



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: salbih@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	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4-16-1-		105/16	

B

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 privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu „Nabava osobnih dokumenata – studija slučaja“.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

NABAVKA LIČNIH DOKUMENATA Studija slučaja

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

Sarajevo, decembar 2015.



Nabavka ličnih dokumenata Studija slučaja

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Nabavka ličnih dokumenata - studija slučaja“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka, Vodičem za osiguranje kvaliteta 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 nabavke ličnih dokumenata, bile efikasne u pripremi i realizaciji nabavke i jesu li preduzimale odgovarajuće aktivnosti da osiguraju povoljnu nabavnu cijenu dokumenata i funkcionalnost elektronske lične karte.

Nalazi revizije ukazuju da IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu u svim dijelovima procesa preduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provedbu transparentnog načina nabavke, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata, sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti i osiguraju funkcionalnost elektronske lične karte.

IDDEEA i MCP nisu ponudili moguće alternative izabranoj tehnologiji izrade ličnih dokumenata, 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 nabavke, nije tražilo ovakve analize.

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

U BiH još uvijek nisu stvoreni uslovi za korištenje e-servisa pomoću elektronske lične karte, iako je to bio jedan od glavnih razloga za njeno uvođenje. Nakon izdanih više od 1,7 miliona elektronskih ličnih karata, i skoro tri godine od njenog izdavanja, ona još uvijek služi samo kao identifikacioni dokument.

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

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 ličnih dokumenata u BiH, što je oslabilo pregovaračku poziciju IDDEEA-e.



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

U skladu sa odredbama Zakona, Nacrt izvještaja je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon isteka roka za očitovanje, sačinjen je konačan izvještaj revizije učinka, koje Vam se dostavlja na dalje postupanje.

GENERALNI REVIZOR
Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA
Dževad Nekić



ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA
Ranko Krsman



SADRŽAJ

Rezime	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. Obim, ograničenja i izvori revizije	11
1.4.1. Obim i ograničenja revizije	11
1.4.2. Izvori informacija i metode revizije	11
1.5. Struktura izvještaja	12
2. LIČNA KARTA I VOZAČKA DOZVOLA U BIH – OSNOVNE INFORMACIJE	14
2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir	14
2.1.1. Uslovi za bezvizni režim	14
2.1.2. Minimalni sigurnosni standardi EU	15
2.2. Ugovor i cijene dokumenata	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 ličnih karata i vozačkih dozvola	18
2.4. Razlike u tehnologiji izrade starih i novih ličnih dokumenata	18
2.5. Prakse drugih država	19
2.6. Funkcionalnost lične karte – elektronski servisi	19
3. NALAZI REVIZIJE	21
3.1. Efikasnost i ekonomičnost institucija BiH u pripremi javne nabavke ličnih dokumenata i osiguranju funkcionalnosti lične karte	21
3.1.1. Efikasnost institucija BiH u pripremi i provođenju nabavke ličnih dokumenata	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 lične karte u praksi	27
3.2. Pregovarački postupak nabavke ličnih dokumenata	29
4. ZAKLJUČCI	33
4.1. Aktivnosti institucija BiH u pripremi nabavke ličnih dokumenata i osiguravanju funkcionalnosti elektronske lične karte	33
4.2. Priprema i provođenje pregovaračkog postupka	34
5. PREPORUKE	36
Prilozi	



SKRAĆENICE I ZNAČENJE RIJEČI I IZRAZA

AJN	Agencija za javne nabavke BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
ICAO	ICAO – Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, 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 indirektno oporezivanje BiH
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
VM BiH	Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine
ZJN	Zakon o javnim nabavkama



Rezime

Glavni nalazi:

Sa izdavanjem ličnih dokumenata 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 ličnih dokumenata, planirana u IP, je veća za skoro 83 miliona KM, u odnosu na ukupnu nabavnu vrijednost ličnih dokumenata iz prethodnog desetogodišnjeg perioda.

U postupku revizije nije prezentiran nijedan zvanični dokument nadležnih institucija BiH koji, u fazi pripreme IP, nalaže izbor najvećeg stepena zaštite ličnih dokumenata 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 nabavke.

Informacija MCP-a, na osnovu 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 ličnih dokumenata.

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 ličnih karata ova tehnologija značajno skuplja u odnosu na tehnologiju korištenu u prethodnom ciklusu izdavanja ličnih dokumenata.

Provođenje pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem dovelo je u pitanje transparentnost i ekonomičnost u nabavke elektronskog čipa koji u cijeni lične karte, prema procjenama IDDEA-e, sudjeluje u vrijednosti između 30-45% ili, izraženo u apsolutnoj vrijednosti u odnosu na planiranu količinu ličnih karata, između 30 i 40 miliona KM.

Nakon skoro tri godine izdavanja ličnih dokumenata, još uvijek nije izvršeno testiranje usklađenosti proizvedenih ličnih dokumenata, 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 lične karte značajni, još uvijek nisu razvijeni ili nisu u funkciji servisi koje bi građani mogli koristiti putem lične karte. Od uvođenja elektronske lične karte proteklo je skoro 3 godine, a više od 1,7 miliona građana je zatražilo i dobilo elektronsku ličnu kartu.

Funkcionalnost elektronske lične karte se trenutno svela samo na funkciju identifikacionog dokumenta, što je bila i prije uvođenja elektronskog čipa.

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

U 2013. i 2014. godini, na osnovu stvarnih potreba građana, isporučeno je oko 50% manje ličnih karata i oko 30% manje vozačkih dozvola nego što je to planirano i ugovoreno. Ovo



ukazuje na mogućnost da, pod uslovom nastavka ovakvog trenda, ukupna količina ličnih dokumenata, na kraju perioda bude značajno manja od planirane.

Za dvije godine isporuke ličnih dokumenata IDDEEA je iz budžeta isplatila avans u vrijednosti od 15,3 miliona 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 miliona KM.

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

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

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

S ciljem da se u razgovorima sa dobavljačem ličnih dokumenata pokušaju redefinisati odredbe Ugovora koje mogu imati štetne posljedice po budžet institucija BiH, te da se elektronska lična karta, 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 date i ostalim institucijama BiH, kojima slabosti uočene na slučaju nabavke ličnih dokumenata mogu koristiti u njihovim aktivnostima u pripremi i provođenju procedura javnih nabavki.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Prema zakonima BiH, svaki građanin BiH stariji od 18 godina dužan je imati ličnu kartu, a za upravljanje motornim vozilom i vozačku dozvolu. Do 2003. godine ovi dokumenti su izdavani na osnovu entitetskih i kantonalnih propisa, a 2003. godine, u sklopu projekta CIPS¹, uvedene su nove lične karte i vozačke dozvole (lični dokumenti), jedinstvene i jednoobrazne za sve građane BiH. Kako je za većinu građana BiH propisano da je važenje ličnih dokumenata 10 godina, nove lične karte BiH je uvela početkom 2013. godine.

Prema svojoj nadležnosti, nabavku novih ličnih karata i vozačkih dozvola (ličnih dokumenata) pripremila je i provela Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA), nakon čega je sklopila Ugovor² sa preduzećem Muehlbauer d.o.o Banja Luka (preduzeće Muehlbauer). Nabavci novih dokumenata prethodile su aktivnosti Vijeća ministara BiH (VM BiH), koje je usvojilo Strategiju razvoja IDDEEA-e³, te aktivnosti Parlamenta BiH, koji je izmijenio postojeći Zakon o ličnoj karti državljana BiH⁴. Izmjene Zakona su omogućile uvođenje lične karte sa elektronskim memorijskim elementom (elektronski čip).

Ugovor je sklopljen nakon provedene procedure pregovaranja sa jednim ponuđačem. Vrijednost zaključenog ugovora za nabavku ličnih dokumenata iznosila je 104,9 miliona KM. Ugovor je sklopljen na desetogodišnji period, a zaključkom VM BiH je određeno da sve troškove nabavke, administriranja i izdavanja dokumenata snose građani BiH⁵.

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

Nabavka ličnih dokumenata privukla je dosta veliku pažnju 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 dokumente, s druge strane pojavljuju se stavovi u kojima se iskazuje sumnja u regularnost cijelog postupka i otvaraju druga pitanja.

Kroz izvještaje o izvršenoj finansijskog reviziji IDDEEA-e, Ured je već ukazivao na nedostatke u samom Ugovoru, o čemu se više može pročitati u izvještajima o finansijskoj reviziji IDDEEA-e, koji su dostupni na internetu⁷, a dijelom i u poglavlju 2. ovog Izvještaja.

¹CIPS sistem (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 organizovana, mogu vezati i drugi podaci o nekom građaninu. Cilj je da, uz osiguran siguran sistem pristupa, državne institucije i drugi organi mogu koristiti te podatke radi efikasnijeg i bržeg rada.

² Puni naziv ugovora: Ugovor o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica kao i isporuke kartica i kompletnog sistema za personalizaciju elektronskih ličnih karata i održavanje sistema na 10 godina.

³ Strategija razvoja IDDEEA-e, za period 2010.-2015., usvojena je na 120. sjednici VM BiH održanoj 29.4.2010. godine. U Strategiji je, u skladu sa zahtjevima evropskih tijela za ovu oblast, predviđeno uvođenje novih dokumenata.

⁴ Zakon o ličnoj karti državljana BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12)

⁵ Zaključci i sugestije sa 5. sjednice VM BiH održane 05.04.2012. godine pri čemu se tekst Informacije usaglašava sa sugestijama datim u mišljenju MFT BiH, na način da se iz cijene dokumenata prioritarno osigura povrat ulaganja u sistem izdavanja ličnih karata.

⁶ Pored ovoga postoje i fiksni troškovi projekta koji se odnose na troškove administriranja cijelim sistemom izdavanja ličnih karata o kojima je više navedeno u Poglavlju 2. Izvještaja. Za funkcionalnost lične karte u korištenju elektronskih servisa, potrebno će biti izvaditi odgovarajuću potvrdu od nadležnih organa i nabaviti čitač elektronskog čipa.

⁷ www.revizija.gov.ba



Imajući u vidu značaj uočenih slabosti i nepravilnosti, a prema članu 19. Zakona o reviziji, Ured je, tokom revizije finansijskih izvještaja IDDEEA-e za 2012. godinu, o svemu obavijestio Tužilaštvo BiH.

Nakon potpisivanja Ugovora pojavili su se brojni medijski i drugi javni komentari koji problematiziraju nabavku ličnih dokumenata. Najčešće se postavlja pitanje visine cijene, transparentnosti postupka i opravdanosti uvođenja skupljih dokumenata.⁸

Prema informacijama objavljenim u medijima, Transparency International Bosne i Hercegovine (TIBiH) je njemačkim istražnim organima uputio informacije vezane za nabavku ličnih dokumenata.⁹

Nakon razmatranja Izvještaja o obavljenoj finansijskoj 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.¹⁰

Uvažavajući sve navedene činjenice, Ured je, u skladu sa principima ISSAI 1 (III.), razumijevajući da se i Zaključkom Parlamentarne skupštine BiH željelo doprinijeti unaprjeđenju korištenja i upravljanja javnim sredstvima, te u skladu sa 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 nabavke ličnih dokumenata, analizirati jesu li IDDEEA i druge nadležne institucije BiH koje su imale svoju ulogu u procesu pripreme i provođenja nabavke ličnih dokumenata bile efikasne u pripremi i realizaciji nabavke i jesu li preduzimale odgovarajuće aktivnosti da osiguraju povoljnu nabavnu cijenu dokumenata i funkcionalnost elektronske lične karte.

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

Jesu li IDDEEA i druge nadležne Institucije BiH koje su bile uključene u proces pripreme i provođenja nabavke ličnih dokumenata, u svim dijelovima procesa nabavke preduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju osiguravanja povoljnih uslova nabavke 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 nabavke ličnih dokumenata preduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provođenje transparentnog načina nabavke, izbor optimalnog

⁸ <http://ba.n1info.com/a24283/Vijesti/Vijesti/Bh.-vlast-i-afera-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>

⁹ Dnevni avaz, Internet portal od 07.10.2014. godine „TIBiH informisao njemačke istražitelje o nabavkama IDDEEA.

¹⁰ 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 Predstavničkom domu dostavi reviziju učinka Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sistem za personalizaciju elektronskih ličnih karata i održavanje sistema u razdoblju od 10 godina.“



tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti, i funkcionalnost elektronske lične karte?

2. Je li IDDEEA, u pripremi i provođenju pregovaračkog postupka, preduzimala odgovarajuće aktivnosti za ostvarivanje povoljnih uslova nabavke ličnih dokumenata?

1.3. Kriteriji za procjenu

Shodno ISSAI 300.27, utvrđeni su prikladni kriteriji koji odgovaraju revizijskim pitanjima i povezani su sa principima 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 nabavke, izdavanja i administriranja ličnih dokumenata, te osnovne principe rada javne uprave, IDDEEA, kao nosilac aktivnosti, ali i druge nadležne institucije BiH uključene u proces nabavke, su preduzimale 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 pitanje.

Kriteriji za prvo revizijsko pitanje:

IDDEEA i druge nadležne institucije BiH su blagovremeno preduzimale aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi osigurale da se postignu planirani rokovi koji osiguravaju blagovremeno izdavanje novih ličnih dokumenata i provođenje transparentnih postupaka nabavke.

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 osnovu više prihvatljivih prijedloga, izabrale najpovoljnije tehnološko rješenje izdavanja novih ličnih dokumenata 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 preduzele aktivnost da osiguraju punu funkcionalnost elektronske lične karte, 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.

Tokom provođenja pregovaračkog postupka potencirana su sva bitna pitanja koja utiču na konačnu cijenu ličnih dokumenata, vrednovan je njihov uticaj na konačnu cijenu i svi rizici pravilno su ugrađeni u Ugovor sa odabranim ponuđačem.



1.4. Obim, ograničenja i izvori revizije

1.4.1. Obim i ograničenja revizije

Uvažavajući iznesene razloge za provođenje predmetne revizije iznesene u poglavlju 1.1. ovog Izvještaja, prilikom definisanja obima revizije učinka, kao i tokom 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 preduzimale aktivnosti kako bi se sa izdavanjem ličnih dokumenata moglo započeti u određenom roku, jesu li prilikom izrade tehnološkog rješenja, njegovog usvajanja i provođenja odabranog postupka nabavke, institucije BiH vodile principima ekonomičnosti i efikasnosti, kako bi osigurale povoljne cijene ličnih dokumenata.

Ispitalo se i jesu li IDDEEA i nadležne institucije BiH osigurale punu funkcionalnost ličnih dokumenata imajući u vidu da je zbog toga došlo do značajnog povećanja njihove cijene u odnosu na raniji period.

Revizija se, u određenim dijelovima, bavila i problemima koji su ranije spomenuti u izvještajima finansijske 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 direktno bile uključene u proces nabavke i to: IDDEEA, MCP i Vijeće ministara BiH.

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

Nije se ispitivala opravdanost uvođenja elektronske lične karte, jer je to političko opredjeljenje Parlamentarne skupštine BiH iskazano kroz usvajanje Izmjena i dopuna Zakona o ličnoj karti.

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

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 nabavke ličnih dokumenata.

Nije bilo značajnih ograničenja u provođenju revizije koja bi uticala na prikupljanje i prezentiranje dokaza i izvođenje zaključaka u postavljenom obimu 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 izvještaja, zapisnika i prepiske između IDDEEA-e i ostalih institucija.

Provedeni su intervjui sa direktorom institucije, članovima pregovaračkog tima iz IDDEEA-e i drugim predstavnicima IDDEEA-e. Razgovori sa direktorom institucije i predstavnicima pregovaračkog tima obavljani su u prostorijama IDDEEA-e u Banjoj 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 preduzeća Muehlbauer d.o.o., Banja Luka, kao i Centar za personalizaciju podataka u sklopu IDDEEA-e. Tom prilikom, članovima tima je na korektan način prezentiran cijeli proces izrade i personaliziranja ličnih dokumenata, 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 regulišu ovu oblast, te Mapa puta bezviznog režima.

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

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

Korišteni su i podaci iz izvještaja Ureda o reviziji finansijskih izvještaja institucija BiH, kao i izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH.

Podaci dobijeni tokom intervjuisanja predstavnika IDDEEA-e i ostalih institucija BiH uspoređivani su sa podacima iz prikupljene dokumentacije iz IDDEEA-e i drugih izvora.

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

Radi informisanja novog menadžmenta IDDEEA-e¹¹ o samoj reviziji i nalazima revizije, prije slanja Nacrta izvještaja, održana je prezentacija nalaza u prostorijama Ureda.

1.5. Struktura izvještaja

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

Poglavlje 2. daje osnovne informacije o ličnim dokumentima koje se tiču zakonskog, strateškog i međunarodnog okvira. Daju se osnovne informacije o sklopljenom ugovoru i cijenama ličnih dokumenata. Također, predstavljene su osnovne razlike između starih i novih ličnih dokumenata, prakse drugih zemalja i osnovni pojmovi o elektronskim servisima, za čije korištenje je potrebna elektronska lična karta.

¹¹ Novi direktor IDDEEA-e imenovan je u završnoj fazi revizije, nakon što je revizijski tim obavio potrebne razgovore sa prethodnim direktorom, za vrijeme čijeg je mandata započet i okončan proces nabavke ličnih dokumenata.



Osnovni nalazi, prema definisanim revizijskim pitanjima i kriterijima revizije, predstavljeni su u Poglavlju 3.

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

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



2. LIČNA KARTA I VOZAČKA DOZVOLA U BIH – OSNOVNE INFORMACIJE

2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir

Prema Zakonu o ličnoj karti, posjedovanje lične karte je obavezno za sve građane koji su stariji od 18 godina, a kojima je prebivalište u BiH, dok je obaveza posjedovanja vozačke dozvole utvrđena Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH¹².

Prve jedinstvene lične karte 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 januaru 2013. godine.

U skladu sa svojom nadležnošću¹³, IDDEEA je, u februaru 2010. godine, izradila Strategiju razvoja IDDEEA-e za period 2010.-2015. Strategiju je usvojilo VM BiH u aprilu iste godine.

Ovim dokumentom predviđeno je unaprjeđenje ličnih dokumenata i uvođenje elektronske lične karte, a kao osnovni preduslov određeno je usvajanje izmjena Zakona o ličnoj karti, kako bi se dobilo zakonsko uporište za izdavanje novih dokumenata.

Unaprjeđenje sigurnosti dokumenata proističe 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 definisanje standarda za mašinski čitljive putne dokumente, a u ove dokumente se ubraja i lična karta BiH.

2.1.1. Uslovi za bezvizni režim

Bosna i Hercegovina je u okviru dijaloga o liberalizaciji viznog režima sa EU imala obavezu implementacije određenih mjera i obavezu ispunjenja određenih zahtjeva, a prema Mapi puta¹⁴ za liberalizaciju viznog režima.

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

U dokumentu se ne navodi koji nivo sigurnosti osnovnih dokumenata i ličnih karata se zahtijeva, a u okviru navedene oblasti u fokusu je izdavanje biometrijskih pasoša. Predmet razmatranja Monitoring tima je usklađenost sigurnosnih elemenata biometrijskih pasoša sa ICAO i EU standardima.

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

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

¹⁴ Mapa puta za liberalizaciju viznog režima sa BiH predstavlja mehanizam ili dokument u kojem Evropska komisija postavlja određene zahtjeve pred BiH. Ispunjenjem uslova iz Mape puta građani BiH koji posjeduju biometrijske pasoše mogu putovati u zemlje Šengenskog prostora od 15. decembra 2010. godine.



2.1.2. Minimalni sigurnosni standardi EU

Vijeće za pravdu i unutrašnje 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 identifikacione lične karte država članica EU. Standardi pružaju izbor od više opcija i ne određuju tačan nivo zaštite i sigurnosti u korištenju materijala, tehnika izdavanja, tehnika štampanja, itd.

2.2. Ugovor i cijene dokumenata

2.2.1. Ugovor i ugovorne odredbe

Nakon što je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti usvojen na sjednici Parlamentarne skupštine BiH, IDDEEA je započela proceduru javne nabavke ličnih dokumenata putem pregovaračkog postupka s jednim ponuđačem, bez objave obavijesti.

IDDEEA je uputila poziv za učestvovanje u pregovaračkom postupku nabavke preduzeću Muehlbauer ID Services GmbH iz Njemačke. Ponudu je dostavila grupa ponuđača koju čine navedeno preduzeće i tek osnovano preduzeće Muehlbauer Banja Luka. Analizom dostavljene ponude, Komisija za provođenje pregovaračkog postupka je konstatovala da grupa ponuđača ispunjava potrebne uslove iz tenderske dokumentacije.

Nakon provedenog pregovaračkog postupka, IDDEEA je dostavila Pravobranilaštvu BiH Nacrt ugovora u kojem se navodi da Ugovor potpisuje direktor 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 preduzeća Muehlbauer d.o.o. Banja Luka. Pravobranilaštvo BiH dalo je pozitivno mišljenje na dostavljeni Nacrt ugovora. Međutim, nakon toga, 17.7.2012. godine, IDDEEA je potpisala ugovor samo sa preduzećem Muehlbauer d.o.o. Banja Luka. U potpisanom Ugovoru nije navedeno da ovo preduzeće zastupa grupu ponuđača, kako je to bilo navedeno u Nacrtu ugovora. Prema odredbama Zakona¹⁵, IDDEEA je nakon potpisivanja Ugovora isti dostavila Pravobranilaštvu BiH. Tokom revizije nisu nam prezentirani podaci da je Pravobranilaštvo BiH davalo bilo kakve komentare na dostavljeni Ugovor.

VM BiH je nakon razmatranja informacije o sistemu elektronske lične karte, vozačke dozvole i sistemu za izradu i personalizaciju elektronskih ličnih karata i vozačkih dozvola, svojim zaključkom dalo saglasnost IDDEEA-i da može zaključiti ugovor.¹⁶

Ugovor su potpisali direktor preduzeća Muehlbauer d.o.o Banja Luka i pomoćnik direktora IDDEEA-e za finansijske i pravne poslove. Ugovor je potpisan na 10 godina, a vrijednost ugovora je blizu 105 miliona KM.

U sljedećoj tabeli predstavljeni su osnovni elementi ukupne vrijednosti Ugovora.

¹⁵ Član 13. Zakona o Pravobranilaštvu BiH, Službeni glasnik BiH broj: 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/04)

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



Tabela br.1: Ugovorene količine i cijene

Opis	Količina	Cijena/KM	Iznos/KM
Lične karte	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
Ukupno:	-	-	104.984.593

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz Ugovora

Kao što se vidi iz tabele, najveći iznos Ugovora odnosi se na nabavku ličnih dokumenata i to u iznosu od 102.960.000 KM. Ugovorene su i usluge održavanja čija vrijednost zavisi od broja pruženih usluga, što može povećati ukupnu vrijednost Ugovora.

Nakon potpisivanja Ugovora preduzeće Muehlbauer d.o.o. Banja Luka je uspostavilo proizvodnju ličnih dokumenata u objektu zakupljenom od preduzeća Nites d.o.o. Banja Luka, koje je istovremeno i suvlasnik preduzeća Muehlbauer d.o.o. Banja Luka.

U Ugovoru su sadržane odredbe za koje je u Izvještaju Ureda o izvršenoj finansijskoj reviziji IDDEEA-e za 2013. godinu konstatovano da postoje indicije o mogućim štetnim posljedicama za budžet institucija BiH, a iste su, uz druge dodatne, navedene i u dopisu koji je Ured tokom revizije, prema članu 19. Zakona o reviziji institucija BiH, uputio prema Tužilaštvu BiH.

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

Također, ugovoreno je da garantni period 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.

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

Prvi lični dokumenti su izdati u martu 2013. godine. Zaključno sa 31.10.2015. godine, proizvedeno je i isporučeno ukupno 1.750.167 kom. elektronskih ličnih karata i 879.116 kom. vozačkih dozvola.

2.2.2. Određivanje cijene za građane BiH

Sadašnju cijenu dokumenata za građane, po kojoj lična karta košta 18 KM, a vozačka dozvola 60 KM, odredilo je VM BiH na osnovu Prijedloga pravilnika o cijenama¹⁷(Pravilnik), koji je predložila IDDEEA, a koji prema ranijem zaključku VM BiH treba osigurati pokrivanje izdataka nabavke i administriranja u procesu izdavanja dokumenata svih nadležnih organa. U nastavku

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



se ukratko predstavlja način na koji su navedene institucije BiH odredile konačne cijene ličnih dokumenata.

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 ličnih dokumenata.¹⁸ U nastavku se prezentiraju podaci o troškovima izdavanja ličnih dokumenata prema analizi IDDEEA-e.

Tabela br.2: Pregled rashoda za održavanje sistema izdavanja ličnih dokumenata

Vrsta rashoda	Planirani iznos za desetogodišnji period/KM
Rashodi potrebni za nabavku dokumenata	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
UKUPNO:	245.000.000

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

Prema podacima iz tabele, za funkcionisanje cijelog sistema izdavanja dokumenata za desetogodišnji period, potrebno je oko 245 miliona KM. Međutim, za pokrivanje ovih izdataka bila bi, prema analizama IDDEEA-e, potrebna cijena od 25 KM za ličnu kartu i 60 KM za vozačku dozvolu.¹⁹

Kako bi pomirili opredjeljenje da se svi rashodi sistema pokriju iz cijene ličnih dokumenata, a istovremeno građanima osigurali jeftiniji dokumenti, VM je zatražilo da IDDEEA izradi analizu i ispita mogućnost da se cijena lične karte 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 ličnu kartu i 80 KM za vozačku dozvolu, a VM BiH zatražilo da se dostavi dodatna sveobuhvatna analiza.²⁰

IDDEEA je izradila Dopunu informacije u kojoj je predložila mogućnost da se cijena odredi na način da pokriva rashode na trogodišnjem nivou²¹, a da se nakon tri godine, iz viška sredstava prikupljenih na trogodišnjem nivou²², iznađu i nova sredstva kako bi građani platili nižu ili istu cijenu. Na osnovu ove analize utvrđena je cijena dokumenata za građane u iznosu od 18 KM za lične karte 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.

U međuvremenu, u skladu sa zaključkom VM BiH, IDDEEA je pripremila Prijedlog novog pravilnika koji ne predviđa promjenu cijena, ali je VM BiH odgodilo izjašnjavanje o ovom prijedlogu.²³

¹⁸ IDDEEA-i je prema Pravilniku pripalo 40 KM za troškove nabavke ličnih dokumenata i troškove IDDEEA-e, a nadležnim organima 20 KM za pokrivanje njihovih troškova. Također, odlučeno je da se teret kompletnog uvođenja ovog sistema namiruje iz cijene vozačkih dozvola s ciljem da cijena lične karte bude što manja, imajući u vidu da je ona potrebna svakom građaninu BiH.

¹⁹ Podaci iz Informacije IDDEEA-e o sistemu elektronske lične karte, vozačke dozvole i sistemu za izradu i personalizovanje elektronskih ličnih karata i vozačkih dozvola. Informacija usvojena na 12. sjednici VM, održanoj 4.7.2012. godine.

²⁰ VM BiH je zatražilo da sveobuhvatna analiza obuhvati i pregled cijena i kvaliteta ličnih dokumenata u zemljama regije i EU, nakon čega su se ministri trebali izjasniti o cijenama.

²¹ Predviđeni rashodi na trogodišnjem nivou su 115.223.000 KM, i to: za nabavku dokumenata - 71.604.000 KM, za potrebe nadležnih organa - 26.000.000 KM, za potrebe IDDEEA-e - 17.619.000 KM.

²² 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 perioda.

²³ 28. sjednica VM BiH održana 22.10.2015. godine.



2.3. Osnovne razlike starih i novih ličnih karata i vozačkih dozvola

Prema izjavama predstavnika IDDEEA-e, stari lični dokumenti su u vrijeme izdavanja, 2003. godine, predstavljali dokumente izuzetno visokog kvaliteta sa dobrim zaštitnim/sigurnosnim elementima.

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

Nova lična karta, za razliku od stare, sadrži elektronski čip zbog kojeg se i naziva elektronska lična karta i nekoliko drugih sigurnosnih poboljšanja. Elektronski čip je beskontaktni čip koji je integrisan u tijelo kartice zajedno sa antenom. Zbog toga je elektronska lična karta 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 tokom procesa izrade lične karte 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 ličnoj karti su pohranjeni i na elektronskom čipu.

Detaljnije informacije o dizajnu i sigurnosnim elementima stare i nove lične karte i vozačke dozvole, predstavljene su u Prilogu broj 1 ovog Izvještaja.

2.4. Razlike u tehnologiji izrade starih i novih ličnih dokumenata

Za razliku od trenutnog načina personalizacije i izrade ličnih dokumenata, obrasci, odnosno tijela stare lične karte i vozačke dozvole su se proizvodila i izrađivala u inostranstvu (Preduzeće 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 mašinama vršen upis ličnih podataka, odnosno personalizacija dokumenata. Personalizovani dokumenti su zatim distribuisani u nadležne MUP-ove i stanice javne sigurnosti RS, odakle su dostavljani građanima.

Nova tehnologija izrade ličnih dokumenata, implementirana nakon potpisivanja Ugovora sa preduzećem Muehlbauer, podrazumijeva da je preduzeće 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 lične karte i vozačke dozvole izrađuju po jedinstvenoj tehnologiji, gdje se nakon zahtjeva građanina radi ugnježđivanje fotografije u tijelo dokumenta, zatim se u tvornici izrađuje tijelo kartice i potom se, djelomično personalizovano (sa slikom u tijelu kartice), dostavlja u prostorije IDDEEA-e gdje se upisuju ostali podaci tražioca dokumenta²⁴.

Ovaj postupak omogućava da se ne stvaraju zalihe tijela kartica, dok ne pristigne zahtjev za izdavanje dokumenta od strane nekog od građana. Nakon upisivanja podataka u prostorijama IDDEEA-e, dokumenti se distribuiraju do MUP-ova u FBiH, stanica javne sigurnosti RS i Pododjela Vlade Brčko distrikta za lična dokumenta, odakle se isporučuju građanima.

²⁴ U prostorijama Centra za personalizaciju, na tijelo kartice se upisuju svi drugi lični podaci tražioca dokumenta (vidjeti u Prilogu broj 1), a dio podataka se upisuje na elektronski čip.



2.5. Prakse drugih država

Prakse drugih država u pogledu tehnologije izrade ličnih dokumenata su različite, kao i cijene dokumenata. Lični dokumenti se razlikuju po broju i vrsti zaštitnih elemenata, a najvidljivije su razlike u kvalitetu fotografije i vrsti materijala od kojih su građene.

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

U nastavku se daje pregled cijena ličnih dokumenata za neke države iz okruženja i neke od država Evropske unije (EU) koje plaćaju građani tih država. Detaljniji pregled je dan u Prilogu broj 2 ovog Izvještaja.

Tabela br. 3: Komparativni pregled cijena ličnih karata i vozačkih dozvola u nekim državama

Naziv države	Cijena lične karte/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 osnovu podataka sa službenih stranica institucija koje izdaju lične dokumente
Napomena: cijene su konvertirane iz domaćih valuta u euro (€) radi lakšeg poređenja.

Podaci prikazani u tabeli su informativnog karaktera i iz njih se ne mogu izvlačiti ozbiljni zaključci bez provedene dublje analize i uzimanja u obzir svih gore nabrojanih specifičnosti. Poređenje ovih podataka je veoma kompleksno i u razmatranju bi, radi objektivne slike, trebalo koristiti i platežnu sposobnost građana pojedinih država da bi se dobila konkretnija i jasnija slika. Također, poređenje otežava i različit period važenja dokumenata. U nekim zemljama dokumenti vrijede 5 godina, dok u drugim vrijede 10 godina.

Također, tokom revizije nije bilo moguće prikupiti podatke o nabavnim cijenama u drugim državama i izvršiti poređenje sa nabavnim cijenama postignutim u BiH, jer su tehnologije, ali i drugi uslovi koji utiču na ostvarene cijene prilikom nabavke, kao što je količina dokumenata, značajno različiti od države do države.

2.6. Funkcionalnost lične karte – elektronski servisi

Elektronska lična karta je jedan od osnovnih preduslova za korištenje elektronskih servisa. To istovremeno ne znači da se elektronski servisi mogu koristiti isključivo putem elektronske lične karte, jer je moguće da različiti sistemi koriste i druge pametne kartice za ove namjene (primjer, bankarski sistem). Generalno, trend u svijetu je da zemlje masovno počinju da izdaju elektronske lične karte za svoje građane. Prema nekim istraživanjima, od 2013. do 2018. godine globalno tržište nacionalnih elektronskih iskaznica će generisati oko 54 milijardi US



dolara, dok će do 2018. godine broj ovih iskaznica u svijetu biti oko 3,5 milijardi.²⁵ 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 lične karte su lične karte koje u sebi sadrže elektronski čip i koje mogu obrađivati informacije. Time se podrazumijeva da kartica može primati, memorisati, obrađivati i odašiljati podatke. Također, poseban akcenat se stavlja na sigurnost podataka, kao i na širok spektar primjene.

Evropska unija je u decembru 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 evropske 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 preduslove 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.

²⁵ <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 principe ekonomičnosti i efikasnosti u izboru procedure za nabavku ličnih karata, tehnologije njihove izrade, izboru komponenti elektronske lične karte, omogućavanju funkcionalnosti elektronske lične karte, postupku pripreme pregovaračkog postupka i samog procesa pregovaranja.

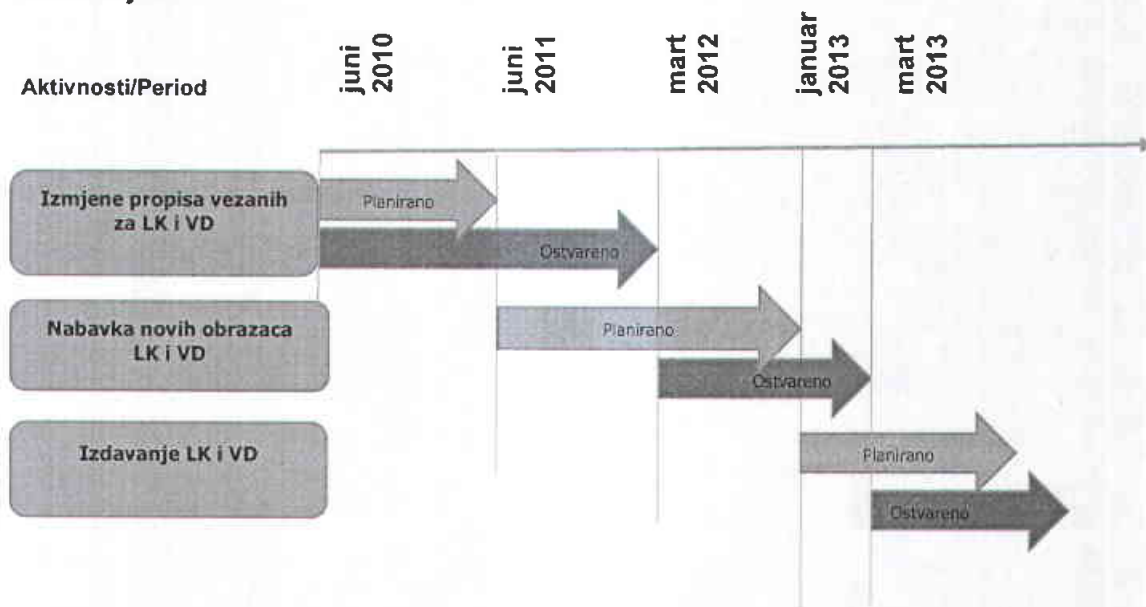
3.1. Efikasnost i ekonomičnost institucija BiH u pripremi javne nabavke ličnih dokumenata i osiguranju funkcionalnosti lične karte

U prvom poglavlju prezentiraju se nalazi koji se odnose na aktivnosti u procesu pripreme nabavke ličnih dokumenata i osiguranju funkcionalnosti lične karte.

3.1.1. Efikasnost institucija BiH u pripremi i provođenju nabavke ličnih dokumenata

U strategiji razvoja IDDEEA-e, koju je usvojilo VM BiH, planirano je da se sa izdavanjem novih ličnih dokumenata započne sa 1.1.2013. godine, kada prestaju važiti prvi dokumenti izdati prije deset godina, ali je došlo do kašnjenja u ostvarivanju pojedinih aktivnosti.

Ilustracija br. 1



Kao što se iz ilustracije vidi, sa izdavanjem ličnih dokumenata 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.²⁶

Usvajanje Zakona o ličnoj karti, koji je bio osnovni preduslov za uvođenje novih ličnih dokumenata predviđenih strategijom razvoja IDDEEA-e, trebao je prema planu biti usvojen polovinom 2011. godine, a usvojen je tek krajem februara 2012. god.²⁷

²⁶ Strategijom je predviđeno da je za usvajanje zakonskih i provedbenih propisa potrebno 19 mjeseci, ali s obzirom na to da provedbeni propisi nisu uslov za početak nabavke ličnih dokumenata, oni nisu uračunati u ovoj ilustraciji.

²⁷ Izmjena i dopuna Zakona o ličnoj karti usvojena je 2.2.2012. na sjednici Predstavničkog doma Parlamenta BiH, a 29.2.2012.god. na sjednici Doma naroda Parlamenta BiH.



MCP je prijedlog ovog Zakona uputilo VM BiH krajem avgusta 2010. godine, a VM BiH je prijedlog uputilo Parlamentu krajem januara 2011. godine. Nakon toga, Zakon se zadržao u parlamentarnoj proceduri godinu dana, te je, umjesto planiranog roka prema dinamici potrebnoj za pravovremeno uvođenje dokumenata, 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 nabavke za koju je planom predviđeno 19 mjeseci²⁸, 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 ličnih karata. O uticaju vremenskog aspekta na izbor tehnologije i procedure pregovaračkog postupka govori se u narednim poglavljima Izvještaja.

U dva mjeseca kašnjenja početka izdavanja ličnih dokumenata, prema podacima iz IDDEEA-e, izdano je oko 35.000 starih ličnih dokumenata koje je IDDEEA imala na zalihama²⁹. Svih 35.000 lica koja su nabavila stare lične dokumente će, ako im se ukaže potreba za korištenjem novih ličnih dokumenata, 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 ličnih dokumenata, nakon usvajanja Zakona o ličnoj karti, IDDEEA je izradila *Idejni projekt - lična karta i vozačka dozvola (Idejni projekt)*, koji je u mnogo čemu uticao na daljnji tok realizacije ovog važnog projekta, ali u kojem su tokom revizije uočene određene slabosti, o kojima će biti govora u nastavku Izvještaja.

Tehnologija izrade, sigurnosna poboljšanja i dizajn dokumenata koje su određene Idejnim projektom uticali su na veće nabavne cijene ličnih dokumenata, u odnosu na dokumente koji su izdavani prethodnih deset godina.

Tabela br. 4: Razlika u nabavnoj cijeni starih i novih dokumenata navedenih u Idejnom projektu u KM

Naziv dokumenta	Nabavna cijena starih dokumenata	Nabavna cijena novih dokumenata ³⁰	Razlika
Lična karta	2,88	18,72	15,84
Vozačka dozvola	2,88	4,68	1,80

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

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

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

²⁸ Ovaj rok uključuje vrijeme potrebno za provođenje nabavke i potrebna testiranja tehnologije.

²⁹ Prema Informaciji MCP-a, u vrijeme donošenja Zakona o ličnoj karti IDDEEA je imala na zalihama još oko 250.000 starih, blanco dokumenata. Preostali blanco dokumenti, prema riječima rukovodioca Centra za personalizaciju podataka, su uništeni, nakon početka izdavanja novih ličnih dokumenata.

³⁰ U nabavnu cijenu ličnih dokumenata 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 dokumenata.



Tabela br.5: Ukupna razlika u cijeni prema planiranim količinama ličnih dokumenata

Vrsta dokumenta	Planirane količina	Razlika cijena/ KM	Iznos/ KM
Lična karta	5.000.000	15,84	79.200.000
Vozačka dozvola	2.000.000	1.80	3.600.000
Ukupno:			82.800.000

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

Kao što se iz tabele vidi, ukupna nabavna vrijednost novih ličnih dokumenata, planirana u IP, je veća za skoro 83 miliona KM, u odnosu na ukupnu nabavnu vrijednost ličnih dokumenata iz prethodnog desetogodišnjeg perioda. Pored ovoga, predviđeni su i dodatni zahtjevi za građane BiH, kako bi se osigurala puna funkcionalnost elektronske lične karte, kao što su čitači beskontaktnih čipova i kvalifikovana potvrda, što još više povećava ovaj iznos, o čemu će biti riječi u nastavku Izvještaja.

Kao osnovni razlozi za povećanje nabavne cijene ličnih dokumenata, na osnovu dokumentacije IDDEEA-e i MCP-a, identifikovani su sljedeći razlozi: cijena čipa koji se ugrađuje u tijelo lične karte, 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 dokumenata, ali i za izbor nabavke putem pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem. U nastavku govorimo o razlozima koje IDDEEA i MCP navode kao razloge koji su uticali na izbor tehnologije i uticaju tehnologije na izbor pregovaračkog postupka s jednim ponuđačem.

a) Idejni projekat – lična karta i vozačka dozvola

IDDEEA je u IP za izradu dokumenata predložila rješenje za koje navodi da predstavlja najveći stepen zaštite dokumenata i tehnološki prvo i jedinstveno rješenje u svijetu, prema kojem se proizvodnja ličnih dokumenata vrši tehnologijom ugnježđivanja slike u tijelu dokumenta. IDDEEA je, osim ugnježđivanja slike u tijelo dokumenta i ugradnje čipa, predložila i dodatna sigurnosna poboljšanja na ličnoj karti i vozačkoj dozvoli.³¹

U postupku revizije nije prezentiran nijedan zvanični dokument nadležnih institucija BiH koji, u fazi pripreme IP, nalaže izbor najvećeg stepena zaštite ličnih dokumenata i primjenu izabrane tehnologije³². Nakon analize ICAO standarda, Mape puta bezvznog 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 stepen sigurnosti ličnih dokumenata.³³

³¹ Detaljnije se može vidjeti u Prilogu Izvještaja broj 1. (podaci preuzeti sa zvanične Internet stranice IDDEEA-e)

³² Kao dio dokumentacije Uredu je dostavljena *Službena beleška*, koju je izradio direktor 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 sistema ličnih karata te da je neophodno da MCP uputi informaciju VM BiH u kojoj će se razmotriti mogućnost da se provede skraćena procedura nabavke obrazaca, na način da se u blizini prostorija Agencije uspostavi proizvodnja tijela dokumenata od strane postojećeg isporučioća tehnologija.

³³ Ovi dokumenti govore općenito o potrebi unaprjeđenja sigurnosti ličnih dokumenata, ali ne sugerišu državama koji nivo tehnologije da uvedu. Osnovni podaci o ovim dokumentima navedeni su u poglavlju 2. Izvještaja.



Dopis specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH³⁴, na koji se u razgovorima i dopisima pozivaju predstavnici IDDEEA-e, koji je upućen poslanicima Parlamenta BiH, također ne govori o izboru određene tehnologije, nego naglašava potrebu usvajanja Zakona o ličnoj karti i uvođenje elektronskih karata u cilju povećanja sigurnosti dokumenata 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 nabavke. 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 tokom 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 dokumenata dovede u vezu sa ovakvim razvojem događaja.

U IP se navodi da predloženu tehnologiju može primijeniti samo postojeći isporučilac opreme za personalizaciju dokumenata, preduzeće 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 integrisanost sa postojećim sistemom personalizacije dokumenata. Tokom revizije je utvrđeno da je tehnologija izrade prethodne generacije ličnih dokumenata razdvajala proces personalizacije i nabavku tijela dokumenata, 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 uvjerali da ne postoji konkurencija za izabranu tehnologiju.

U odgovoru na upit Ureda u vezi 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 ličnih dokumenata, kao prednost predloženog tehnološkog rješenja, navodi se i povećanje stepena sigurnosti od otuđenja i zloupotrebe dokumenata zbog nepostojanja zaliha dokumenata.³⁵ Istovremeno, na pitanje Ureda, predstavnici IDDEEA-e odgovorili su da u prethodnom desetogodišnjem ciklusu nije bilo krađe blanco tijela ličnih dokumenata tokom transporta do BiH³⁶, niti je bilo krađe blanco tijela kartica iz skladišta IDDEEA-e u Banjoj Luci. U svom obrazloženju IDDEEA je navela slučajeve krađe, prije svega, pasoša u državama EU.

Iako izabrana tehnologija podrazumijeva da ponuđač uspostavi proizvodnju dokumenata u BiH, što znači da osigura objekt i svu opremu u blizini sjedišta IDDEEA-e, u IP nisu prikazane

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

³⁵ Nepostojanje zaliha dokumenata podrazumijeva i nepostojanje rizika falsifikovanja dokumenata čime se, prema obrazloženju IDDEEA-e, uvodi maksimalan stepen zaštite. Prema tvrdnjama iz IDDEEA-e, odlučeno je da se prihvati proizvodnja dokumenata sa slikom u tijelu dokumenta, a koja garantuje maksimalnu sigurnost dijela sistema dokumenata za koju je BiH nadležna, odnosno omogućava da ne postoje zalihe blanco dokumenata, a što predstavlja jedinstven princip u svijetu kome teže sve zemlje, a realizovan je u Njemačkoj. Više detalja navedeno je u Poglavlju 2. Izvještaja.

³⁶ Način proizvodnje i personalizacije starih ličnih karata i vozačkih dozvola je podrazumijevao izradu tijela dokumenta sa svim potrebnim elementima u inostranstvu, s obzirom da je dobavljač za tijelo dokumenata bio smješten i imao proizvodne kapacitete u inostranstvu, te dostavljanje blanco ili praznih obrazaca dokumenata avionskim ili drumskim putem u BiH radi personalizacije, tj. upisa podataka nosioca lične karte na tijelo dokumenta.



posebne analize o tome koliko ovo utiče na cijenu koju će platiti građani BiH. Predstavnici ponuđača su tokom razgovora navodili da ovo ima značajan udio na cijenu jer zahtjeva značajno ulaganje koje opterećuje njihovo poslovanje do momenta naplate.

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, nabavka vezana uz proces personalizacije posmatra odvojeno od procesa nabavke tijela dokumenata.

b) Informacija MCP

Na osnovu IP koji je izradila IDDEEA nastala je Informacija MCP-a o primjeni Zakona o ličnoj karti (Informacija MCP-a), na osnovu koje je VM BiH odobrilo nastavak aktivnosti na nabavci ličnih dokumenata.³⁷

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 ličnih dokumenata.

U informaciji se uopće ne navodi procijenjena nabavna cijena dokumenata 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 stepena sigurnosti.

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

U sektoru MCP-a zaduženom za lične dokumente 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 nabavki 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 stepen konkurentnosti i vremenski približno isto trajanje procedure u odnosu na provedeni postupak.³⁸ Izuzimanje određenog postupka iz Zakona o javnim nabavkama ne znači da je ugovorni organ oslobođen obaveze da osigura konkurenciju.

³⁷ Obavijest o zaključku Vijeća ministara BiH, br. 05-07-1-915-8/12 od 6.4.2012. godine, prema kojoj je Vijeće ministara BiH na drugom dijelu 5. sjednice održane 5.4.2012. godine razmotrilo i usvojilo Informaciju o primjeni Zakona o ličnoj karti, s predloženim zaključcima. Zaključci glase: 1. *usvaja se Informacija o primjeni Zakona o ličnoj karti*; 2. *Vijeće ministara BiH zahtijeva od Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, da stvori uslove za izdavanje ličnih karata BiH počevši od 1.1.2013. godine i u tom smislu ocjenjuje da su ispunjeni uslovi iz člana 11. stav (4) tačka a) podtačke 3 i 4, a u vezi sa članom 5. stav (1) tačka b) Zakona o javnim nabavkama BiH i odobrava Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka da provede postupak.*

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



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 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 budžet institucija BiH, te daje saglasnost uz uslov da se kroz cijenu ličnih dokumenata 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 ličnih karata ova tehnologija značajno skuplja u odnosu na tehnologiju korištenu u prethodnom ciklusu izdavanja ličnih dokumenata.

Postupak nabavke trebao je biti u potpunosti u nadležnosti IDDEEA-e. Međutim, VM BiH je razmatrajući informaciju MCP-a o primjeni Zakona o ličnoj karti, 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 ličnih karata u svijetu, a kao glavni razlozi navode se mogućnosti da se lična karta iskoristi kao instrument pomoću kojeg će građani moći koristiti elektronske servise, da se lična karta koristi kao putni dokument (u zemljama EU) i povećanje sigurnosti. Elektronski čip je sastavni dio elektronske lične karte.

Provođenje pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem dovelo je u pitanje transparentnost i ekonomičnost u nabavke elektronskog čipa koji u cijeni lične karte, prema procjenama IDDEEA-e, učestvuje u vrijednosti između 30-45% ili, izraženo u apsolutnoj vrijednosti u odnosu na planiranu količinu ličnih karata, između 30 i 40 miliona KM.

U IP se ne obrazlažu detalji o tome na koji je način procijenjena ukupna cijena lične karte 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 tokom 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 obavezu ni mogućnost raspolagati pouzdanim informacijama budući da se radi o povjerljivim podacima, a sama cijena zavisi od mnogo faktora.

Raspon cijene koji je IDDEEA koristila u procjeni cijene elektronskog čipa, od 6-8 KM, je dobijen na osnovu iskustvenih podataka³⁹. 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

³⁹ U obrazloženju se navodi da je cijena, u to vrijeme, nove generacije pasoša 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 lične karte, koji utiču na cijenu elektronske lične karte.



nedostatku informacija o cijenama elektronskog čipa u IDDEEA, Ured je tokom revizije, došao do podataka o cijenama po kojima su uvezeni elektronski čipovi za potrebe izrade ličnih dokumenata 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 tokom pregovora, odnosno o važnosti ispitivanja tržišta. Promjenom cijene čipa za samo 1 KM, ukupna vrijednost ugovora mijenja se za 5 miliona KM, imajući u vidu da je procijenjena, a kasnije i ugovorena ukupna isporuka, 5 miliona komada ličnih karata.

Uprkos njegovom značajnom udjelu u cijeni lične karte, 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 potrebni nivo sigurnosti. Predstavnici IDDEEA-e su naveli da izabrani elektronski čip, sa svim njegovim karakteristikama, predstavlja kvalitetno i ekonomično rješenje.⁴⁰

U obrazloženjima IDDEEA-e se ne analizira vremenski aspekt korištenja čipa i njegov uticaj 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, favorizuje određeni proizvođač čipova, što slabi pregovaračku poziciju ponuđača prilikom nabavke 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 potreban kvalitet traženog čipa. U svom obrazloženju, IDDEEA navodi da je ponuđač prethodno sam ponudio navedeni čip, da bi kasnije tražio konkurenciju u njegovoj nabavci.

Nakon skoro tri godine izdavanja ličnih dokumenata, još uvijek nije izvršeno testiranje usklađenosti proizvedenih ličnih dokumenata, 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 toku ugovorenog desetogodišnjeg perioda, na teret dobavljača. Do sada je izdato više od 2,5 miliona novih ličnih dokumenata, a IDDEEA još uvijek nije potvrdila ovu usklađenost, osim na početku izdavanja dokumenata kada su testirane testne kartice.

3.1.3. Aktivnosti institucija na osiguranju funkcionalnosti elektronske lične karte u praksi

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

⁴⁰ 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.



Iako su ukupni izdaci koje građani plaćaju za uvođenje elektronskog čipa i osiguranje funkcionalnosti lične karte značajni⁴¹, još uvijek nisu razvijeni ili nisu u funkciji servisi koje bi građani mogli koristiti putem lične karte. Od uvođenja elektronske lične karte proteklo je skoro 3 godine, a više od 1,7 miliona građana je zatražilo i dobilo elektronsku ličnu kartu.

Prema izjavama predstavnika IDDEEA-e, ova institucija je stvorila osnovne tehničke pretpostavke za korištenje elektronske lične karte kao sredstva za korištenje elektronskih servisa, ali je potrebno da druge institucije preduzmu aktivnosti da razviju e-servise koji će se koristiti putem lične karte. IDDEEA je preduzimala određene aktivnosti iz svoje nadležnosti, ali i prema drugim institucijama, s ciljem uspostave e-servisa, ali ni to još uvijek nije dalo konkretne rezultate⁴².

VM BiH se opredijelilo da sve troškove uvođenja novih ličnih dokumenata trebaju platiti građani BiH, ali istovremeno nije preduzelo posebne mjere u cilju ubrzavanja procesa uspostave elektronskih servisa na nivou institucija BiH koji bi se mogli koristiti putem elektronske lične karte. 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 ličnu kartu kao medij za elektronske servise ili usluge na nivou institucija BiH.⁴³

Određena tijela VM BiH, u okviru svojih nadležnosti, preduzimaju određene aktivnosti, u cilju razvoja e-uprave na nivou institucija BiH, a najveći dio aktivnosti se odnosi na aktivnosti u pripremi i realizaciji projekata koji se finansiraju iz različitih izvora.⁴⁴ 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, nezavisno razvijaju sisteme za korištenje e-servisa⁴⁵ koji nužno ne podrazumijevaju korištenje lične karte, što znači da na nivou institucija BiH ne postoji usaglašen pristup po pitanju razvoja e-servisa i elektronske lične karte kao medija za njihovo korištenje.

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

Funkcionalnost elektronske lične karte se trenutno svela samo na funkciju identifikacionog dokumenta, što je bila i prije uvođenja elektronskog čipa. U vrijeme planiranja aktivnosti na provođenju nabavke ličnih dokumenata, kao jedan od glavnih razloga uvođenja elektronskog čipa, pored korištenja e-servisa, isticana je i mogućnost da građani BiH sa elektronskom ličnom kartom putuju u Republiku Hrvatsku, ali se ova mogućnost nije ostvarila.

⁴¹ Prema procjenama Ureda, na osnovu podataka iznesenih u dopisu IDDEEA-e, izdaci za elektronski čip su između 45-65 miliona KM sa uključenim procjenama cijena za antenu i kompenzacijski sloj. Međutim, tome je potrebno dodati i čitače elektronskog čipa koji osiguravaju funkcionalnost lične karte čija je cijena na tržištu najmanje 50 KM (prema izjavama predstavnika IDDEEA-e), te potvrda potrebna za početak upotrebe čipa, odnosno za digitalno potpisivanje, koju će, prema Pravilniku, građani također morati platiti.

⁴² U okviru projekta finansiranog 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 lične karte ostvare mogućnost uvida u vlastite podatke u evidencijama i podnesu zahtjev po nekom od dostupnih servisa, koji uključuju podnošenje zahtjeva za izdavanje lične karte, vozačke dozvole, putnog dokumenta, promjenu prebivališta i drugo.

⁴³ 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-lične karte neće dati očekivane rezultate.“

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

⁴⁵ Ovo podrazumijeva da razvijaju svoje servise i sistem za digitalno predstavljanje i potpisivanje. Primjer UINO.



IDDEEA je u Idejnom projektu kao važan argument za uvođenje elektronske lične karte procijenila da je, uvođenjem elektronske lične karte, moguće pokrenuti investicijski ciklus od nekoliko stotina miliona KM, ali revizijom se nismo uvjerali u postojanje konkretnih i sveobuhvatnih aktivnosti za ostvarivanje ovih procjena.

3.2. Pregovarački postupak nabavke ličnih dokumenata

Kao što je ranije navedeno, nabavka ličnih dokumenata je provedena prema procedurama pregovaračkog postupka javnih nabavki, sa jednim ponuđačem bez objave obavještenja, što se smatra najmanje transparentnim postupkom javne nabavke.

Iz prezentirane dokumentacije, kao i iz obavljenih razgovora sa predstavnicima IDDEEA-e, evidentno je da je nakon izglasavanja Izmjena i dopuna Zakona o ličnoj karti, predstavnici IDDEEA-e i MCP-a nisu bili sigurni na koji način provesti nabavku ličnih dokumenata.

Predstavnici IDDEEA-e su istaknuli da je nabavka ličnih dokumenata izuzeta iz Zakona o javnim nabavkama zbog aspekata sigurnosti, a prema odluci VM BiH⁴⁶ i internim aktima IDDEEA-e⁴⁷, te da su se, u nedostatku procedura za ovakve situacije, odlučili koristiti procedurama predviđenim za pregovarački postupak iz Zakona o javnim nabavkama. Ovo opredjeljenje ugrađeno je u Informaciju MCP-a, te je usvajanjem Informacije odobreno od strane VM BiH. Prethodno je o ovoj problematiki zatraženo i mišljenje AJN.⁴⁸

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

Pregovarački tim je početnu ponudu preduzeća Muehlbauer uspio smanjiti za nešto više od 66 miliona KM.⁵⁰ Članovi tima su naveli da smatraju da su postigli dobre uslove u pregovorima. Ostvarena cijena ličnih dokumenata je ista kao cijena koja je projicirana u IP koji je IDDEEA izradila prije početka pregovora⁵¹.

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

Tri od četiri intervjuisana člana pregovaračkog tima naveli su da nemaju stručno-tehnička znanja iz ove oblasti i da su se tokom 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 identifikovali svi elementi važni za pregovore.

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

⁴⁷ Pravilnik o segmentima sistema ličnih dokumenata bitnim za sigurnost BiH od 17.02.2012. godine.

⁴⁸ Agencija je u svom mišljenju naglasila da je odgovornost za dokazivanje opravdanosti provođenja pregovaračkog postupka i izuzimanja iz Zakona o javnim nabavkama zbog aspekta sigurnosti na Ugovornom organu, ali i da nema zapreka da Ugovorni organ, uprkos oslobađanju od primjene ZJN, provede pregovarački postupak prema ZJN. Nakon dostavljanja mišljenja od strane Agencije za javne nabavke BiH na Informaciju o primjeni Zakona o ličnoj karti, u martu 2012. godine je održan i sastanak između predstavnika MCP BiH, IDDEEA i AJN BiH na temu početka primjene Zakona o ličnoj karti i izboru postupka nabavke.

⁴⁹ Po jednog člana pregovaračkog tima delegirali su Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH i Ministarstvo pravde BiH.

⁵⁰ 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 zavistiti od količine pruženih usluga. Ukupno smanjenje iznosa ponude iznosi 66.059.383 KM.

⁵¹ U IP IDDEEA je procijenila da će cijena lične karte biti 16 KM, a vozačke dozvole 4 KM, što su bile i konačne ugovorene cijene ličnih dokumenata. Cijene su bez PDV-a.



Svi intervjuisani članovi tima naveli su da je osnova za pregovaranje bio IP. U samom IP nisu posebno navedene cijene pojedinih elemenata lične karte, istraživanje tržišta, troškovi uspostave 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 ličnih dokumenata koja je bila predviđena u IP, ali se tokom realizacije pokazalo da planirane količine nisu precizno procijenjene. Detaljan prikaz planiranih i do sada realizovanih količina prezentiran je u prilogu broj 4. Izvještaja.

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

Godina	Lične karte			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
Ukupno:	2.500.000	1.270.756	1.229.244	900.000	629.735	270.265

Ured za reviziju institucija BiH, na osnovu podataka iz dokumentacije IDDEEA-e

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

U svojim obrazloženjima navedene procjene potrebnih količina ličnih dokumenata, IDDEEA navodi da su korišteni podaci iz prethodnog desetogodišnjeg perioda⁵², 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 ličnih dokumenata, uslijed manjeg broja isporučenih ličnih karata, se reflektirala na procenat stvarno isplaćenog avansa.

Tabela br.7: Iznos uplaćenog avansa za prve dvije godine realizacije Ugovora u milionima KM

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

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

⁵² Prema podacima IDDEEA-e, u 2003. godini isporučeno je 488.579 komada ličnih karata i 154.710 komada vozačkih dozvola. U 2004. godini isporučeno je 1.498.859 komada ličnih karata i 622.935 komada vozačkih dozvola. Ukupno, u periodu 2003.-2013., isporučeno je 4.462.208 komada ličnih karata i 1.820.555 komada vozačkih dozvola.



Kao što se iz tabele vidi, za dvije godine isporuke ličnih dokumenata IDDEEA je iz budžeta isplatila avans u vrijednosti od 15,3 miliona 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 miliona KM. Prema podacima iz Odjela finansijske 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 budžetskih 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 mijenjanje odredbe o plaćanju avansa prema planiranim količinama, kao ni ukupne količine koje se trebaju kupiti.⁵³

Kompleksnost pregovora posebno se isticala i u činjenici da je, kao uslov 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, tokom pregovora, nisu posebno potencirali ovo pitanje, iako je i sam ponuđač naglašavao da ovo iziskuje dodatne značajne troškove. Članovi pregovaračkog tima tokom pregovora nisu imali tačne 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 preduzeće od kojeg je iznajmljen objekat ujedno i vlasnik preduzeća Muhelbauer, posebno je važno bilo utvrditi koliko ovaj segment može i treba uticati na konačnu cijenu dokumenata koju će platiti građani BiH.

Iz zapisnika sa provedenih pregovora nije jasno je li preduzeće Muehlbauer, koje je iznajmilo objekat od preduzeća koje mu je istovremeno i jedan od vlasnika, u cijenu dokumenata uračunalo i cijenu izgradnje objekta i uolikoj mjeri. Nakon što je u 2014. godini, kao jedini ponuđač, dobilo posao izrade pasoša nove generacije, prema istoj tehnologiji, preduzeće Muehlbauer je u istom objektu uspostavilo proizvodnju ovog dokumenta. Izrada pasoša nove generacije se radi istom tehnologijom kao i ličnih karata, 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 preduzeće Muehlbauer, u zavisnosti od toga šta 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 nabavke pasoša, koji je proveden kao međunarodni otvoreni postupak javne nabavke, ovo preduzeće 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 utiče na konačnu cijenu dokumenata. Ovo je potvrđeno i u usmenom razgovoru sa članovima pregovaračkog tima. Zanemaren je vremenski aspekt kod razvoja tehnologije izrade čipova, u smislu mogućeg smanjivanja cijene starijih generacija zbog izlaska nove generacije čipova. Imajući u vidu desetogodišnji period na koji se sklapa ugovor, u pregovorima nije zauzet adekvatan stav po

⁵³ Sporazum o tumačenju člana 3. stav (3)., tačka a) Ugovora od 6.12.2013. godine. Sporazumom se reguliše pitanje manjka i viška u odnosu planiranih i stvarno izdanih količina ličnih dokumenata, kao i godišnje plaćanje. Sporazumom je izmijenjena obaveza IDDEEA-e da godišnje plaćanje izvršava na osnovu planiranih količina, te je utvrđeno da se godišnje plaćanje izvršava na osnovu stvarno isporučenih količina. Također, ranija odredba kojom je, u slučaju da je stvarna godišnja količina izdatih dokumenata manja od ugovorene, IDDEEA imala obavezu da naruči i plati repromaterijal za ugovorenu količinu, je izmijenjena na način da IDDEEA, u takvoj situaciji, nema obavezu naručivati repromaterijal, nego se količina manje isporučenih dokumenata prenosi u narednu godinu. Također, ugovoreno je da se ovo odnosi i na period nakon isteka rokova definisanih Ugovorom.



ovom pitanju, niti je iz ugovora jasno hoće li ponuđač u deset godina isporučivati čip istih svojstava ili naprednije čipove.



4. ZAKLJUČCI

IDDEEA je predložila tehnologiju izrade ličnih dokumenata koja, prema navodima predstavnika IDDEEA-e, predstavlja najveći stepen sigurnosti, ali nije ponudila alternativna rješenja koja podrazumijevaju bolji balans između ekonomičnosti i zadovoljavajućeg nivoa sigurnosti.

Također, izborom najmanje transparentnog postupka javne nabavke – pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem bez objave obavijesti, a da prethodno nije provela adekvatnu analizu konkurencije za izabranu tehnologiju, IDDEEA je narušila osnovne principe Zakona o javnim nabavkama (konkurentnost, transparentnost i ekonomičnost). Na taj način, IDDEEA je favorizovala 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 nabavke, 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 ličnih dokumenata za građane BiH, nadležne institucije BiH su počele razmišljati tek nakon što je završen postupak javne nabavke ličnih dokumenata, odnosno potpisan Ugovor sa dobavljačem. Međutim, propuštena je prilika da se, u vrijeme pripreme nabavke ličnih dokumenata, 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 potrebnog nivoa sigurnosti ličnih dokumenata.

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

4.1. Aktivnosti institucija BiH u pripremi nabavke ličnih dokumenata i osiguravanju funkcionalnosti elektronske lične karte

IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provođenje transparentnog načina nabavke, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata, sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti i osiguraju funkcionalnost elektronske lične karte.

Iako su sve nadležne institucije znale da je rok za početak izdavanja novih ličnih dokumenata 1.1.2013. godine, datum kada su prestali vrijediti prvi izdati stari lični dokumenti, 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 nabavke.

Predložena tehnologija izrade ličnih dokumenata koja, prema navodima predstavnika IDDEEA-e, predstavlja najveći nivo sigurnosti ličnih dokumenata, je povećavala ukupnu nabavnu vrijednost dokumenata za više od 80 miliona KM, u odnosu na prethodni desetogodišnji ciklus, a predlagač IDDEEA nije ponudio moguća alternativna rješenja koja nude bolji balans sigurnosti i ekonomičnosti i veći stepen 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 datim 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 nabavke ličnih dokumenata.

Nadležne institucije BiH, nakon tri godine i preko dva miliona izdatih dokumenata, nisu osigurale primjenu lične karte u praktičnom životu građana. Prilikom donošenja odluke o tome da se uvede elektronska lična karta, 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 preduzimalo adekvatne aktivnosti da se ubrzaju aktivnosti na razvoju servisa zbog kojih je elektronska lična karta prvenstveno i uvedena. Ovako se funkcionalnost elektronske karte svela na funkciju identifikacionog dokumenta koju je imala i prije ugradnje elektronskog čipa.

4.2. Priprema i provođenje pregovaračkog postupka

IDDEEA, u pripremi i provođenju pregovaračkog postupka, nije uvijek preduzimala adekvatne aktivnosti za ostvarivanje povoljnih uslova nabavke ličnih dokumenata.

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 miliona KM, ovo nužno ne znači da su postignuti najpovoljniji uslovi nabavke, 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 nabavki povećava rizike za uspjeh pregovora, jer se većina članova tima oslanja na stručno mišljenje jednog od poznavaoaca 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 lične karte 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 utiču na cijenu ličnih dokumenata. O ovim se pitanjima, tokom pregovaranja, nije raspravljalo na odgovarajući način, posebno imajući u vidu činjenicu da je preduzeće Muehlbauer d.o.o. Banja Luka zakupilo objekat od preduzeća 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 ličnih dokumenata se zasnivaju isključivo na historijskim 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 ličnih dokumenata. Rizik od neostvarivanja ovih količina nije adekvatno ugrađen u Ugovor, tako da je uplata avansa utvrđena na osnovu planiranih, a ne stvarno isporučenih količina. IDDEEA se obavezala u ugovornom periodu otkupiti sve planirane, a ne potrebne količine. Trenutni podaci pokazuju da su odstupanja između planiranih i stvarno isporučenih količina ličnih dokumenata značajna. U prve dvije godine isporučeno je svega 1,9 miliona ličnih dokumenata, dok je planirana isporuka bila 3,4 miliona 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 ličnih dokumenata od strane građana, postoji velika vjerojatnoća da



neće biti potrebno svih 5 miliona ličnih karata i 2 miliona vozačkih dozvola utvrđenih Ugovorom, koje će BiH i njeni građani, prema odredbama Ugovora, morati platiti.



5. PREPORUKE

Na osnovu provedene revizije nabavke ličnih dokumenata, 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 budžet institucija BiH, Ured preporučuje IDDEEA-i:

- da analizira moguće štetne posljedice odredaba Ugovora, naročito onih koje se odnose na obavezu plaćanja ukupnih ugovorenih količina ličnih dokumenata, kao i drugih ugovorenih stavki koje mogu proizvesti štetu po budžet institucija BiH, te ih pokuša, u sporazumu sa dobavljačem, adekvatno riješiti.
- IDDEEA treba, u što kraćem roku, preduzeti aktivnosti kako bi osigurala kontrolu usklađenosti tehničkih karakteristika isporučenih nepersonalizovanih ličnih dokumenata sa tehničkim zahtjevima navedenim u tenderskoj dokumentaciji, u skladu sa članom 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 nabavke ličnih dokumenata, te potaknuti razvoj e-servisa koji se mogu koristiti putem elektronske lične karte, kako bi građani BiH osjetili koristi od njenog posjedovanja.

Preporuke VM BiH:

- uspostaviti funkciju procjene opravdanosti specifičnih investicijskih ulaganja, gdje bi kompetentni stručnjaci, na nezavisan i objektivan način, procjenjivali investicijske prijedloge institucija BiH, sa aspekta realnih potreba u datim ekonomskim i drugim okolnostima, kao i sa aspekta zadovoljenja uslova konkurentnosti.
- preduzeti aktivnosti na ubrzanju razvoja i uspostave elektronskih servisa u institucijama BiH, kako bi se opravdalo ulaganje u elektronsku ličnu kartu i građanima omogućilo da osjete pogodnosti njenog posjedovanja i otkloniti sve barijere za korištenje lične karte u punom kapacitetu.
- potencirati korištenje elektronske lične karte kao medija za korištenje elektronskih servisa, kako na nivou institucija BiH, tako i na ostalim nivoima vlasti u BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- Generalna preporuka za sve institucije BiH, na osnovu provedene revizije nabavke ličnih dokumenata je da se, prema Zakonu o javnim nabavkama, za sve postupke javne nabavke treba blagovremeno osigurati poštivanje principa konkurentnosti i transparentnosti, a pregovarački postupak javne nabavke primjenjivati samo u izuzetnim situacijama, kako bi se otklonile sve sumnje u težnju institucija BiH da na transparentan način osiguraju najbolje uslove nabavke.



- Prilikom pripreme i provođenja pregovaračkog postupka, potrebno je sastaviti tim u kojem dominiraju kompetentna lica za oblast koja je predmet nabavke, izraditi plan pregovora koji će razraditi sve aspekte ugovornih odredbi i mogućnosti ostvarenja povoljnijih uslova date nabavke, te adekvatne načine njihovog ugrađivanja u ugovor o nabavci.

Hrvoje Tvrković, vođa tima

Hruješ.

Milan Milović, revizor učinka

Antonio Silva





PRILOZI

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

Prilog 1.: Zaštitni elementi u „staroj“ i novoj ličnoj karti i vozačkoj dozvoli – podaci preuzeti sa zvanične stranice IDDEEA

a) stara lična karta BiH

1. Polikarbonatska kartica;
2. Numeracija (2 broja + 3 slova + 4 broja na prednjoj strani, štampani 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 lična karta



strani kartice.

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 zavisnosti od ugla posmatranja.

4. EMBOSIRANJE POVRŠINE

Uzorak zvijezda i teksta je vidljivo utisnut na prednjoj

5. GHOST SLIKA (SEKUNDARNA SLIKA)

Sekundarni polutransparentni portret nosioca lične karte je **zaštićen** sigurnosnom pozadinom i površinskim utiskivanjem/embosiranjem.

6. VARIJACIJA BOJA

Jedinstvena boja u obliku trokuta se transformiše iz magente u zelenu u zavisnosti od ugla posmatranja.

7. ŠTAMPA DUGINIM BOJAMA

Boja pozadine se lagano mijenja iz žute u sivu boju.

8. TAKTILNO UGRAVIRANI DATUM ISTEKA

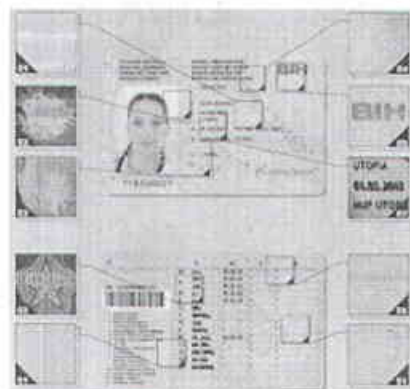
Datum isteka se može osjetiti čulom dodira, brojevi su ugravirani.

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, štampani 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/cртежи.

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 zavisnosti od ugla posmatranja.

4.EMBOSIRANJE POVRŠINE

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

5.VARIJACIJA BOJA

Jedinstvena boja u obliku trokuta se transformiše iz roze u zelenu u zavisnosti od ugla posmatranja.

6.ŠTAMPA 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.

Prilog 2.: Komparativni pregled ličnih karata po zemljama EU i zemljama okruženja (podaci preuzeti sa zvaničnih stranica)

Zemlja	Elektronska/ tradicionalna	Cijena lične karte/EUR	Dobrovoljna/ Obavezna	Vrijeme trajanja po starosnim kategorijama stanovništva
Bosna i Hercegovina	Elektronska (od 01.03.2013. godine)	9,2	Obavezna	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
Holandija	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 validan identifikacioni dokument	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 Građani Njemačke preko 16 godina starosti su obavezni imati ličnu kartu ili pasoš	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 ambasadama) 6,39 (djeca mlađa od 15 godina, penzioneri, osobe s poteškoćama) ili 10 (u ambasadama) 44,73 (hitno)	Obavezna za državljan 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 obavezno imati lični dokument 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)
Španija	Elektronska	10,50	Obavezna 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 navršanih 5 godina i punoljetnim licima koje sadrže jedan ili dva certifikata – identifikacioni ili potpisni) 6,49 (osobama s navršanih 65 godina koje ne sadrže certifikate)	Obavezna	5 godina (preko 16 godina starosti) Trajno (preko 65 godina starosti)
Srbija	Elektronska (od 04.06.2011. godine)	9,6	Obavezna	10 godina 5 godine (djeca) Trajno (preko 65 godina starosti), bez čipa
Crna Gora	Tradicionalna	5	Obavezna	10 godina (preko 18 godina) 5 godina (ispod 27 godina starosti)
Makedonija	Tradicionalna	3,1	Obavezna	10 godina (iznad 27 godina starosti)
Belgija	Elektronska	Razlikuje se od grada do grada Od 11 ili 17 u domaćoj valuti (za građane registrovane u inostranstvu)	Obavezna za državljane preko 15 godina starosti	5 godina 10 godina koje su izdate u konzulatima
Grčka	Tradicionalna (MUP Grčke razmatra uvođenje sigurnijih LK nakon napada u Parizu)	Prvo izdavanje - besplatno 9 ako je izgubljena ili uništena (besplatno ako je ukradena)	Obavezna za državljane preko 12 godina starosti	15 godina
Poljska	Elektronska	Besplatna	Obavezna 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)

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

Javni servisi namijenjeni građanima	Javni servisi namijenjeni poslovnom sektoru
Izdavanje ličnih dokumenata (lična karta, putni dokumenti, vozačke dozvole)	Doprinosi za zaposlene
Registracija motornih vozila	Porezi poslovnih subjekata
Uvjerjenje o kretanju (promjena prebivališta, promjene adrese)	PDV: deklaracije i obavještenja
Porezi građana (prijava, razrez poreza)	Carinske deklaracije
Tržište rada – servis pretrage poslova	Registracija nove kompanije
Doprinosi za socijalne kategorije građana	Slanje podataka institucijama za statistiku
Izdavanje građevinskih dozvola	Servisi iz oblasti javnih nabavki
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 ličnih karata i vozačkih dozvola za period 2013.-2022. i pregled izdanih ličnih karata i vozačkih dozvola za period 2003.-2012.

Redni broj (godine)	2013 - 2022				2003 - 2012	
	Planirane količine		Stvarno isporučene količine		Izdate količine	
	Lične karte	Vozačke dozvole	Lične karte	Vozačke dozvole	Lične karte	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
Ukupno	5.000.000	2.000.000	1.771.776	893.913	4.462.208	1.820.555

Napomene:

Podaci su preuzeti iz Idejnog projekta „Lične karte i vozačke dozvole“ kao i sa službene internet stranice IDDEEA-e, www.iddeea.gov.ba.

Broj stvarno isporučenih elektronskih ličnih karata i poboljšanih vozačkih dozvola u 2013. godini se razlikuje od ukupnog broja izdanih ličnih karata i vozačkih dozvola u 2013. godini jer su se elektronske lične karte 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 ličnih karata i 164.915 vozačkih dozvola.

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

Prilog 5 : Reference

- Zakon o ličnoj karti („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 identifikacione dokumente, 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 nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj: 34/14) i Zakon o javnim nabavkama 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 Pravobranilaštvu BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/04);
- Strategija razvoja sistema identifikacionih dokumenata u BiH i Strategija razvoja IDDEEA-e (2010. – 2015.), usvojena na 120. sjednici Vijeća ministara BiH 29.04.2010. godine;
- Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog elementa lične karte državljanina BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 8/13);
- Pravilnik o cijenama ličnih dokumenata („Službeni glasnik BiH“, broj 100/12, 56/14), usvojen na 27. sjednici Vijeća ministara BiH 16.11.2012. godine;
- Odluka o segmentima procesa izdavanja ličnih dokumenata bitnim za sigurnost BiH („Službeni glasnik“, broj 81/11), usvojena na 151. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 25.05.2011. godine;
- Pravilnik o segmentima sistema ličnih dokumenata 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 Evropska komisija, 2009;
- Izveštaji monitoring tima EU formiranog za provjeru ispunjenja obaveza 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 identifikacione dokumente, Vijeće EU, 2006;
- Direktiva 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o uslugama na unutrašnjem tržištu, (od 12. decembra 2006);
- Direktiva 2006/126/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o uslugama o vozačkim dozvolama (od 20. decembra 2006);
- Handbook on implementation of the Service Directive, EC, 2007;
- Idejni projekt „Lične karte i vozačke dozvole“, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, 2012. godine;
- Informacija o primjeni Zakona o ličnim kartama, Ministarstvo civilnih poslova BiH, usvojena na 5. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 05.04.2012. godine;
- Identifikacioni bilteni za 2013., 2014. i 2015. godinu (lične karte i vozačke dozvole),
- Informacija o sistemu elektronske lične karte, vozačke dozvole i sistemu za izradu i personalizaciju elektronske lične karte i vozačke dozvole, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, usvojena na 12. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 04.07.2012. godine;
- Dopuna Informacije o sistemu elektronske lične karte, vozačke dozvole i sistemu za izradu i personalizaciju elektronske lične karte, vozačke dozvole, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, usvojena na 28. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 28.11.2012. godine;
- Izveštaji o reviziji finansijskih izvještaja Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH za 2013. i 2014. godinu, Ured za reviziju institucija BiH;
- Izveštaji o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. i 2014. godinu, Ured za reviziju institucija BiH;

- Izvještaji o napretku BiH za 2013. i 2014. godinu, Evropska komisija;
- Planovi rada Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH za 2013., 2014. i 2015. godinu;
- Zaključak Predstavničkog 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 saradnji 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.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/>