava zbog nepostojanja zaliha isprava.<sup>35</sup> Istovremeno, na pitanje Ureda, predstavnici IDDEEA-e odgovorili su da u prethodnom desetogodišnjem ciklusu nije bilo krađe blanco tijela osobnih isprava tijekom transporta do BiH<sup>36</sup>, niti je bilo krađe blanco tijela kartica iz skladišta IDDEEA-e u Banja Luci. U svom obrazloženju IDDEEA je navela slučajeve krađe, prije svega, putovnica u državama EU.

Iako izabrana tehnologija podrazumijeva da ponuđač uspostavi proizvodnju isprava u BiH, što znači da osigura objekt i svu opremu u blizini sjedišta IDDEEA-e, u IP nisu prikazane posebne analize o tome koliko ovo utječe na cijenu koju će platiti građani BiH. Predstavnici ponuđača su tijekom razgovora navodili da ovo ima značajan udio na cijenu jer zahtjeva značajno ulaganje koje opterećuje njihovo poslovanje do momenta naplate.

<sup>35</sup> Nepostojanje zaliha isprava podrazumijeva i nepostojanje rizika falsificiranja isprava čime se, prema obrazloženju IDDEEA-e, uvodi maksimalan stupanj zaštite. Prema tvrdnjama iz IDDEEA-e, odlučeno je da se prihvati proizvodnja isprava sa slikom u tijelu isprave, a koja garantira maksimalnu sigurnost dijela sustava isprava za koju je BiH nadležna, odnosno omogućava da ne postoje zalihe blanco isprava, a što predstavlja jedinstven princip u svijetu kome teže sve zemlje, a realiziran je u Njemačkoj. Više detalja navedeno je u Poglavlju 2. Izvješća.

<sup>36</sup> Način proizvodnje i personalizacije starih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola je podrazumijevao izradu tijela isprave sa svim potrebnim elementima u inozemstvu, s obzirom da je dobavljač za tijelo isprava bio smješten i imao proizvodne kapacitete u inozemstvu, te dostavljanje blanco ili praznih obrazaca isprava avionskim ili drumskim putem u BiH radi personalizacije, tj. upisa podataka nositelja osobne iskaznice na tijelo isprave.



Kao jedno od obrazloženja za izbor tehnologije i pregovora sa jednim ponuđačem, u IP se navode dosadašnje ulaganje u opremu i stečena znanja. Analizom dosadašnjih ulaganja utvrđeno je da se ona uglavnom odnose na ulaganja u Centar za personalizaciju podataka, te da nije dovoljno analizirana mogućnost da se, kod izbora tehnologije, nabava vezana uz proces personalizacije promatra odvojeno od procesa nabave tijela isprava.

#### b) Informacija MCP

Na temelju IP koji je izradila IDDEEA nastala je Informacija MCP-a o primjeni Zakona o osobnoj iskaznici (Informacija MCP-a), na temelju koje je VM BiH odobrilo nastavak aktivnosti na nabavi osobnih isprava.<sup>37</sup>

Informacija MCP-a je fokusirana na okolnosti i pravdanje izabrane tehnologije, a nije se bavila ekonomskim efektima izabranog rješenja, odnosno efektima po građane BiH, iako je u pitanju značajno povećanje u odnosu na nabavne cijene starih osobnih isprava.

U informaciji se uopće ne navodi procijenjena nabavna cijena isprava koja je navedena u Idejnom projektu, ukupna vrijednost cijelog projekta, dodatni izdaci kojima će biti izloženi građani BiH i sl., niti se nude moguća alternativna rješenja prihvatljivog stupnja sigurnosti.

MCP je iz Idejnog projekta u svoju Informaciju prenijelo dijelove kojima se opravdava izabrana tehnologija i predlaže provođenje pregovora sa postojećim isporučiteljem tehnologije za personalizaciju, iako je to, po ZJN, nadležnost samog ugovornog organa, u ovom slučaju, IDDEEA-e.

U sektoru MCP-a zaduženom za osobne isprave nisu vršili analizu IP sa aspekta ispitivanja mogućnosti za alternativna rješenja i mogućnosti za izbor tehnologije koja bi omogućila veću konkurentnost, niti su tražili dodatna objašnjenja od IDDEEA-e u ovom smislu. U razgovoru sa predstavnicima MCP-a navedeno je da MCP u stručnom smislu ne raspolaže kapacitetima da bi moglo pratiti rad IDDEEA-e, pa tako ni davati mišljenja i komentare na njihove ponuđene prijedloge.

U informaciji MCP-a, kao i u IP koji je uradila IDDEEA, kao jedan od razlog za provođenje pregovaračkog postupka, ali i za izbor tehnologije, navodi se nedostatak vremena za provođenje transparentnijih nabava o kojem je bilo riječi u prvom poglavlju, ali se ne navode razlozi zbog kojih nisu uzete u obzir mogućnosti za provođenje pregovaračkog postupka sa više ponuđača, koja osigurava veći stupanj konkurentnosti i vremenski približno isto trajanje procedure u odnosu na provedeni postupak.<sup>38</sup> Izuzimanje određenog postupka iz Zakona o javnim nabavama ne znači da je ugovorni organ oslobođen obveze da osigura konkurenciju.

Osim toga, IDDEEA i MCP su za izbor tehnologije imali na raspolaganju vrijeme od 2010. godine, kada je usvojena strategija razvoja IDDEEA-e, u kojoj je predviđeno unaprjeđenje

<sup>37</sup> Obavijest o zaključku Vijeća ministara BiH, br. 05-07-1-915-8/12 od 6.4.2012. godine, sukladno kojoj je Vijeće ministara BiH na drugom dijelu 5. sjednice održane 5.4.2012. godine razmotrilo i usvojilo Informaciju o primjeni Zakona o osobnoj iskaznici, s predloženim zaključcima. Zaključci glase: 1. usvaja se Informacija o primjeni Zakona o osobnoj iskaznici; 2. Vijeće ministara BiH zahtijeva od Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, da stvori uvjete za izdavanje osobnih iskaznica BiH počevši od 1.1.2013. godine i u tom smislu ocjenjuje da su ispunjeni uvjeti iz članka 11. stavak (4) točka a) podtočke 3 i 4, a u vezi sa člankom 5 stavka (1) točka b) Zakona o javnim nabavama BiH i odobrava Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka da provede postupak.

<sup>38</sup> Pregovarački postupak sa više ponuđača, po Zakonu o javnim nabavama, traje neznatno duže od pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem. Nabava koja je oslobođena primjene Zakona o javnim nabavama nema ograničenja u pogledu vremena trajanja nabave, niti ograničenja u pogledu broja ponuđača s kojima će se obaviti pregovori. Također, pregovaranjem izvan Zakona o javnim nabavama isključuje se mogućnost uspoređivanja procesa zbog eventualnog žalbenog postupka koji je moguć ako se koristi procedura javnih nabava prema ZJN.





sigurnosti. Procedure izmjene Zakona koje su usporile aktivnosti, a na koje se pozivaju IDDEEA i MCP, imale su predvidive rezultate koji su mogli biti korišteni u analizama.

Mišljenje na Informaciju koje je na zahtjev MCP-a dostavilo MFT, također ne ulazi u problematiku ekonomičnosti izabranog i predloženog tehnološkog rješenja, nego se bavi pitanjem načina na koji će se zatvoriti finansijska konstrukcija. MFT ukazuje na slabosti u planiranju finansijskih sredstava i nedostatke Informacije u pogledu analize efekata po proračun institucija BiH, te daje suglasnost uz uvjet da se kroz cijenu osobnih isprava osigura povrat ulaganja, odnosno da sve troškove plate građani BiH.

VM BiH je usvojilo informaciju MCP-a i predložene zaključke i odobrilo realizaciju projekta, iako ona nije sadržavala bitne informacije po pitanju ekonomičnosti niti je nudila prijedloge mogućih alternativnih rješenja. VM BiH nije tražilo dodatne analize i alternativne prijedloge za ovo opredjeljenje od MCP-a, iako je u odnosu na prethodnu tehnologiju izrade osobnih iskaznica ova tehnologija značajno skuplja u odnosu na tehnologiju korištenu u prethodnom ciklusu izdavanja osobnih isprava.

Postupak nabave trebao je biti u potpunosti u nadležnosti IDDEEA-e. Međutim, VM BiH je razmatrajući informaciju MCP-a o primjeni Zakona o osobnoj iskaznici, prihvatilo ponuđenu informaciju zajedno sa zaključcima kojima se odobrava IDDEEA-i da provede postupak.

### **3.1.2.2. Izbor i cijena elektronskog čipa**

Kao što je navedeno u Poglavlju 2., postoji trend uvođenja elektronskih osobnih iskaznica u svijetu, a kao glavni razlozi navode se mogućnosti da se osobna iskaznica iskoristi kao instrument pomoću kojeg će građani moći koristiti elektronske servise, da se osobna iskaznica koristi kao putna isprava (u zemljama EU) i povećanje sigurnosti. Elektronski čip je sastavni dio elektronske osobne iskaznice.

Provođenje pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem dovelo je u pitanje transparentnost i ekonomičnost u nabavi elektronskog čipa koji u cijeni osobne iskaznice, prema procjenama IDDEEA-e, sudjeluje u vrijednosti između 30-45% ili, izraženo u apsolutnoj vrijednosti u odnosu na planiranu količinu osobnih iskaznica, između 30 i 40 milijuna KM.

U IP se ne obrazlažu detalji o tome na koji je način procijenjena ukupna cijena osobne iskaznice i njenih komponenti pojedinačno, pa tako nije navedeno ni obrazloženje za procjene cijene elektronskog čipa. Ovo je važno zbog toga što su procijenjena cijena i obrazloženja iz IP bili osnova članovima pregovaračkog tima tijekom vođenja pregovora.

U obrazloženju cijene čipa koje je dostavila IDDEEA kao odgovor na upit Ureda, navodi se da IDDEEA u vrijeme izrade IP nije posjedovala pouzdane informacije o cijenama čipova na tržištu. U obrazloženju se navodi da IDDEEA nije imala obvezu ni mogućnost raspolagati pouzdanim informacijama budući da se radi o povjerljivim podacima, a sama cijena ovisi o mnogo faktora.

Raspon cijene koji je IDDEEA koristila u procjeni cijene elektronskog čipa, od 6-8 KM, je dobiven na temelju iskustvenih podataka<sup>39</sup>. Iz obrazloženja koja je dostavila IDDEEA nije jasno da li procijenjena cijena uključuje samo nabavnu cijenu čipa ili i ugradnju čipa u tijelo dokumenta, odnosno koliki je udio kojeg elementa u procijenjenoj cijeni elektronskog čipa. U nedostatku informacija o cijenama elektronskog čipa u IDDEEA, Ured je tijekom revizije, došao

<sup>39</sup> U obrazloženju se navodi da je cijena, u to vrijeme, nove generacije putovnica sa elektronskim čipom bila za 6 KM skuplja od cijene prethodne generacije koja nije imala elektronski čip. U obrazloženju IDDEEA navedene su i procjene za antenu i kompenzacijski sloj kao elemente osobne iskaznice, koji utječu na cijenu elektronske osobne iskaznice.



do podataka o cijenama po kojima su uvezeni elektronski čipovi za potrebe izrade osobnih iskaznica u BiH. Podaci ukazuju da je nabavna cijena elektronskog čipa, prema fakturi dobavljača iznosila oko 1,1 EUR, bez ostalih zavisnih troškova uvoza.

Procijenjeni raspon cijene govori o potencijalnim mogućnostima da se ostvari više ili manje povoljna cijena tijekom pregovora, odnosno o važnosti ispitivanja tržišta. Promjenom cijene čipa za samo 1 KM, ukupna vrijednost ugovora mijenja se za 5 milijuna KM, imajući u vidu da je procijenjena, a kasnije i ugovorena ukupna isporuka, 5 milijuna komada osobnih iskaznica.

Unatoč njegovom značajnom udjelu u cijeni osobne iskaznice, izbor elektronskog čipa nije prošao nikakvu drugu procjenu opravdanosti izvan IDDEEA-e. MCP ni VM nisu tražili analize koje pokazuju prednosti izabranog čipa od strane IDDEEA-e u odnosu na druge čipove u pogledu cijene i kvaliteta, karakteristika, niti mogućnosti za izbor jeftinijeg elektronskog čipa koji svojim karakteristikama zadovoljava potrebnu razinu sigurnosti. Predstavnici IDDEEA-e su naveli da izabrani elektronski čip, sa svim njegovim karakteristikama, predstavlja kvalitetno i ekonomično rješenje.<sup>40</sup>

U obrazloženjima IDDEEA-e se ne analizira vremenski aspekt korištenja čipa i njegov utjecaj na cijenu kroz godine. Imajući u vidu brzo zastarijevanje tehnologije i pad cijena, mogući su značajni efekti na cijenu čipa.

Ponuđač je, u dopisu kojim traži pojašnjenje tenderske dokumentacije od IDDEEA-e, izrazio mišljenje da se određivanjem tipa čipa, kako je navedeno u tenderskoj dokumentaciji IDDEEA-e, favorizira određeni proizvođač čipova, što slabi pregovaračku poziciju ponuđača prilikom nabave čipova na tržištu. Važno je napomenuti da ponuđač koji je pozvan na pregovaranje ne proizvodi ponuđene čipove, nego ih nabavlja na tržištu od drugih dobavljača. IDDEEA je ostala pri svom stavu, te je, obrazlažući svoju odluku, navela potrebnu kvalitetu traženog čipa. U svom obrazloženju, IDDEEA navodi da je ponuđač prethodno sam ponudio navedeni čip, da bi kasnije tražio konkurenciju u njegovoj nabavi.

Nakon skoro tri godine izdavanja osobnih isprava, još uvijek nije izvršeno testiranje usklađenosti proizvedenih osobnih isprava, uključujući postojanje i karakteristike elektronskog čipa, sa tehničkim zahtjevima iznesenim u tenderskoj dokumentaciji. Ugovorom je predviđeno da se testiranje može izvršiti na slučajno izabranom uzorku, tri puta u tijeku ugovorenog desetogodišnjeg razdoblja, na teret dobavljača. Do sada je izdano više od 2,5 milijuna novih osobnih isprava, a IDDEEA još uvijek nije potvrdila ovu usklađenost, osim na početku izdavanja isprava kada su testirane testne kartice.

### **3.1.3. Aktivnosti institucija na osiguranju funkcionalnosti elektronske osobne iskaznice u praksi**

Kao jedan od glavnih razloga za uvođenje elektronske osobne iskaznice sa beskontaktnim čipom, u dokumentima IDDEEA-e i Strategiji koju je prihvatilo VM, kao i u Informaciji MCP-a na temelju koje je VM donijelo odluku o provođenju postupka javne nabave s jednim ponuđačem, osim aspekta sigurnosti, posebno je naglašena korist koju građani mogu dobiti od korištenja elektronskih servisa.

Iako su ukupni izdaci koje građani plaćaju za uvođenje elektronskog čipa i osiguranje funkcionalnosti osobne iskaznice značajni<sup>41</sup>, još uvijek nisu razvijeni ili nisu u funkciji servisi

<sup>40</sup> U obrazloženju dostavljenom Uredu, IDDEEA detaljno obrazlaže izbor čipa, njegov hardver i softver i sve prednosti izabranog čipa o kojima su vodili računa prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije.

<sup>41</sup> Prema procjenama Ureda, na temelju podataka iznesenih u dopisu IDDEEA-e, izdaci za elektronski čip su između 45-65 milijuna KM sa uključenim procjenama cijena za antenu i kompenzacijski sloj. Međutim, tome je potrebno dodati i čitače



koje bi građani mogli koristiti putem osobne iskaznice. Od uvođenja elektronske osobne iskaznice proteklo je skoro 3 godine, a više od 1,7 milijuna građana je zatražilo i dobilo elektronsku osobnu iskaznicu.

Prema izjavama predstavnika IDDEEA-e, ova institucija je stvorila osnovne tehničke pretpostavke za korištenje elektronske osobne iskaznice kao sredstva za korištenje elektronskih servisa, ali je potrebno da druge institucije poduzmu aktivnosti da razviju e-servise koji će se koristiti putem osobne iskaznice. IDDEEA je poduzimala određene aktivnosti iz svoje nadležnosti, ali i prema drugim institucijama, s ciljem uspostave e-servisa, ali ni to još uvijek nije dalo konkretne rezultate<sup>42</sup>.

VM BiH se opredijelilo da sve troškove uvođenja novih osobnih isprava trebaju platiti građani BiH, ali istovremeno nije poduzelo posebne mjere u cilju ubrzavanja procesa uspostave elektronskih servisa na razini institucija BiH koji bi se mogli koristiti putem elektronske osobne iskaznice. Kao rezultat toga, niti jedan elektronski servis predviđen Strategijom razvoja IDDEEA-e koja je usvojena još 2010. godine, nije implementiran, odnosno građani i poslovni subjekti još uvijek ne mogu koristiti elektronsku osobnu iskaznicu kao medij za elektronske servise ili usluge na razini institucija BiH.<sup>43</sup>

Određena tijela VM BiH, u okviru svojih nadležnosti poduzimaju određene aktivnosti, u cilju razvoja e-uprave na razini institucija BiH, a najveći dio aktivnosti se odnosi na aktivnosti u pripremi i realizaciji projekata koji se financiraju iz različitih izvora.<sup>44</sup> Iako je VM BiH dalo i daje podršku realizaciji projekata, isti su uglavnom do sada osiguravali potrebne pretpostavke i infrastrukturu za pružanje elektronskih usluga, ali je puna implementacija e-servisa izostala.

Osim toga, druge institucije BiH, neovisno razvijaju sustave za korištenje e-servisa<sup>45</sup> koji nužno ne podrazumijevaju korištenje osobne iskaznice, što znači da na razini institucija BiH ne postoji usuglašen pristup po pitanju razvoja e-servisa i elektronske osobne iskaznice kao medija za njihovo korištenje.

U primjeni osobne iskaznice za digitalno potpisivanje, odnosno primjenu elektronskog potpisa, također postoji zastoj, jer ni devet godina nakon usvajanja Zakona o elektronskom potpisu nije formirano tijelo za nadzor i akreditaciju ovjeritelja, neophodno za praktično uvođenje elektronskog potpisa, što bi omogućilo veću funkcionalnost osobne iskaznice.

Funkcionalnost elektronske osobne iskaznice se trenutno svela samo na funkciju identifikacijske isprave, što je bila i prije uvođenja elektronskog čipa. U vrijeme planiranja aktivnosti na provedbi nabave osobnih isprava, kao jedan od glavnih razloga uvođenja elektronskog čipa, pored korištenja e servisa, isticana je i mogućnost da građani BiH sa elektronskom osobnom iskaznicom putuju u Republiku Hrvatsku, ali se ova mogućnost nije ostvarila.

IDDEEA je u Idejnom projektu kao važan argument za uvođenje elektronske osobne iskaznice procijenila da je, uvođenjem elektronske osobne iskaznice, moguće pokrenuti investicijski

---

elektronskog čipa koji osiguravaju funkcionalnost osobne iskaznice čija je cijena na tržištu najmanje 50 KM (prema izjavama predstavnika IDDEEA-e), te potvrda potrebna za početak uporabe čipa, odnosno za digitalno potpisivanje, koju će, prema Pravilniku, građani također morati platiti.

<sup>42</sup> U okviru projekta financiranog sredstvima IPA 2010, IDDEEA trenutno radi na uvođenju korištenja elektronskih usluga za građane BiH putem portala nadležnih organa. Implementacijom ovog projekta građanima će biti omogućeno da autentifikacijom putem osobne iskaznice ostvare mogućnost uvida u vlastite podatke u evidencijama i podnesu zahtjev po nekom od dostupnih servisa, koji uključuju podnošenje zahtjeva za izdavanje osobne iskaznice, vozačke dozvole, putne isprave, promjenu prebivališta i drugo.

<sup>43</sup> U RIA studiji „Analiza učinka propisa na pravni i institucionalni okvir za elektronski potpis“ iz 2011. godine se navodi „Bez adekvatnih elektronskih servisa svi naponi na uvođenju e-osobne iskaznice neće dati očekivane rezultate.“

<sup>44</sup> Iz sredstava Fonda za reformu javne uprave, kroz IPA komponentu ili iz drugih donatorskih izvora.

<sup>45</sup> Ovo podrazumijeva da razvijaju svoje servise i sustav za digitalno predstavljanje i potpisivanje. Primjer UINO.





ciklus od nekoliko stotina milijuna KM, ali revizijom se nismo uvjerali u postojanje konkretnih i sveobuhvatnih aktivnosti za ostvarivanje ovih procjena.

### 3.2. Pregovarački postupak nabave osobnih isprava

Kao što je ranije navedeno, nabava osobnih isprava je provedena prema procedurama pregovaračkog postupka javnih nabava, sa jednim ponuđačem bez objave obavještenja, što se smatra najmanje transparentnim postupkom javne nabave.

Iz prezentirane dokumentacije, kao i iz obavljenih razgovora sa predstavnicima IDDEEA-e, evidentno je da je nakon izglasavanja Izmjena i dopuna Zakona o osobnoj iskaznici, predstavnici IDDEEA-e i MCP-a nisu bili sigurni na koji način provesti nabavu osobnih isprava.

Predstavnici IDDEEA-e su istaknuli da je nabava osobnih isprava izuzeta iz Zakona o javnim nabavama zbog aspekata sigurnosti, a sukladno odluci VM BiH<sup>46</sup> i internim aktima IDDEEA-e<sup>47</sup>, te da su se, u nedostatku procedura za ovakve situacije, odlučili koristiti procedurama predviđenim za pregovarački postupak iz Zakona o javnim nabavama. Ovo opredjeljenje ugrađeno je u Informaciju MCP-a, te je usvajanjem Informacije odobreno od strane VM BiH. Prethodno je o ovoj problematici zatraženo i mišljenje AJN.<sup>48</sup>

Pregovarački postupak vodio je pregovarački tim sastavljen od sedam članova, od čega je pet članova iz oblasti društvenih znanosti, a dva člana iz oblasti informacijskih tehnologija. Četiri člana tima bila su predstavnici IDDEEA-e, dok su tri člana bila iz drugih institucija BiH.<sup>49</sup>

Pregovarački tim je početnu ponudu poduzeća Muehlbauer uspio smanjiti za nešto više od 66 milijuna KM.<sup>50</sup> Članovi tima su naveli da smatraju da su postigli dobre uvjete u pregovorima. Ostvarena cijena osobnih isprava je ista kao cijena koja je projicirana u IP koji je IDDEEA izradila prije početka pregovora<sup>51</sup>.

Iako je početna ponuda značajno smanjena, postignuti rezultati pregovaračkog tima nužno ne znače da su postignuti i najbolji uvjeti, jer su tijekom revizije uočene određene slabosti u pripremi i vođenju pregovora.

Tri od četiri intervjuirana člana pregovaračkog tima naveli su da nemaju stručno tehnička znanja iz ove oblasti i da su se tijekom provođenja pregovora oslanjali na mišljenje člana tima koji je upućen u tehnološke aspekte, koji su, ustvari, određivali visinu nabavne cijene.

Pregovarački tim nije održao pripremni sastanak uoči samih pregovora na kojem bi se dogovorila strategija i taktika pregovaranja i zajednički identificirali svi elementi važni za pregovore.

Svi intervjuirani članovi tima naveli su da je temelj za pregovaranje bio IP. U samom IP nisu posebno navedene cijene pojedinih elemenata osobne iskaznice, istraživanje tržišta, troškovi

<sup>46</sup> Odluka o segmentima procesa izdavanja osobnih isprava bitnim za sigurnost BiH („Službeni glasnik“, broj 81/11), usvojena na 151. sjednici VM BiH održanoj 25.05.2011. godine.

<sup>47</sup> Pravilnik o segmentima sustava osobnih isprava bitnim za sigurnost BiH od 17.02.2012. godine.

<sup>48</sup> Agencija je u svom mišljenju naglasila da je odgovornost za dokazivanje opravdanosti provođenja pregovaračkog postupka i izuzimanja iz Zakona o javnim nabavama zbog aspekta sigurnosti na Ugovornom organu, ali i da nema zapreka da Ugovorni organ, unatoč oslobađanju od primjene ZJN, provede pregovarački postupak prema ZJN. Nakon dostavljanja mišljenja od strane Agencije za javne nabave BiH na Informaciju o primjeni Zakona o osobnoj iskaznici, u ožujku 2012. godine je održan i sastanak između predstavnika MCP BiH, IDDEEA i AJN BiH na temu početka primjene Zakona o osobnoj iskaznici i izboru postupka nabave.

<sup>49</sup> Po jednog člana pregovaračkog tima delegirali su Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH i Ministarstvo pravde BiH.

<sup>50</sup> Početna ponuda ponuđača Muehlbauer je iznosila 175.569.300 KM, a Ugovor je zaključen na 104.984.593, bez usluga održavanja za koje je utvrđena jedinična cijena, a ukupan iznos će ovisiti o količini pruženih usluga. Ukupno smanjenje iznosa ponude iznosi 66.059.383 KM.

<sup>51</sup> U IP IDDEEA je procijenila da će cijena osobne iskaznice biti 16 KM, a vozačke dozvole 4 KM, što su bile i konačne ugovorene cijene osobnih isprava. Cijene su bez PDV-a.



ustpostave proizvodnje u BiH, i sl., podaci neophodni za provođenje pregovora, a pregovarački tim nije imao ni dodatne analize za vođenje pregovora, a ni pouzdane podatke o cijenama elektronskog čipa.

Pregovori sa ponuđačem su bili bazirani na količini osobnih isprava koja je bila predviđena u IP, ali se tijekom realizacije pokazalo da planirane količine nisu precizno procijenjene. Detaljan prikaz planiranih i do sada realiziranih količina prezentiran je u prilogu broj 4. Izvješća.

Tablica br.6: Procijenjene i stvarno isporučene količine dokumenata za 2013. i 2014. godinu

Godina	Osobne iskaznice			Vozačke dozvole		
	Planirane količine	Isporučene količine	Razlika	Planirane količine	Isporučene količine	Razlika
2013.	750.000	388.165	361.835	200.000	179.712	20.288
2014.	1.750.000	882.591	867.409	700.000	450.023	249.977
<b>Ukupno:</b>	<b>2.500.000</b>	<b>1.270.756</b>	<b>1.229.244</b>	<b>900.000</b>	<b>629.735</b>	<b>270.265</b>

Ured za reviziju Institucija BiH, na temelju podataka iz dokumentacije IDDEEA-e

Kao što se iz tablice vidi, u 2013. i 2014. godini, na temelju stvarnih potreba građana, isporučeno je oko 50% manje osobnih iskaznica i oko 30% manje vozačkih dozvola nego što je to planirano. Ovo ukazuje na mogućnost da, pod uvjetom nastavka ovakvog trenda, ukupna količina od 5 milijuna komada osobnih iskaznica i 2 milijuna komada vozačkih dozvola na kraju razdoblja bude značajno manja od planirane. U Ugovoru je navedeno da je IDDEEA obvezna platiti sve ugovorene količine.

U svojim obrazloženjima navedene procjene potrebnih količina osobnih isprava, IDDEEA navodi da su korišteni podaci iz prethodnog desetogodišnjeg razdoblja<sup>52</sup>, koji su uvećani za cca. 10%, te da nije raspolagala pouzdanim informacijama za drugačije procjene. Pregovarački tim nije ponudio odgovarajuće obrazloženje zbog čega takvu nesigurnost u projekciji potrebnih količina nije adekvatno pretočio u stavke Ugovora.

Dodatno, ugovorna odredba po kojoj se kupcu na početku svake godine plaća 30% vrijednosti planirane količine osobnih isprava, uslijed manjeg broja isporučenih osobnih iskaznica, se reflektirala na postotak stvarno isplaćenog avansa.

Tablica br.7: Iznos uplaćenog avansa za prve dvije godine realizacije Ugovora u milijunima KM

Godina	Iznos prema fakturama za stvarno isporučenu količinu/KM	Ugovoreni i isplaćeni iznos avansa	Postotak plaćenog avansa za stvarno isporučenu količinu
2013.	7,7	4,5	58,4 %
2014.	17,5	10,8	62,0%
<b>Ukupno:</b>	<b>25,2</b>	<b>15,3</b>	<b>-</b>

Izvor: Ured za reviziju Institucija BiH, na temelju podataka iz dokumentacije IDDEEA-e

Kao što se iz tablice vidi, za dvije godine isporuke osobnih isprava IDDEEA je iz proračuna isplatila avans u vrijednosti od 15,3 milijuna KM, što iznosi oko 60% u odnosu na stvarno

<sup>52</sup> Prema podacima IDDEEA-e, u 2003. godini isporučeno je 488.579 komada osobnih iskaznica i 154.710 komada vozačkih dozvola. U 2004. godini isporučeno je 1.498.859 komada osobnih iskaznica i 622.935 komada vozačkih dozvola. Ukupno, u razdoblju 2003.-2013., isporučeno je 4.462.208 komada osobnih iskaznica i 1.820.555 komada vozačkih dozvola.



isporučenu količinu. Da je ugovorena isplata avansa pratila stvarno isporučene količine, u prve dvije godine bilo bi plaćeno svega 7,8 milijuna KM. Prema podacima iz Odjela financijske revizije Ureda, IDDEEA nije plaćala ugovoreni avans za 2015. godinu.

Ovakvim načinom ugovaranja dobavljač je stavljen u povoljniju poziciju jer je u prve dvije godine na raspolaganju imao višak sredstava u odnosu na planirane rashode, dok je, s druge strane, umanjena efikasnost korištenja proračunskih sredstava institucija BiH.

Sporazum koji je IDDEEA potpisala sa dobavljačem, nakon što je uočila značajnu razliku između planiranih i stvarno realiziranih količina, u određenom je segmentu poboljšao poziciju IDDEEA-e, ali njime nisu mijenjane odredbe o plaćanju avansa prema planiranim količinama, kao ni ukupne količine koje se trebaju kupiti.<sup>53</sup>

Kompleksnost pregovora posebice se isticala i u činjenici da je, kao uvjet u tenderskoj dokumentaciji, navedeno uspostavljanje proizvodnje u blizini sjedišta IDDEEA-e, što podrazumijeva ili iznajmljivanje ili izgradnju objekta.

Analiza je pokazala da članovi pregovaračkog tima, tijekom pregovora, nisu posebno potencirali ovo pitanje, iako je i sam ponuđač naglašavao da ovo iziskuje dodatne značajne troškove. Članovi pregovaračkog tima tijekom pregovora nisu imali točne podatke o tome na koji način i koliko će uspostavljanje proizvodnje u BiH koštati ponuđača. Kako se radi o pregovaračkom postupku sa jednim ponuđačem, gdje je poduzeće od kojeg je iznajmljen objekat ujedno i vlasnik poduzeća Muhlbauer, posebno je važno bilo utvrditi koliko ovaj segment može i treba utjecati na konačnu cijenu isprava koju će platiti građani BiH.

Iz zapisnika sa provedenih pregovora nije jasno je li poduzeće Muehlbauer, koje je iznajmilo objekat od poduzeća koje mu je istovremeno i jedan od vlasnika, u cijenu dokumenata uračunalo i cijenu izgradnje objekta i u kojoj mjeri. Nakon što je u 2014. godini, kao jedini ponuđač, dobilo posao izrade putovnica nove generacije, prema istoj tehnologiji, poduzeće Muehlbauer je u istom objektu uspostavilo proizvodnju ove isprave. Izrada putovnica nove generacije se radi istom tehnologijom kao i osobne isprave, a u postupku je od ponuđača traženo uspostavljanje proizvodnje na teritoriju sjedišta IDDEEA-e.

Navedeno govori o značaju pregovaranja o svim bitnim elementima, jer je poduzeće Muehlbauer, u ovisnosti o tome što je sve ušlo u cijenu prvog projekta, moglo ostvariti značajnu i trajnu konkurentsku prednost u odnosu na ostale ponuđače, o čemu može govoriti i činjenica da je u postupku nabave putovnica, koji je proveden kao međunarodni otvoreni postupak javne nabave, ovo poduzeće bilo jedini ponuđač.

Iz zapisnika sa obavljenih pregovora evidentno je da pregovarački tim nije nametao pitanje cijene elektronskog čipa koja, kao što je ranije navedeno, značajno utječe na konačnu cijenu isprava. Ovo je potvrđeno i u usmenom razgovoru sa članovima pregovaračkog tima. Zanimljivo je vremenski aspekt kod razvika tehnologije izrade čipova, u smislu mogućeg smanjivanja cijene starijih generacija zbog izlaska nove generacije čipova. Imajući u vidu desetogodišnje razdoblje na koje se sklapa ugovor, u pregovorima nije zauzet adekvatan stav po ovom pitanju, niti je iz ugovora jasno hoće li ponuđač u deset godina isporučivati čip istih svojstava ili naprednije čipove.

<sup>53</sup> Sporazum o tumačenju članka 3. stavak (3)., točka a) Ugovora od 6.12.2013. godine. Sporazumom se regulira pitanje manjka i viška u odnosu planiranih i stvarno izdanih količina osobnih isprava, kao i godišnje plaćanje. Sporazumom je izmijenjena obveza IDDEEA-e da godišnje plaćanje izvršava na temelju planiranih količina, te je utvrđeno da se godišnje plaćanje izvršava na temelju stvarno isporučenih količina. Također, ranija odredba kojom je, u slučaju da je stvarna godišnja količina izdanih isprava manja od ugovorene, IDDEEA imala obvezu da naruči i plati repromaterijal za ugovorenu količinu, je izmijenjena na način da IDDEEA, u takvoj situaciji, nema obvezu naručivati repromaterijal, nego se količina manje isporučenih isprava prenosi u narednu godinu. Također, ugovoreno je da se ovo odnosi i na razdoblje nakon isteka rokova definiranih Ugovorom.





## 4. ZAKLJUČCI

IDDEEA je predložila tehnologiju izrade osobnih isprava koja, prema navodima predstavnika IDDEEA-e, predstavlja najveći stupanj sigurnosti, ali nije ponudila alternativna rješenja koja podrazumijevaju bolji balans između ekonomičnosti i zadovoljavajuće razine sigurnosti.

Također, izborom najmanje transparentnog postupka javne nabave – pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem bez objave obavijesti, a da prethodno nije provela adekvatnu analizu konkurencije za izabranu tehnologiju, IDDEEA je narušila osnovna načela Zakona o javnim nabavama (konkurentnost, transparentnost i ekonomičnost). Na taj način, IDDEEA je favorizirala određenog ponuđača i onemogućila ostalim potencijalnim ponuđačima da na konkurentskoj osnovi daju svoje ponude. Pored ovoga, pojavili su se i drugi nedostaci u provedenom pregovaračkom postupku javne nabave, naročito u dijelu utvrđivanja komponenti i ukupne cijene ponude, ali i drugih aspekata, kao što su nedostatak jasnog plana i kriterija pregovaranja i trajanje Ugovora.

O konačnoj cijeni osobnih isprava za građane BiH, nadležne institucije BiH su počele razmišljati tek nakon što je završen postupak javne nabave osobnih isprava, odnosno potpisan Ugovor sa dobavljačem. Međutim, propuštena je prigoda da se, u vrijeme pripreme nabave osobnih isprava, analiziraju sve okolnosti u kojima se nalazi BiH, sagledaju svi troškovi projekta i, shodno tome, odredi adekvatan postupak i odabere optimalno rješenje, sa aspekta odnosa cijene i potrebne razine sigurnosti osobnih isprava.

U nastavku dajemo detaljnije zaključke, koji daju odgovor na revizijska pitanja.

### 4.1. Aktivnosti institucija BiH u pripremi nabave osobnih isprava i osiguravanju funkcionalnosti elektronske osobne iskaznice

IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu poduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provedbu transparentnog načina nabave, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava, sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti i osiguraju funkcionalnost elektronske osobne iskaznice.

Iako su sve nadležne institucije znale da je rok za početak izdavanja novih osobnih isprava 1.1.2013. godine, datum kada su prestale vrijediti prve izdane stare osobne isprave, aktivnosti se nisu odvijale prema planu koji je predviđen u Strategiji razvoja IDDEEA-e, te je došlo do vremenskog odstupanja i kašnjenja u realizaciji pojedinih aktivnosti. Navedeno kašnjenje se koristilo kao opravdanje za donošenje odluka o izboru tehnologije i načinu provođenja procedure nabave.

Predložena tehnologija izrade osobnih isprava koja, prema navodima predstavnika IDDEEA-e, predstavlja najveću razinu sigurnosti osobnih isprava, je povećavala ukupnu nabavnu vrijednost isprava za više od 80 milijuna KM, u odnosu na prethodni desetogodišnji ciklus, a predlagatelj IDDEEA nije ponudio moguća alternativna rješenja koja nude bolji balans sigurnosti i ekonomičnosti i veći stupanj transparentnosti.

Razlozi navedeni u obrazloženjima za izbor tehnologije i ciljanog ponuđača nisu onemogućavali IDDEEA-u i MCP da analiziraju alternativne mogućnosti i provedu pregovaranje sa više ponuđača, bilo zbog provjere konkurencije za izabranu tehnologiju ili kao mogućnosti za veću transparentnost u slučaju izbora tehnologije koja osigurava konkurenciju. U daljoj fazi postupanja ostale institucije uključene u proces (MCP, MFT i VM BiH) nisu tražile analizu mogućih alternativnih mogućnosti sa aspekta ekonomske opravdanosti u danim



okolnostima, a odluke o nastavku procedure i sklapanju ugovora su donesene bez analize izdataka koje će platiti građani BiH. O tome se počelo voditi računa tek nakon što je završena procedura nabave osobnih isprava.

Nadležne institucije BiH, nakon tri godine i preko dva milijuna izdanih isprava, nisu osigurale primjenu osobne iskaznice u praktičnom životu građana. Prilikom donošenja odluke o tome da se uvede elektronska osobna iskaznica, IDDEEA i MCP su naglašavali njenu ulogu u korištenju elektronskih servisa koji bi omogućili građanima lakše i brže korištenje javnih usluga. Međutim, istovremeno sa donošenjem odluke o tome da će sve troškove uvođenja novih isprava platiti građani BiH, Vijeće ministara nije poduzimalo adekvatne aktivnosti da se ubrzaju aktivnosti na razvoju servisa zbog kojih je elektronska osobna iskaznica prvenstveno i uvedena. Ovako se funkcionalnost elektronske iskaznice svela na funkciju identifikacijske isprave koju je imala i prije ugradnje elektronskog čipa.

## **4.2. Priprema i provođenje pregovaračkog postupka**

IDDEEA, u pripremi i provođenju pregovaračkog postupka, nije uvijek poduzimala adekvatne aktivnosti za ostvarivanje povoljnih uvjeta nabave osobnih isprava.

Iako su članovi pregovaračkog tima izrazili uvjerenje da su postigli dobre rezultate pregovora i da su zadovoljni činjenicom da je početna ponuda smanjena za više od 60 milijuna KM, ovo nužno ne znači da su postignuti najpovoljniji uvjeti nabave, a zbog prirode provedenog pregovaračkog postupka, čije provođenje podrazumijeva nedostatak konkurencije i transparentnosti, i određenih propusta uočenih u pripremi i provođenju pregovaračkog postupka. U pregovaračkom timu, koji je vodio specifičan pregovarački postupak, prevladavali su kadrovi iz društvenih oblasti što kod sofisticiranih nabava povećava rizike za uspjeh pregovora, jer se većina članova tima oslanja na stručno mišljenje jednog od poznavatelja predmetne oblasti.

Kao osnova za pregovaranje pregovaračkom timu je poslužio Idejni projekat koji je izradila IDDEEA. Idejni projekat nije sadržavao osnovne informacije o cijenama bitnih elemenata osobne iskaznice niti je obrađivao određena pitanja koja su važna za pregovore, kao što su vremenski aspekti korištenja čipa, cijena čipa, ali i instaliranje opreme za proizvodnju u BiH za koje je proizvođač naveo da značajno utječu na cijenu osobnih isprava. O ovim se pitanjima, tijekom pregovaranja, nije raspravljalo na odgovarajući način, posebice imajući u vidu činjenicu da je poduzeće Muehlbauer d.o.o. Banja Luka zakupilo objekat od poduzeća koje je istovremeno i jedan od njegovih vlasnika, te se postavlja pitanje jesu li adekvatno uzete u obzir prilikom procesa pregovaranja i sastavljanja Ugovora. Nedostatak informacija, ali i činjenica da je u Idejnom projektu već određen samo jedan ponuđač, oslabilo je pregovaračku poziciju pregovaračkog tima IDDEEA-e.

Ugovorene količine osobnih isprava se temelje isključivo na povijesnim podacima, bez uzimanja u obzir ostalih relevantnih faktora. Na bazi takvih podataka su formulisane vrlo čvrste ugovorne odredbe u smislu dinamike isporuke i ukupnih količina osobnih isprava. Rizik od neostvarivanja ovih količina nije adekvatno ugrađen u Ugovor, tako da je uplata avansa utvrđena na temelju planiranih, a ne stvarno isporučenih količina. IDDEEA se obvezala u ugovornom razdoblju otkupiti sve planirane, a ne potrebne količine. Trenutni podaci pokazuju da su odstupanja između planiranih i stvarno isporučenih količina osobnih isprava značajna. U prve dvije godine isporučeno je svega 1,9 milijuna osobnih isprava, dok je planirana isporuka bila 3,4 milijuna komada. Ovo se odrazilo na isplatu avansa, pa je u prve dvije godine, zbog odredbe da se avans plaća prema planiranoj količini, isplaćeno 60% avansa, umjesto ugovorenih 30%, čime je dobavljač stavljen u značajno povoljniji položaj. Ukoliko se nastavi ovakav trend potražnje osobnih isprava od strane građana, postoji velika vjerojatnoća da neće



biti potrebno svih 5 milijuna osobnih iskaznica i 2 milijuna vozačkih dozvola utvrđenih Ugovorom, koje će BiH i njeni građani, prema odredbama Ugovora, morati platiti.



## **5. PREPORUKE**

Na temelju provedene revizije nabave osobnih isprava, Ured je odlučio dati određene preporuke IDDEEA-i, VM BiH i svim drugim institucijama BiH.

### **Preporuke IDDEEA-i:**

U cilju sprečavanja mogućih štetnih posljedica po proračun institucija BiH, Ured preporučuje IDDEEA-i:

- da analizira moguće štetne posljedice odredaba Ugovora, naročito onih koje se odnose na obvezu plaćanja ukupnih ugovorenih količina osobnih isprava, kao i drugih ugovorenih stavki koje mogu proizvesti štetu po proračun institucija BiH, te ih pokuša, u sporazumu sa dobavljačem, adekvatno riješiti.
- IDDEEA treba, u što kraćem roku, poduzeti aktivnosti kako bi osigurala kontrolu usklađenosti tehničkih karakteristika isporučenih nepersonaliziranih osobnih isprava sa tehničkim zahtjevima navedenim u tenderskoj dokumentaciji, sukladno članku 12. Ugovora sa dobavljačem.

Pored preporuka upućenih IDDEEA-i, Ured smatra da se mogu dati preporuke koje bi u budućnosti spriječile ponavljanje slabosti koje su uočene na primjeru nabave osobnih isprava, te potaknuti razvoj e-servisa koji se mogu koristiti putem elektronske osobne iskaznice, kako bi građani BiH osjetili koristi od njenog posjedovanja.

### **Preporuke VM BiH:**

- uspostaviti funkciju procjene opravdanosti specifičnih investicijskih ulaganja, gdje bi kompetentni stručnjaci, na neovisan i objektivan način, procjenjivali investicijske prijedloge institucija BiH, sa aspekta realnih potreba u danim ekonomskim i drugim okolnostima, kao i sa aspekta zadovoljenja uvjeta konkurentnosti.
- poduzeti aktivnosti na ubrzanju razvoja i uspostave elektronskih servisa u institucijama BiH, kako bi se opravdalo ulaganje u elektronsku osobnu iskaznicu i građanima omogućilo da osjete pogodnosti njenog posjedovanja i otkloniti sve barijere za korištenje osobne iskaznice u punom kapacitetu.
- potencirati korištenje elektronske osobne iskaznice kao medija za korištenje elektronskih servisa, kako na razini institucija BiH, tako i na ostalim razinama vlasti u BiH.

### **Preporuke institucijama BiH:**

- Generalna preporuka za sve institucije BiH, na temelju provedene revizije nabave osobnih dokumenta je da se, sukladno Zakonu o javnim nabavama, za sve postupke javne nabave treba blagovremeno osigurati poštivanje načela konkurentnosti i transparentnosti, a pregovarački postupak javne nabave primjenjivati samo u izuzetnim situacijama, kako bi se otklonile sve sumnje u težnju institucija BiH da na transparentan način osiguraju najbolje uvjete nabave.





Dodatno, u situacijama kada se pregovarački postupak ne može izbjeći, Ured daje sljedeću preporuku:

- Prigodom pripreme i provođenja pregovaračkog postupka, potrebno je sastaviti tim u kojem dominiraju kompetentne osobe za oblast koja je predmet nabave, izraditi plan pregovora koji će razraditi sve aspekte ugovornih odredbi i mogućnosti ostvarenja povoljnijih uvjeta dane nabave, te adekvatne načine njihovog ugrađivanja u ugovor o nabavi.

Tim revizije učinka:

Hrvoje Tyrtković, voditelj tima

Milan Milović, revizor učinka





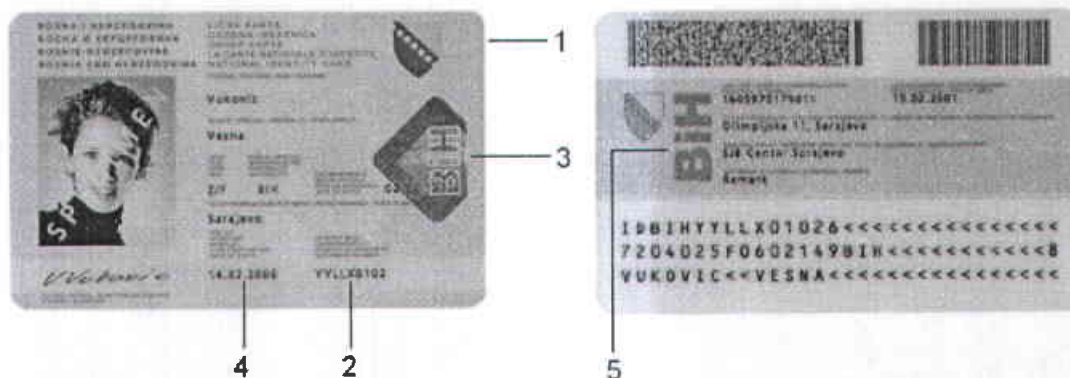
## **PRIVITCI**

- Privitak 1.: Zaštitni elementi u „staroj“ i novoj osobnoj iskaznici i vozačkoj dozvoli**
- Privitak 2.: Komparativni pregled osobnih iskaznica po zemljama EU i zemljama Zapadnog Balkana**
- Privitak 3.: Popis javnih servisa iz EUSD direktive (The EU Services Directive 2006/123/EG)**
- Privitak 4.: Pregled planiranih i stvarno isporučenih količina osobnih iskaznica i vozačkih dozvola za razdoblje 2013.-2022. i pregled izdanih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola za razdoblje 2003.-2012.**
- Privitak 5: Reference**

**Privitak 1.: Zaštitni elementi u „staroj“ i novoj osobnoj iskaznici i vozačkoj dozvoli – podaci preuzeti sa zvanične stranice IDDEEA**

**a) stara osobna iskaznica BiH**

1. Polikarbonatska kartica;
2. Numeracija (2 broja + 3 slova + 4 broja na prednjoj strani, tiskani laserskom gravurom);
3. Optički varijabilni elementi na prednjoj strani;
4. Reljefan datum roka važenja i natpis BiH na prednjoj strani;
5. OVI element na zadnjoj strani.



**b) elektronska osobna iskaznica**



**1. SIGURNOSNA POZADINA**

Pozadina kartice se sastoji od posebnih sigurnosnih elemenata: tanke linije, mikro tekst ili drugi unikatni oblici umjetnosti/crteži.

**2. ULTRALJUBIČASTA FLUORESCENTNA SLIKA**

Poseban sigurnosni objekt koji se sastoji od tankih linija i teksta koji svijetli u žutoj boji kada se kartica stavi pod UV svjetlo.

**3. HOLOGRAMSKI ELEMENT**

Ovaj element preklapa portret sliku i mijenja izgled u ovisnosti o kutu promatranja.

**4. EMBOSIRANJE POVRŠINE**

Uzorak zvijezda i teksta je vidljivo utisnut na prednjoj

strani kartice.

**5. GHOST SLIKA (SEKUNDARNA SLIKA)**

Sekundarni polutransparentni portret nositelja osobne iskaznice je zaštićen sigurnosnom pozadinom i površinskim utiskivanjem/embosiranjem.

**6. VARIJACIJA BOJA**

Jedinstvena boja u obliku trokuta se transformira iz magente u zelenu u ovisnosti o kutu iz kojeg se promatra.

**7. TISAK DUGINIM BOJAMA**

Boja pozadine se lagano mijenja iz žute u sivu boju.

**8. TAKTILNO UGRAVIRANI DATUM ISTEKA**

Datum isteka se može osjetiti čulom dodira, brojevi su ugravirani.

### c) stara vozačka dozvola

1. Polikarbonatska kartica;
2. Optički varijabilni elementi na prednjoj strani;
3. Reljefan datum izdavanja na prednjoj strani;
4. Numeracija (2 broja + 3 slova + 4 broja na prednjoj strani, tiskani laserskom gravurom).



### d) nova vozačka dozvola



#### 1. SIGURNOSNA POZADINA

Pozadina vozačke dozvole se sastoji od posebnih sigurnosnih elemenata: tanke linije, mikro tekst ili drugi unikatni oblici umjetnosti/crteži.

#### 2. ULTRALJUBIČASTA FLUORESCENTNA SLIKA

Poseban sigurnosni objekt koji se sastoji od tankih linija i teksta koji svijetli u žutoj boji kada se kartica stavi pod UV svjetlo.

#### 3. HOLOGRAMSKI ELEMENT

Ovaj element preklapa portret sliku i mijenja izgled u ovisnosti o kutu promatranja.

#### 4. EMBOSIRANJE POVRŠINE

Uzorak zvijezda i teksta je vidljivo utisnut na prednjoj strani kartice.

#### 5. VARIJACIJA BOJA

Jedinstvena boja u obliku trokuta se transformira iz roze u zelenu u ovisnosti o kutu iz kojeg se promatra.

#### 6. TISAK DUGINIM BOJAMA

Boja pozadine se lagano mijenja iz roze u sivu boju.

#### 7. TAKTILNO UGRAVIRANI DATUM IZDAVANJA

Datum izdavanja se može osjetiti čulom dodira, brojevi su ugravirani.



**Privitak 2.: Komparativni pregled osobnih iskaznica po zemljama EU i zemljama okruženja (podaci preuzeti sa zvaničnih stranica)**

Zemlja	Elektronska/ tradicionalna	Cijena osobne iskaznice/EUR	Dobrovoljna/ Obvezna	Vrijeme trajanja po starosnim kategorijama stanovništva
Bosna i Hercegovina	Elektronska (od 01.03.2013. godine)	9,2	Obvezna	10 godina (preko 18 godina starosti) 2 godine (između 15 i 18 godina starosti)
Švicarska	Tradicionalna (u planu uvođenje elektronske od 2016. godine)	64,64 (odrasli) 32,32 (djeca)	Dobrovoljna	Trajno (preko 60 godina starosti) 10 godina (odrasli) 5 godina (djeca)
Austrija	Elektronska (od 2003. godine)	61,50 (preko 16 godina starosti) 26,30 (djeca između 2 i 15)	Dobrovoljna	10 godina (preko 12 godina starosti) 5 godina (djeca starosti između 2 i 11 godine)
Finska	Elektronska	Besplatno (djeca do 2 godine) 53 (za građane starije od 18 godina)	Dobrovoljna	2 godine (djeca do 2 godine) 5 godina
Švedska	Elektronska	36 (djeca mlađa od 18 godina) 42,67	Dobrovoljna	5 godina
Nizozemska	Elektronska (od 2009. godine)	31,85 (za građane mlađe od 13 godina) 41,90 (za građane starosti 14 i više godina) 69,30 (za građane starosti 13 i manje godina koji žive vani)	Dobrovoljna Svi građani stariji od 14 godina su dužni imati validnu identifikacijsku ispravu	5 godina Od 2014. godine 10 godina
Njemačka	Elektronska (od 01.11.2010. godine)	79,25 (za građane starosti 14 i više godina koji žive vani) 28,80 (za građane starije od 24 godine) 22,80 (za građane mlađe od 24 godine)	Dobrovoljna Gračani Njemačke preko 16 godina starosti su obvezni imati ili osobnu iskaznicu ili putovnicu	10 godina (za građane starije od 24 godine) 6 godina (za građane mlađe od 24 godine)
Estonija	Elektronska	25 (za građane starije od 15 godina) ili 50 (u veleposlanstvima) 6,39 (djeca mlađa od 15 godina, penzioneri, osobe s poteškoćama) ili 10 (u veleposlanstvima) 44,73 (hitno)	Obvezna za državljanke preko 15 godina starosti	5 godina

Slovenija	Elektronska	12,43 (djeca do 3 godine)  14,25 (djeca starosti između 3 i 18 godina)  18,77 (građani stariji od 18)	Dobrovoljna  Za građane Slovenije koji su stariji od 18 godina je obvezno imati osobnu ispravu sa slikom	3 godine (djeca do 3 godine)  5 godina (djeca starosti između 3 do 18 godine)  10 godina (građani stariji od 18 godina) Trajno (stariji od 70)
Španjolska	Elektronska	10,50	Obvezna od 14. godine	10 godina (građani starosti između 30 i 70 godina)  5 godina (građani stariji od 30 godine)
Hrvatska	Elektronska (od 08.06.2015. godine)	10,43 (djeci od navršenih 5 godina i punoljetnim osobama koje sadrže jedan ili dva certifikata – identifikacijski ili potpisni)  6,49 (osobama s navršenih 65 godina koje ne sadrže certifikate)	Obvezna	5 godina (preko 16 godina starosti) Trajno (preko 65 godina starosti)
Srbija	Elektronska (od 04.06.2011. godine)	9,6	Obvezna	10 godina 5 godine (djeca) Trajno (preko 65 godina starosti), bez čipa
Crna Gora	Tradicionalna	5	Obvezna	10 godina (preko 18 godina) 5 godina (ispod 27 godina starosti)
Makedonija	Tradicionalna	3,1	Obvezna	10 godina (iznad 27 godina starosti)
Belgija	Elektronska	Razlikuje se od grada do grada  Od 11 ili 17 u domaćoj valuti (za građane registrirane u inozemstvu)	Obvezna za državljanke preko 15 godina starosti	5 godina  10 godina koje su izdate u konzulatima
Grčka	Tradicionalna (MUP Grčke razmatra uvođenje sigurnijih OI nakon napada u Parizu)	Prvo izdavanje - besplatno  9 ako je izgubljena ili uništena (besplatno ako je ukradena)	Obvezna za državljane preko 12 godina starosti	15 godina
Poljska	Elektronska	Besplatna	Obvezna za građane starije od 18 godina	10 godina (za građane starije od 18 godina) 10 godina (djeca starija od 5 godina) 5 godina (djeca do 5 godina)

**Privitak 3.: Popis javnih servisa iz EUSD direktive (The EU Services Directive 2006/123/EG)**

Javni servisi namijenjeni građanima	Javni servisi namijenjeni poslovnom sektoru
Izdavanje osobnih isprava (osobna iskaznica, putne isprave, vozačke dozvole)	Doprinosi za zaposlene
Registracija motornih vozila	Porezi poslovnih subjekata
Uvjerenje o kretanju (promjena prebivališta, promjene adrese)	PDV: deklaracije i obavještenja
Porezi građana (prijava, razrez poreza)	Carinske deklaracije
Tržište rada – servis pretrage poslova	Registracija nove tvrtke
Doprinosi za socijalne kategorije građana	Slanje podataka institucijama za statistiku
Izdavanje građevinskih dozvola	Servisi iz oblasti javnih nabava
Prijave incidenata policiji	Izdavanje dozvola koje se odnose na vođenje brige o okolišu
Izdavanje certifikata (rodni list, vjenčani list)	
Servisi iz oblasti visokog školstva	
Servisi iz oblasti zdravstva	
Javne biblioteke: dostupnost kataloga, alata za pretragu informacija	

**Privitak 4.: Pregled planiranih i stvarno isporučenih količina osobnih iskaznica i vozačkih dozvola za razdoblje 2013.-2022. i pregled izdanih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola za razdoblje 2003.-2012.**

Redni broj (godine)	2013 - 2022				2003 - 2012	
	Planirane količine		Stvarno isporučene količine		Izdane količine	
	Osobne iskaznice	Vozačke dozvole	Osobne iskaznice	Vozačke dozvole	Osobne iskaznice	Vozačke dozvole
1	750.000	200.000	388.165	179.712	488.579	154.710
2	1.750.000	700.000	882.591	450.023	1.498.859	622.935
3	1.000.000	400.000	501.020	264.178	702.530	317.910
4	250.000	100.000	-	-	388.297	143.146
5	250.000	100.000	-	-	307.214	153.551
6	200.000	100.000	-	-	245.407	94.509
7	200.000	100.000	-	-	203.127	82.971
8	200.000	100.000	-	-	219.236	73.936
9	200.000	100.000	-	-	205.000	85.000
10	200.000	100.000	-	-	203.959	91.887
<b>Ukupno</b>	<b>5.000.000</b>	<b>2.000.000</b>	<b>1.771.776</b>	<b>893.913</b>	<b>4.462.208</b>	<b>1.820.555</b>

Napomene:

Podaci su preuzeti iz Idejnog projekta „Osobne iskaznice i vozačke dozvole“ kao i sa službene internet stranice IDDEEA-e, [www.iddeea.gov.ba](http://www.iddeea.gov.ba).

Broj stvarno isporučenih elektronskih osobnih iskaznica i poboljšanih vozačkih dozvola u 2013. godini se razlikuje od ukupnog broja izdanih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola u 2013. godini jer su se elektronske osobne iskaznice i poboljšane vozačke dozvole počele izdavati 01.03.2013. godine, a ne kako je bilo planirano 01.01.2013. godine.

Od 01.03.2013. godine do 31.12. 2013. godine izdato je 366.556 elektronskih osobnih iskaznica i 164.915 vozačkih dozvola.

Broj stvarno isporučenih elektronskih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola u 2015. godini obuhvata period od 01.01.2015. godine do 31.10.2015. godine.



## Privitak 5 : Reference

- Zakon o osobnoj iskaznici („Službeni glasnik BiH“, broj 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12);
- Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13);
- Zakon o Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 56/08);
- Zakon o elektronskom potpisu BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 91/06);
- Zakon o javnim nabavama („Službeni glasnik BiH“ broj: 34/14) i Zakon o javnim nabavama Bosne i Hercegovine van snage („Službeni glasnik BiH“, broj 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13);
- Zakon o Pravobraniteljstvu BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/04);
- Strategija razvoja sustava identifikacijskih isprava u BiH i Strategija razvoja IDDEEA-e (2010. – 2015.), usvojena na 120. sjednici Vijeća ministara BiH 29.04.2010. godine;
- Naputak o sadržaju elektronskog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 8/13);
- Pravilnik o cijenama osobnih isprava („Službeni glasnik BiH“, broj 100/12, 56/14), usvojen na 27. sjednici Vijeća ministara BiH 16.11.2012. godine;
- Odluka o segmentima procesa izdavanja osobnih isprava bitnim za sigurnost BiH („Službeni glasnik“, broj 81/11), usvojena na 151. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 25.05.2011. godine;
- Pravilnik o segmentima sustava osobnih isprava bitnim za sigurnost BiH od 17.02.2012. godine;
- Machine readable travel documents, ICAO Doc 9303, International Civil Aviation Organization, Third Edition, 2008
- Supplement to ICAO Doc 9303, International Civil Aviation Organization, Release 14, May 13, 2014;
- Mapa puta za liberalizaciju viznog režima, Vijeće EU i Europska komisija, 2009;
- Izvješća monitoring tima EU formiranog za provjeru ispunjenja obveza BiH u okviru napretka u oblasti sigurnosti dokumenata, a u okviru liberalizacije viznog režima, 2011. – 2013.;
- Rezolucija predstavnika vlada zemalja članica EU o minimalnim sigurnosnim standardima za nacionalne identifikacijske iskaznice, Vijeće EU, 2006;
- Direktiva 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o uslugama na unutarnjem tržištu, (od 12. prosinca 2006);
- Direktiva 2006/126/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o uslugama o vozačkim dozvolama (od 20. prosinca 2006);
- Handbook on implementation of the Service Directive, EC, 2007;
- Idejni projekt „Osobne iskaznice i vozačke dozvole“, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, 2012. godine;
- Informacija o primjeni Zakona o osobnim iskaznicama, Ministarstvo civilnih poslova BiH, usvojena na 5. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 05.04.2012. godine;
- Identifikacijski bilteni za 2013., 2014. i 2015. godinu (osobne iskaznice i vozačke dozvole),
- Informacija o sustavu elektronske osobne iskaznice, vozačke dozvole i sustavu za izradu i personalizaciju elektronske osobne iskaznice i vozačke dozvole, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, usvojena na 12. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 04.07.2012. godine;
- Dopuna Informacije o sustavu elektronske osobne iskaznice, vozačke dozvole i sustavu za izradu i personalizaciju elektronske osobne iskaznice, vozačke dozvole, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, usvojena na 28. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 28.11.2012. godine;
- Izvješća o reviziji finansijskih izvješća Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH za 2013. i 2014. godinu, Ured za reviziju institucija BiH;
- Izvješća o reviziji izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2013. i 2014. godinu, Ured za reviziju institucija BiH;
- Izvješća o napretku BiH za 2013. i 2014. godinu, Europska komisija;

- Planovi rada Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH za 2013., 2014. i 2015. godinu;
- Zaključak Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH broj: 01/a-50-1-15-73/14 od 25.9.2014. godine;
- Pismo šefa Delegacije EU u BiH i specijalnog predstavnika Petera Sorensena (DELBIH/HoD(2011)D/3556 od 04.11.2011. godine);
- RIA studija „Analiza učinka propisa na pravni i institucionalni okvir za elektronski potpis“, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u suradnji sa Međunarodnom finansijskom korporacijom, 31.08.2011. godine;
- Identifikacioni sistemi, Neđeljko Lekić i Zoran Mijanović, Univerzitet Crne Gore, Elektrotehnički fakultet, Podgorica, 2008. godina;
- Public Procurement Guidelines - Competitive Process, Supplies and Services;
- State of play concerning the electronic identity cards in the EU Member States, Council of EU – questionnaire, 2010;
- Statewatch Briefing: ID Cards in the EU: Current state of play, Answers, 2010;
- [www.iddeea.gov.ba](http://www.iddeea.gov.ba)
- <http://www.prnewswire.com/news-releases/national-electronic-id-programs-generate-54-billion-between-2013-and-2018-with-35-billion-national-eid-card-holders-worldwide-266395031.html>
- <http://www.iso.org/iso/home.html>
- <http://www.nxp.com/>
- <https://www.enisa.europa.eu/>