



BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA

NABAVKA I FUNKCIONALNOST LIČNIH DOKUMENATA



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

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

NABAVKA I FUNKCIONALNOST LIČNIH DOKUMENATA

Broj: 05-16-1-1030/22



Sarajevo, august 2022. godine

NABAVKA I FUNKCIONALNOST LIČNIH DOKUMENATA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je proveo reviziju učinka na temu: „Nabavka i funkcionalnost ličnih dokumenata“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio ispitati jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata. Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu preduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabavka ličnih dokumenata i njihova puna funkcionalnost.

Građanima BiH nije osigurana sigurnost da neće doći do zastoja u izdavanju ličnih dokumenata imajući u vidu skori istek postojećeg Ugovora i kašnjenje u provođenju nove nabavke. I dalje je prisutan rizik plaćanja 28 miliona KM iz budžeta BiH, jer IDDEEA nije riješila sa dobavljačem pitanje završetka postojećeg Ugovora sa aspekta ugovorene obaveze kupovine ukupnih količina. Iako je od uvođenja elektronske lične karte prošlo skoro 10 godina, građanima BiH nije olakšan pristup uslugama javnog sektora kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje. Nepostojanje analiza za novu nabavku i način izbora tehnološkog rješenja ne pružaju uvjerenje da je IDDEEA izabrala najpovoljnije rješenje za građane i budžet BiH. Posljedice ovakvog postupanja nadležnih institucija dovode u pitanje ulaganja u unapređenje ličnih dokumenata kao i utvrđenu cijenu istih za građane, i vode zaostajanju BiH u razvoju e-uprave. Utvrđene slabosti ne osiguravaju povjerenje građana u rad institucija i da se novac poreznih obveznika koristi na najefikasniji način.

Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i IDDEEA-i. Implementacija preporuka će doprinijeti da građani BiH dobiju lične dokumente sa svim karakteristikama i funkcionalnostima za cijenu koju su platili i da se osigura stabilnost i sigurnost u izdavanju ličnih dokumenata. Također, doprinijet će se unapređenju nivoa javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava i stvaranju pretpostavki za realizaciju Ciljeva održivog razvoja.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

Sadržaj

Korištene skraćenice	3
1. Uvod.....	6
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju.....	6
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	7
1.2.1. Cilj revizije	7
1.2.2. Obim i ograničenja revizije	7
1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije	8
1.3.1. Reviziona pitanja	8
1.3.2. Kriteriji revizije	9
1.4. Izvori informacija i metode revizije	11
1.5. Struktura izvještaja.....	12
2. Opis predmeta revizije	13
2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir	13
2.2. Nabavka ličnih dokumenata	14
2.3. Funkcionalnost lične karte	16
3. Nalazi	17
3.1. Realizacija postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata	17
3.2. Nova nabavka ličnih dokumenata.....	20
3.3. Funkcionalnost lične karte	23
4. Zaključci	26
4.1. Postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata.....	26
4.2. Nova nabavka ličnih dokumenata.....	27
4.3. Funkcionalnost ličnih dokumenata	27
5. Preporuke	28
Prilozi	30

Korištene skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i zaštitu podataka
BiH	Bosna i Hercegovina
VD	Vozačka dozvola
GS Vijeća ministara	Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DOB	Dokument okvirnog budžeta
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
KM	Konvertibilna marka
LK	Lična karta
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
SG BiH	Službeni glasnik Bosne i Hercegovine

Izvršni rezime

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka s ciljem da ispita jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućili su nam da sagledamo stanje, te da iznesemo zaključak da nadležne institucije nisu preduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabavka ličnih dokumenata i njihova puna funkcionalnost. Ured za reviziju je formulisao preporuke kojim bi se sistem mogao unaprijediti i doprinijeti većem nivou javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava, a koje su upućene Vijeću ministara i IDDEEA-i.

U nastavku su najvažniji nalazi i preporuke revizije:

- Iako je revizija učinka u svom izvještaju iz 2015. godine upozorila na moguće posljedice dinamike realizacije ugovorenih količina, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem koji će osigurati otklanjanje rizika plaćanja neisporučenih LK i kontinuitet isporuke LK za građane istekom postojećeg Ugovora.
- Bez obzira na to što je postojeći Ugovor pred istekom, IDDEEA nema plan za završetak Ugovora bez mogućih posljedica niti je o istom izvijestila MCP i Vijeće ministara.
- Vijeće ministara je s ciljem otklanjanja mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora donijelo mjeru koja je bila usmjerena samo na smanjenje cijene LK i VD, ali ne i na druge štetne odredbe Ugovora.
- Osim što je bila neblagovremena u preduzimanju mjere, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem o smanjenju cijene obrazaca LK i VD, niti je izvijestila Vijeće ministara o rezultatima pregovora.
- Nisu preduzimane druge mjere na otklanjanju mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora.
- Vijeće ministara nije analiziralo efekte unapređenja ličnih dokumenata sa aspekta sigurnosti, kvaliteta, funkcionalnosti, cijene, a sve u cilju eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabavke.
- IDDEEA kasni u pokretanju novog postupka nabavke ličnih dokumenata. Bez obzira na složenost postupka nabavke i svoje planove, IDDEEA je tek početkom maja 2022. godine objavila otvoreni postupak iako postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata ističe u julu 2022. godine.
- IDDEEA planiranje nove nabavke ne zasniva na dokumentovanim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata.
- Vijeće ministara i MCP nisu uspostavili nadzor nad aktivnostima nove nabavke ličnih dokumenata, a IDDEEA ne izvještava nadležne institucije o provedenim aktivnostima na osiguranju nove nabavke.
- Nadležne institucije nisu osigurale potpunu funkcionalnost LK za građane BiH. Od četiri funkcije koje bi trebalo da pruži LK, građanima ni nakon skoro 10 godina od uvođenja iste, još uvijek nije osigurano korištenje funkcija digitalnog predstavljanja i potpisivanja pomoću LK.
- Reviziji nisu predloženi dokazi o postojanju ijednog e-servisa na nivou institucija BiH koji bi građani mogli koristiti sa elektronskom LK.

- Od početka izdavanja elektronske LK u 2013. godini pa do danas, još uvijek nisu osigurani uslovi za izdavanje digitalnog potpisa na LK.

Preporuke Vijeću ministara:

- U saradnji sa Ministarstvom civilnih poslova unaprijediti nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e koje se tiču ličnih dokumenata.
- Prije nove nabavke ličnih dokumenata, analizirati efekte strateških opredjeljenja i drugih odluka koje se tiču ličnih dokumenata s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti sa ciljem izbora optimalnog rješenja ličnih dokumenata i osiguranja najpovoljnijih uslova za građane.
- Preduzeti aktivnosti s ciljem osiguranja pune funkcionalnosti lične karte.

Preporuke IDDEEA-i:

- Informisati Vijeće ministara o planiranim i preduzetim aktivnostima na otklanjanju rizika mogućeg plaćanja za neisporučene količine obrazaca LK istekom postojećeg Ugovora s ciljem izbjegavanja mogućih posljedica po budžet BiH i neometanog procesa izdavanja ličnih dokumenata.
- Unaprijediti planiranje nabavke ličnih dokumenata i blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.
- Nabavke ličnih dokumenata provoditi transparentnim postupcima javne nabavke kojima se osigurava pravedna i aktivna konkurencija s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.
- Prilikom sačinjavanja ugovora o nabavci posvetiti dužnu pažnju kroz jasno i precizno definisanje svih elemenata ugovora i osiguravanje zaštite interesa građana i institucija BiH.
- Uspostaviti ocjenjivanje i izvještavanje o realizaciji strateških opredjeljenja i zaključaka nadležnih institucija koji se tiču ličnih dokumenata.

1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Prema zakonima Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH)¹, svaki građanin BiH stariji od 18 godina dužan je imati ličnu kartu, a za upravljanje motornim vozilom i vozačku dozvolu.

Postojeći obrasci lične karte (u daljem tekstu: LK) i vozačke dozvole (u daljem tekstu: VD) izdaju se od 2013. godine². Za razliku od prethodnih, ovi obrasci imaju unaprijeđene sigurnosne karakteristike.³ Osim toga, LK sadrži elektronski čip na kome se nalaze aplikacije koje pružaju mogućnosti korištenja LK za prelazak granice, digitalno predstavljanje i potpisivanje u digitalnom svijetu.⁴

Za predlaganje i sprovođenje strategije i politike razvoja u BiH u oblasti identifikacionih dokumenata, za nabavku, skladištenje, personalizaciju, kontrolu kvaliteta i transport identifikacionih dokumenata za potrebe nadležnih organa nadležna je Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i zaštitu podataka BiH (u daljem tekstu: IDDEEA).⁵ IDDEEA je 2012. godine za nabavku sistema za izradu ličnih dokumenata (LK i VD) zaključila Ugovor⁶ sa firmom Muehlbauer d.o.o. Banja Luka (u daljem tekstu: Muehlbauer) na 10 godina u vrijednosti od oko 105 miliona KM.

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je 2015. godine proveo reviziju učinka na temu „Nabavka ličnih dokumenata - studija slučaja“. Provedenom revizijom je utvrđeno da IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu preduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provođenje transparentnog načina nabavke, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata, s aspekta sigurnosti i ekonomičnosti, i osiguraju funkcionalnost elektronske lične karte. Također, utvrđeno je i da IDDEEA u pripremi i provođenju pregovaračkog postupka, nije uvijek preduzimala adekvatne aktivnosti za ostvarivanje povoljnih uslova nabavke ličnih dokumenata.

Međutim, i nakon šest godina od provedene revizije i datih preporuka, i skoro 10 godina od početka izdavanja elektronskih LK, nije osigurano da se LK koriste kao sredstvo za brže i efikasnije korištenje usluga javne uprave, kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje. Pored toga, u julu 2022. godine ističe desetogodišnji period na koji je zaključen postojeći

¹ Zakon o ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12, Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u BiH, SG BiH 06/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 8/17, 89/17 i 9/18

² Odluka o početku izdavanja elektronske lične karte, SG BiH: 13/13

³ Nabavci novih dokumenata prethodile su aktivnosti Vijeća ministara BiH, koje je usvojilo Strategiju razvoja IDDEEA-e 2010-2015, te aktivnosti Parlamenta BiH, koji je izmijenio postojeći Zakon o ličnoj karti državljana BiH čime je omogućeno uvođenje LK sa elektronskim memorijskim elementom.

Idejni projekat.pdf, O elektronskoj ličnoj karti (iddeea.gov.ba)

⁴ Član 6. Zakona o ličnoj karti državljana BiH, Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog elementa lične karte državljanina BiH, SG BiH 8/13 i 46/21

⁵ Član 8. Zakona o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08

⁶ Ugovor o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od 10 godina, broj: 15-03-30-3-323/12 od 17.07.2012. godine.

Ugovor o nabavci ličnih dokumenata iz 2012. godine, a nova javna nabavka je objavljena tek početkom maja 2022. godine.

Mediji, također, u posljednje vrijeme posvećuju pažnju ovom pitanju ističući moguće rizike za nabavku ličnih dokumenata.⁷

Uvažavajući značajnost ličnih dokumenata i sve naprijed navedeno, Ured za reviziju se opredijelio da provede reviziju učinka na temu nabavke i funkcionalnosti ličnih dokumenata.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata.

Svrha provedene revizije je da se doprinese da građani BiH dobiju lične dokumente sa svim karakteristikama i funkcionalnostima za cijenu koju su platili i da se osigura stabilnost i sigurnost u izdavanju ličnih dokumenata.

Provođenje ove revizije i implementacija preporuka trebalo bi da doprinesu i realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito cilja koji se tiče promovisanja miroljubivih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, osiguranja pristupa pravdi za sve i izgradnji učinkovitih, odgovornih i inkluzivnih institucija na svim nivoima⁸.

1.2.2. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su bile aktivnosti nadležnih institucija u nabavci i uspostavi funkcionalnih ličnih dokumenata. Pod nabavkom ličnih dokumenata ispitivana je realizacija nabavke ličnih dokumenata po postojećem Ugovoru, kao i planovi i priprema za provođenje nove nabavke. Pod funkcionalnošću ličnih dokumenata podrazumijeva se raspoloživost i mogućnost korištenja svih predviđenih funkcija koje treba da pruži LK. Lični dokumenti u kontekstu ove studije su LK i VD.⁹ Nadležne institucije su IDDEEA, Vijeće ministara BiH (u daljem tekstu: Vijeće ministara) i Ministarstvo civilnih poslova BiH (u daljem tekstu: MCP).

Revizija je kod IDDEEA-e ispitivala realizaciju postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata iz 2012. godine, kao i aktivnosti na planiranju nove nabavke ličnih dokumenata.

⁷ [Osım pasoša, upitne i lične i vozačke \(rejting.info\)](https://rejting.info/)
[Gračani BiH ostaju bez novih pasoša? \(capital.ba\)](https://capital.ba/)
[Da li će građani BiH ostati bez novih pasoša | Katera \(katera.news\)](https://katera.news/)
[Osım pasoša, upitne lične i vozačke \(bh-index.info\)](https://bh-index.info/)

⁸ „Cilj održivog razvoja 16: Mir, pravda i snažne institucije“, „Potcilj 16.6. Razviti djelotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima“, Okvir-za-realizaciju-Ciljeva-odrzivog-razvoja-u-BiH-latinica.pdf (dep.gov.ba)

⁹ Pravilnik o cijeni ličnih dokumenata, SG BiH 100/12

Također, u IDDEEA-i su ispitivane aktivnosti koje su preduzimane s ciljem uspostave funkcionalnosti lične karte tj. korištenja LK za digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje.

Kod MCP-a, kao nadležnog ministarstva, je ispitivan način na koji se prate aktivnosti IDDEEA-e koje se tiču postojećeg Ugovora, nove nabavke kao i funkcionalnosti ličnih dokumenata.

U Vijeću ministara je ispitivan način na koji se prate donesena strateška opredjeljenja koja se tiču ličnih dokumenata, kao i aktivnosti na stvaranju uslova za njihovu realizaciju. Također, ispitivan je i nadzor nad radom i odlukama IDDEEA-e koje se tiču ličnih dokumenata.

Kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH (u daljem tekstu: MKP) su ispitivane aktivnosti na uspostavi Ureda za nadzor i akreditaciju ovjerilaca, donošenju podzakonskih propisa koji proizilaze iz Zakona o elektronskom potpisu i koji se tiču stvaranja uslova za korištenje digitalnog potpisa.

U Uredu koordinatora za reformu javne uprave (u daljem tekstu: UKRJU) su ispitivane aktivnosti i projekti koji se tiču unapređenja ili uspostave e-servisa za koje se kao medij može koristiti LK. Kod Instituta za mjeriteljstvo BiH je ispitivana funkcionalnost e-servisa koji je razvijen po projektu reforme javne uprave, a kod Ministarstva finansija i trezora BiH (u daljem tekstu: MFT) su provjeravane mogućnosti koje se tiču usluga elektronskog plaćanja.

S ciljem provjere stavova dobavljača o realizaciji postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata ostvaren je kontakt sa dobavljačem Muehlbauer i dostavljena su im pitanja koja se tiču realizacije postojećeg Ugovora. Do dana pisanja Nacrta izvještaja nisu primljeni odgovori na ista.

Korišteni su i podaci iz izvještaja revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“. S ciljem sagledavanja pozicije BiH sa aspekta funkcionalnosti LK u odnosu na zemlje u okruženju, korišteni su i podaci o propisima i praksama zemalja u okruženju (Republika Srbija, Republika Hrvatska).

1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije

1.3.1. Reviziona pitanja

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

Jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata?

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

1. Jesu li nadležne institucije preduzele aktivnosti kojima se osigurava realizacija postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata bez rizika i posljedica za građane i budžet BiH?
2. Jesu li nadležne institucije preduzele aktivnosti kojima se osigurava blagovremeno i transparentno provođenje nove nabavke ličnih dokumenata uz izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata s aspekta sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti?
3. Jesu li nadležne institucije osigurale funkcionalnost ličnih dokumenata?

1.3.2. Kriteriji revizije

S ciljem ocjene aktivnosti nadležnih institucija revizija je utvrdila kriterije. Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije i odgovaraju revizionim pitanjima.

Kriteriji za efikasnu nabavku su realizacija nabavke ličnih dokumenata bez rizika od zastoja u izdavanju ličnih dokumenata i dodatnih isplata iz budžeta BiH, te blagovremena i transparentna nabavka zasnovana na dokumentovanim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata. Kriteriji za efikasnu uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata su raspoloživost i mogućnost korištenja svih predviđenih funkcija LK za cijenu koju su građani platili, te olakšan pristup uslugama javnog sektora građanima i poslovnim subjektima.

Kriteriji za prvo reviziono pitanje:

Nadležne institucije su preduzele aktivnosti kojima je osigurana realizacija postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata bez rizika po građane BiH da će doći do zastoja u izdavanju ličnih dokumenata i bez rizika po budžet BiH (obaveza plaćanja ukupnih ugovorenih količina obrazaca LK i VD, avansno plaćanje, cijena čipa koji se ugrađuje u tijelo kartice).¹⁰ IDDEEA je u svojim aktivnostima koristila stručnu i pravnu pomoć Pravobranilaštva BiH.¹¹

IDDEEA je izvještavala MCP i Vijeće ministara o aktivnostima na otklanjanju rizika po budžet BiH. MCP i Vijeće ministara su pratili aktivnosti IDDEEA-e na umanjenju negativnih posljedica i preduzimali korektivne aktivnosti.¹²

¹⁰ Informacija Radne grupe sa Analizom mogućih štetnih posljedica odredaba Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od deset godina, broj: 04-07-3-206-JD/16 od 28.09.2016. godine

¹¹ Obavijest o zaključku Vijeća ministara sa 88. sjednice održane 18.01.2017. godine, broj: 05-07-1-38-15/17 od 20.01.2017 (Zaključak Vijeća ministara po osnovu razmatranja Informacije o analizi štetnosti postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata itd.).

¹² Obavijest o zaključku Vijeća ministara sa 88. sjednice održane 18.01.2017. godine, broj: 05-07-1-38-15/17 od 20.01.2017 (Zaključak Vijeća ministara po osnovu razmatranja Informacije o analizi štetnosti postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata itd.).

Kriteriji za drugo reviziono pitanje:

Imajući u vidu značaj sistema identifikacije građana, slabosti prethodnog postupka javne nabavke, protok vremena i izmijenjene okolnosti, tehnološki napredak, funkcionalnost i efekte izabranog pristupa, koristi za građane i cijenu koju građani plaćaju, kao i materijalnu značajnost ulaganja u lične dokumente, Vijeće ministara je analiziralo efekte unapređenja ličnih dokumenata s ciljem eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabavke.

Nadležne institucije su preduzele aktivnosti kojima se osigurava blagovremeno i transparentno provođenje nove nabavke uz izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata sa aspekta sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti.

Nova nabavka treba da osigura kontinuitet u izdavanju ličnih dokumenata. To podrazumijeva da nadležne institucije blagovremeno provode aktivnosti analize, izbora, planiranja, pripreme transparentnog postupka, provođenja, izvještavanja, nadzora i evaluacije kojima se osigurava nova nabavka ličnih dokumenata.¹³

IDDEEA planiranje nove nabavke zasniva na provedenim i dokumentovanim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata. Na bazi provedenih analiza izabrano je najpovoljnije tehnološko rješenje izdavanja novih ličnih dokumenata koje uspostavlja balans između sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti. Također, planirane količine LK i VD se zasnivaju na provedenim i dokumentovanim analizama potrebnih količina.¹⁴

Provode se transparentni postupci javne nabavke.¹⁵

IDDEEA blagovremeno informiše MCP i Vijeće ministara o aktivnostima na pripremi nove nabavke. Vijeće ministara i MCP provode aktivnu kontrolu i nadzor provođenja zakona i aktivnosti IDDEEA-e koje se tiču nabavke ličnih dokumenata.¹⁶

Kriteriji za treće reviziono pitanje:

Za cijenu koju plaćaju, građanima je na raspolaganju LK sa svim predviđenim funkcijama koje su u mogućnosti da koriste.¹⁷

¹³ Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2021. godinu broj: 15-01-07-1-1242-7/2020 od 06.10.2020. godine, Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2022. godinu broj: 15-01-07-1-1145/2021 od 23.09.2021. godine, Planovi javnih nabavki IDDEEA-e za 2021. i 2022. godinu, Izvještaj revizije učinka „Digitalizacija TV signala u BiH“, broj: 05-16-1-1061/20, decembar 2020. godine - Za provođenje otvorenog postupka JN sa međunarodnom objavom potrebno je oko 6,5 mjeseci. U navedeno vrijeme uključen je jedan mjesec za pripremu tenderske dokumentacije i objavu obavijesti o JN, prema Zakonu o javnim nabavkama BiH objava otvorenog međunarodnog postupka mora trajati 45 dana, a prosječno vrijeme potrebno za evaluaciju ponuda, rješavanje žalbi i zaključivanje ugovora u otvorenom postupku je 120 dana

(EU prosjek za 2016-2019. objavljen na linku: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

¹⁴ Izvještaj revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – Studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, decembar 2015. godine.

¹⁵ Zakon o javnim nabavkama, SG BiH 39/14.

¹⁶ Praksa IDDEEA-e kod prethodne nabavke ličnih dokumenata, Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2021. godinu, broj: 15-01-07-1-1242-7/2020 od 06.10.2020. godine, Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2022. godinu, broj: 15-01-07-1-1145/2021 od 23.09.2021. godine.

¹⁷ Zakon o ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12, Pravilnik o obrascu lične karte i podacima sadržanim u ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 39/02, 2/09, 102/12, Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog elementa lične karte državljanina BiH, SG BiH 8/13, Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog

Građani BiH LK mogu koristiti kao dokaz identiteta, kao putnu ispravu za prelazak državne granice, kao sredstvo za digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje.

Nadležne institucije su stvorile pretpostavke za razvoj e-servisa čije korištenje je moguće uz digitalno predstavljanje i potpisivanje sa LK.

Institucije BiH su razvile e-servise čije korištenje je moguće digitalnim predstavljanjem i potpisivanjem pomoću LK.

Prati se i izvještava o realizaciji strateških ciljeva vezanih za unapređenje ličnih dokumenata i njihovo korištenje.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Revizioni tim je u provođenju revizije primjenjivao metode kvantitativne i kvalitativne analize, sinteze i poređenja. Korištene tehnike prikupljanja podataka su proučavanje propisa, dokumenata, intervju, pisani upit, pregledi web-stranica i dr.

Podaci o tekućoj nabavci ličnih dokumenata su prikupljeni iz izvještaja o realizaciji nabavke, biltena i ostale dokumentacije u IDDEEA-i. Podaci o novoj nabavci su prikupljeni iz programa rada, planova nabavki, planova budžeta, informacija i ostale dokumentacije IDDEEA-e te iz službeno objavljenih informacija na web-portalu javnih nabavki.

Podaci o funkcionalnosti ličnih dokumenata su prikupljeni iz postojećih propisa, intervju, strategija, izvještaja i ostale dokumentacije primarno u IDDEEA-i i MKP-u. U UKRJU i Institutu za mjeriteljstvo BiH su ispitivani projekti koji se tiču uspostave e-servisa. Aktivnosti donošenja propisa kao i nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e je ispitivan u Vijeću ministara i MCP-u. Kod MFT-a su provjerene mogućnosti za elektronsko plaćanje.

Također, s ciljem analize pozicije BiH u dijelu funkcionalnosti ličnih dokumenata, analizirani su propisi zemalja u okruženju kao i web-stranice njihovih državnih institucija.

S ciljem provjere stavova dobavljača o realizaciji postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata ostvaren je kontakt sa dobavljačem Muehlbauer i dostavljena su im pitanja koja se tiču realizacije postojećeg Ugovora. Međutim, do slanja Nacrta izvještaja klijentima nisu primljeni odgovori na ista.

elementa lične karte državljanina BiH, SG BiH 46/21, Zakon o elektronskom dokumentu, SG BiH 58/14, Zakon o elektronskom potpisu, SG BiH 91/06, Pravilnik o mjerama i postupcima upotrebe i zaštite elektronskog potpisa, sredstava za formiranje elektronskog potpisa i sistema certifikovanja, SG BiH 14/17, Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih potvrda, SG BiH 14/17, Pravilnik o evidenciji ovjerilaca, SG BiH 14/17, Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih potvrda, SG BiH 14/17, Strategija razvoja 2010-2015, broj: 15-01/1-50-1-1758/10 od 09.03.2010. godine, Strategija razvoja Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine za period 2016 – 2020, juli 2016. godina, Strategija reforme javne uprave od 2006. godine. Izvještaj revizije učinka „Upravljanje strategijama na nivou BiH“, broj: 05-16-1-1100/1, decembar 2018. godine

1.5. Struktura izvještaja

U prvom poglavlju predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju. Također, predstavljena su i reviziona pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije. U poglavlju 2. dato je više informacija o predmetu revizije, regulativi, strateškim opredjeljenjima i opisan proces nabavke i funkcionalnosti ličnih dokumenata. U poglavlju 3. su prezentovani nalazi koji podržavaju reviziona pitanja. Četvrto poglavlje sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na reviziona pitanja. U poglavlju 5. sadržane su preporuke čijom implementacijom bi se osiguralo unapređenje nabavke i funkcionalnosti ličnih dokumenata.

2. Opis predmeta revizije

2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir

Prema Zakonu o ličnoj karti državljana BiH, svi građani koji su stariji od 18 godina, a kojima je prebivalište u BiH, su dužni da imaju LK, dok je obaveza posjedovanja VD utvrđena Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u BiH.

Postojeći obrasci LK i VD se izdaju od 2013. godine¹⁸. Ovi obrasci imaju bolje sigurnosne i funkcionalne karakteristike u odnosu na obrasce ličnih dokumenata koji su izdavani prije 2013. godine. Značajnije promjene je doživjela LK. Postojeća LK, za razliku od prethodne, sadrži ugrađen elektronski čip koji omogućava dodatne funkcije.

Cijena ličnih dokumenata za građane BiH je 18 KM za LK i 60 KM za VD, što je utvrđeno Pravilnikom o cijeni ličnih dokumenata¹⁹. U cijenu LK ulazi i cijena kvalifikovane potvrde²⁰ za digitalno predstavljanje. Predviđeno je posebno utvrđivanje cijene za unos kvalifikovane potvrde za digitalni potpis u LK, a što još nije utvrđeno²¹.

Prema Zakonu o IDDEEA-i, IDDEEA je, između ostalog, nadležna za predlaganje i provođenje strategije i politike razvoja u BiH u oblasti identifikacionih dokumenata, za nabavku, skladištenje, personalizaciju, kontrolu kvaliteta i transport identifikacionih dokumenata za potrebe nadležnih organa BiH.²²

Strategijom razvoja 2010-2015.²³ je bilo predviđeno unapređenje ličnih dokumenata i uvođenje elektronske LK kojom će se omogućiti korištenje e-usluga. Nakon isteka vremenskog perioda ove Strategije, IDDEEA je izradila Strategiju razvoja IDDEEA-e za period 2016-2020.²⁴ Ovom novom Strategijom je, između ostalog, predviđeno dalje unapređenje sigurnosnih karakteristika ličnih dokumenata, kao i izdavanje kvalifikovanog digitalnog potpisa na elektronskim LK. Naime, prema Zakonu o IDDEEA-i²⁵, IDDEEA je nadležna za digitalno potpisivanje u oblasti identifikacionih dokumenata, odnosno zadužena je za elektronske certifikate i elektronske potpise vezano za identifikacione dokumente, u skladu sa zakonom kojim se reguliše elektronski potpis.

Unapređenje sigurnosti dokumenata proističe i iz standarda Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO – International Civil Aviation Organization). ICAO je specijalizovana ustanova Ujedinjenih naroda zadužena za stalni nadzor uvođenja i

¹⁸ Odluka o početku izdavanja elektronske lične karte, SG BiH, broj: 13/13.

¹⁹ Pravilnik o cijeni ličnih dokumenata, SG BiH 100/12,56/14,7/16,52/16,79/16,37/17 i 12/18

²⁰ Kvalifikovana potvrda je skup podataka u elektronskoj formi koji predstavlja elektronski identitet u raznim elektronskim interakcijama, te sigurnu i povjerljivu komunikaciju internetom i sadrži podatke iz člana 6. Zakona o elektronskom potpisu, a koji je izdao ovjerilac koji zadovoljava odredbe člana 8. Zakona o elektronskom potpisu.

²¹ Pravilnik o cijeni ličnih dokumenata, SG BiH, broj: 100/12, 56/14, 7/16, 52/16, 79/16, 37/17 i 12/18.

²² Član 8. Zakona o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08

²³ Saopćenje sa 120. sjednice Vijeća ministara BiH od 29.04.2010. godine (Vijeće ministara je razmotrilo i usvojilo Strategiju razvoja 2010–2015. koju je pripremila IDDEEA).

²⁴ Saopćenje sa 77. sjednice Vijeća ministara BiH od 13.10.2016. godine (Vijeće ministara je usvojilo Strategiju razvoja IDDEEA 2016–2020).

²⁵ Član 8. Zakona o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08

provođenja Konvencije za međunarodno civilno zrakoplovstvo, a mjerodavna je i za definisanje standarda (ICAO 9303) u oblasti identifikacionih dokumenata u koje se ubraja i LK.

2.2. Nabavka ličnih dokumenata

U skladu sa zakonskim nadležnostima, IDDEEA je u 2012. godini provela nabavku novih obrazaca LK i VD putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, nakon čega je u julu 2012. godine sklopila Ugovor sa dobavljačem Muehlbauer. Period važenja Ugovora je 10 godina, a vrijednost ugovora je blizu 105 miliona KM. U sljedećoj tabeli predstavljeni su osnovni elementi ukupne vrijednosti Ugovora.

Tabela broj 1: Ugovorene količine i cijene

Opis	Količina (komad)	Cijena sa PDV-om (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. Ugovorom je definisana obaveza kupovine ukupnih ugovorenih količina obrazaca LK i VD. Ugovorene su i usluge održavanja čija vrijednost zavisi od broja pruženih usluga, što može povećati ukupnu vrijednost Ugovora²⁶. Također je ugovoreno da oprema za personalizaciju, u vrijednosti od 4.525.016 KM, koja se plaća kroz cijenu ličnih dokumenata i koju koristi IDDEEA, prelazi u vlasništvo IDDEEA-e nakon otplate 75% vrijednosti iste.

U 2013. godini IDDEEA i dobavljač Muehlbauer su zaključili Sporazum²⁷ s ciljem regulisanja dinamike isporuke obrazaca LK i VD shodno stvarno utrošenim količinama na godišnjem nivou, a ne shodno ugovorenim minimalnim količinama na godišnjem nivou. U zaključenom Sporazumu je naglašeno da se time ne mijenjaju odredbe Ugovora koje se odnose na ukupno ugovorene količine obrazaca LK i VD koje se IDDEEA obavezala kupiti (5 miliona kom. LK i 2 miliona kom. VD).

²⁶ Ugovorene su cijene intervencije po servisnom pozivu za održavanje opreme koje iznose: za mehaničara (tehničara) 1.250 EUR i za softver inženjera (elektroničara) po danu 1.500 EUR. Cijene za transport rezervnih dijelova i potrošnog materijala po pakovanjima: kartonska kutija 11 11,70 EUR sa PDV-om, mala drvena kutija 117 EUR sa PDV-om, velika drvena kutija 117 EUR sa PDV-om

²⁷ Sporazum o tumačenju člana 3. stav (3). tačka a) ranije zaključenog Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od 10 godina, broj: 13-03-30-16-5-1201/13 od 06.12.2013. godine.

Vijeće ministara²⁸ je 2016. godine na osnovu razmatranja izvještaja revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“²⁹ donijelo zaključak kojim su zaduženi MCP i IDDEEA da preduzmu aktivnosti na realizaciji preporuka iz izvještaja. S ciljem realizacije zaključka, MCP je u aprilu 2016. godine formirao Radnu grupu³⁰ za izradu analize mogućih štetnih posljedica odredbi Ugovora, usvajanje prijedloga zaključaka i dostavu informacije o izvršenoj analizi i zaključcima Vijeću ministara. Radnu grupu su činili zaposleni iz MCP-a i IDDEEA-e. Predmet Analize su bile moguće štetne posljedice postojećeg Ugovora, a naročito onih koje se odnose na: obaveze plaćanja ukupnih ugovorenih količina obrazaca LK i VD, avansno plaćanje i cijenu čipa koji se ugrađuje u tijelo kartice. U Analizi su navedeni mogući načini otklanjanja štetnih posljedica i predložen je zaključak da se formira posebna radna grupa sa zadatkom da obavi pregovore sa dobavljačem i pokuša napraviti odgovarajuće izmjene odredbi Ugovora koje mogu proizvesti štetu po budžet institucija BiH. Vijeće ministara³¹ je, nakon razmatranja Informacije o provedenoj analizi, donijelo zaključak kojim je zadužilo IDDEEA-u da preduzme sve aktivnosti u cilju smanjenja cijene ličnih dokumenata građana, te da u realizaciji aktivnosti može angažovati sve relevantne institucije koje pravno i stručno mogu pomoći (Pravobranilaštvo i dr.).

IDDEEA je, s obzirom na to da ističe rok važenja postojećeg Ugovora, planirala provođenje postupka nove nabavke ličnih dokumenata u svom Programu rada za 2021. godinu, a potom i u Programu rada za 2022. godinu.

S obzirom na to da se realizacija VD pred kraj 2021. godine približila 100% izvršenju, IDDEEA je u decembru 2021. godine³², putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja³³, sa istim dobavljačem sklopila Ugovor o isporuci obrazaca VD u vrijednosti od 936 hiljada KM (sa PDV-om)³⁴ na godinu dana. Ugovorena je nabavka 200.000 komada obrazaca VD (što čini 10% od ukupne ugovorne količine ovih obrazaca iz osnovnog ugovora) po istoj cijeni kao i u postojećem Ugovoru od 4,68 KM sa PDV-om. Ugovoreno je da se IDDEEA ne obavezuje na dostizanje maksimalnih ugovorenih vrijednosti, već da se isporuke vrše sukcesivno na osnovu iskazanih potreba. Obrazloženje IDDEEA-e za primjenu pomenutog postupka je hitnost i rizik da bi promjena dobavljača mogla dovesti do toga da se nabave obrasci koji imaju drugačije tehničke karakteristike, a što bi rezultovalo neskladom i nesrazmjerom i izazvalo značajne tehničke poteškoće u funkcionisanju i održavanju kompletnog sistema za personalizaciju VD.

²⁸ Saopćenje sa 40. sjednice Vijeća ministara od 20.01.2016. godine

²⁹ Izvještaj revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, decembar 2015. godine.

³⁰ Odluku o formiranju radne grupe, broj: 04-07-3-206/16 od 22.04.2016 godine. Radnu grupu su činili predstavnici IDDEEA-e i MCP-a

³¹ Obavijest o zaključku Vijeća ministara sa 88. sjednice održane 18.01.2017. godine, broj: 05-07-1-38-15/17 od 20.01.2017.

³² Ugovor o isporuci obrazaca vozačkih dozvola, broj: 15-03-16-5-69-38/21 od 29.12.2021. godine

³³ Član 22. Zakona o javnim nabavkama, SG BiH 39/14.

³⁴ Obavještenje o dodjeli Ugovora za nabavku obrazaca vozačkih dozvola, broj: 1110-4-1-2-5-21/22 od 26.01.2022. godine

2.3. Funkcionalnost lične karte

Strateška opredjeljenja za unapređenjem funkcionalnosti LK otpočela su usvajanjem Izmjena i dopuna Zakona o ličnoj karti državljana BiH³⁵ iz 2012. godine kojim je propisano da obrazac LK u BiH sadrži elektronski čip. Elektronski čip omogućava da državljani BiH mogu koristiti LK sa kvalifikovanom potvrdom i za obavljanje elektronskih usluga. Na elektronskom čipu LK nalaze se aplikacije koje se upisuju tokom procesa izrade LK, koje joj omogućavaju dodatnu funkcionalnost. To su: biometrijska aplikacija, aplikacije za digitalno predstavljanje i aplikacija za digitalno potpisivanje³⁶. Biometrijska aplikacija je istovjetna aplikaciji biometrijske putne isprave i prvenstveno je namijenjena za kontrolu prelaska državne granice. Aplikacija za digitalno predstavljanje omogućava sigurno predstavljanje građanina prilikom interakcije s državnim institucijama i privatnim sektorom na internetu tj. prilikom korištenja različitih elektronskih servisa. Aplikacija za digitalno potpisivanje omogućava ovjeravanje dokumenata i transakcija u digitalnom svijetu, u skladu sa zakonima BiH. Digitalno predstavljanje i potpisivanje doprinose razvoju e-servisa. E-servisi treba da omoguće jednostavnije, brže i jeftinije usluge za građane i poslovne subjekte bez obaveze ličnog dolaska na šaltere različitih organa javne uprave (općine, zavodi, vrtići, škole, ministarstva i sl.). U konačnici sve doprinosi uspostavi efikasnije administracije i usluga koje organi javne uprave pružaju korisnicima.

Pravilnikom o cijeni ličnih dokumenata³⁷ propisano je da se neće naplaćivati naknada za unos kvalifikovane potvrde³⁸ na LK koja će omogućiti digitalno predstavljanje, a da će se naknada za kvalifikovane potvrde koje će omogućiti upotrebu sigurnog elektronskog potpisa ovjerenog s kvalifikovanom potvrdom utvrditi posebnom odlukom.

Prema Zakonu o IDDEEA-i, IDDEEA je nadležna za digitalno potpisivanje u oblasti identifikacionih dokumenata, odnosno zadužena je za elektronske certifikate i elektronske potpise vezano za identifikacione dokumente, u skladu sa zakonom kojim se reguliše elektronski potpis. IDDEEA je od 15.04.2022. godine registrovana kao certifikovano tijelo za izdavanje kvalifikovanih elektronskih potvrda, u skladu sa Zakonom o elektronskom potpisu i podzakonskim aktima³⁹.

³⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 18/2012.

³⁶ Član 6. stav 5. Zakona o ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12, Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog elementa lične karte državljanina BiH, SG BiH 46/21.

³⁷ Pravilnik o cijeni ličnih dokumenata, SG BiH, broj: 100/12, 56/14, 7/16, 52/16, 79/16, 37/17 i 12/18.

³⁸ Kvalifikovana potvrda je skup podataka u elektronskoj formi koji predstavlja elektronski identitet u raznim elektronskim interakcijama, te sigurnu i povjerljivu komunikaciju internetom i sadrži podatke iz člana 6. Zakona o elektronskom potpisu, a koji je izdao ovjerilac koji zadovoljava odredbe člana 8. Zakona o elektronskom potpisu.

³⁹ Zakon o elektronskom potpisu, SG BiH 91/06, Pravilnik o mjerama i postupcima upotrebe i zaštite elektronskog potpisa, sredstava za formiranje elektronskog potpisa i sistema certifikovanja, SG BiH 14/17, Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih potvrda, SG BiH 14/17, Pravilnik o evidenciji ovjerilaca, SG BiH 14/17.

3. Nalazi

U ovom Poglavlju prezentovani su nalazi revizije koji ukazuju na to da preduzete aktivnosti nadležnih institucija nisu osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata.

3.1. Realizacija postojećeg Ugovora o nabavci ličnih dokumenata

Iako je revizija učinka u svom izvještaju iz 2015. godine upozorila na moguće posljedice dinamike realizacije ugovorenih količina, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem koji će osigurati otklanjanje rizika plaćanja neisporučenih LK i kontinuitet isporuke LK za građane istekom postojećeg Ugovora. Bez obzira što je postojeći Ugovor pred istekom, IDDEEA nema plan za završetak Ugovora bez mogućih posljedica niti je o istom izvijestila MCP i Vijeće ministara.

Postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata u vrijednosti od cca 105 miliona KM je sa 2021. godinom realizovan u iznosu od cca 72 miliona KM. Odstupanje je posljedica manje realizacije obrazaca LK od ugovorenih. S obzirom na dinamiku realizacije, procjena je da će do kraja važenja Ugovora ostati nerealizovano oko 30% ugovorenih količina LK. Imajući u vidu ugovorenu obavezu kupovine ukupnih ugovorenih količina to predstavlja rizik da će IDDEEA morati platiti za neisporučene LK.

Odstupanja u realizaciji ugovorenih količina obrazaca ličnih dokumenata postojećeg Ugovora, konstatovana su još 2015. godine kroz izvještaj revizije učinka na temu „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“⁴⁰. Naime, istim je utvrđeno da je u 2013. i 2014. godini isporučeno oko 50% manje LK i oko 30% manje VD nego što je planirano i ugovoreno. Tada je ukazano na mogućnost da, pod uslovom nastavka ovakvog trenda, ukupna količina ličnih dokumenata na kraju Ugovora bude značajno manja od planirane.

I nakon sedam godina od tada, utvrđeno je odstupanje u realizaciji ugovorenih količina. Naime, postojeći Ugovor je sa 2021. godinom u dijelu obrazaca VD realizovan 100%, a kada su u pitanju obrasci LK 65%. U narednoj tabeli dat je pregled ugovorenih i realizovanih količina obrazaca LK i VD, kao i procjene realizacije do kraja ugovora.

Tabela br. 2 – Pregled ugovorenih, realizovanih i procijenjenih količina obrazaca LK i VD

OPIS	LK (komad)	VD (komad)
Ugovorene količine	5.000.000	2.000.000
Realizovane količine sa 31.12.2021.	3.255.463	1.999.986
Prosječna mjesečna realizacija*	31.004	20.833
Procjena realizacije do kraja Ugovora (kraj jula 2022.)	3.472.493	/
Procjena nerealizacije	1.527.506	/

Izvor: Ugovor, IDDEEA tabela o realizaciji

*Realizovane količine sa 31.12.2021/sa brojem mjeseci od 01.03.2013. do 31.12.2021.

⁴⁰Izvještaj revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, decembar 2015. godine.

Kao što je i vidljivo iz prethodne tabele, istekom postojećeg Ugovora u julu 2022. godine ostalo bi neisporučeno oko 1,5 miliona komada obrazaca LK. S obzirom na to da postojeći Ugovor ističe u julu 2022. godine, a imajući u vidu ugovorenu obavezu kupovine ukupnih ugovorenih količina, to predstavlja rizik da će IDDEEA morati platiti oko 28 miliona KM⁴¹ za neisporučene LK.

S obzirom na realizovane količine obrazaca VD prije isteka postojećeg Ugovora, IDDEEA je u decembru 2021. godine putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja⁴² sa istim dobavljačem sklopila ugovor za nabavku dodatnih količina obrazaca VD na jednu godinu. Ugovorena je ista cijena kao i u postojećem Ugovoru, tj. 4,68 KM sa PDV-om. Za razliku od postojećeg Ugovora u ovom su ugovorene maksimalne količine (200.000 komada obrazaca VD), ali bez obaveze kupovine maksimalnih ugovorenih količina. Navedeni postupak nabavke je, prema informacijama kojim raspolaže Ured za reviziju, predmet postupanja nadležnih institucija za provođenje zakona zbog indicija o nezakonitom postupanju IDDEEA-e, te smo ovdje prezentovali samo osnovne informacije o postupku bez nalaza i zaključaka revizije.

Pored prethodno navedenog, prema navodima iz IDDEEA-e, oni i dobavljač imaju različita tumačenja o roku važenja postojećeg Ugovora, koja se razlikuju od odredbi o važenju navedenih u Ugovoru. Prema odredbama postojećeg Ugovora, isti ističe u julu 2022. godine. U IDDEEA-i smatraju da postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata važi do kraja 2022. godine jer je istim u članu 8. definisana godišnja isporuka i ista je posljednja za 2022. godinu. Prema navodima sagovornika iz IDDEEA-e, mišljenje dobavljača je da postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata ističe isporukom svih ugovorenih količina⁴³. Iako je odredbama Ugovora predviđena mogućnost sporazuma o drugačijem roku važenja Ugovora u odnosu na ugovoreni period od 10 godina, nisu nam predloženi dokazi da je IDDEEA preduzela aktivnosti na usaglašavanju tumačenja i postizanju sporazuma o istom.

Sve naprijed navedeno još jednom potvrđuje slabosti postojećeg Ugovora koje se tiču obaveze kupovine ukupnih ugovorenih količina i loše procjene istih, a koje su konstatovane i u prethodno provedenoj reviziji učinka na temu nabavke ličnih dokumenata.

Vijeće ministara je s ciljem otklanjanja mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora donijelo mjeru koja je bila usmjerena samo na smanjenje cijene LK i VD, ali ne i na druge štetne odredbe Ugovora. IDDEEA je bila zadužena za preduzimanje aktivnosti na provođenju ove mjere, ali je istu preduzela tek nakon skoro dvije godine od zaduženja. Međutim, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem o smanjenju cijene obrazaca LK i VD niti je izvijestila Vijeće ministara o rezultatima pregovora. Osim

⁴¹ 1.527.506 kom. x 18,72 KM (cijena obrasca LK sa PDV)= 28.564.912 KM

⁴² Kao obrazloženje za primjenu navedenog postupka u IDDEEA-i je navedeno da bi promjena dobavljača mogla dovesti do toga da IDDEEA nabavi obrasce koji imaju drugačije tehničke karakteristike, a što bi dalje rezultovalo neskladom i nesrazmjerom i dovelo do značajnih tehničkih poteškoća u funkcionisanju i održavanju kompletnog sistema za personalizaciju vozačkih dozvola.

⁴³ Pismeno su tražene informacije od dobavljača Muehlbauer s ciljem provjere navoda IDDEEA-e, ali na isti nije odgovoreno do dana slanja Nacrta izvještaja. Upit, broj: 05-16-1-550-3/22 od 15.04.2022. godine

ovih, nisu preduzimane druge mjere na otklanjanju mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora.

Slabosti postojećeg Ugovora, i moguće posljedice istog, utvrđene su još 2015. godine u izvještaju revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“.⁴⁴ Vijeće ministara⁴⁵ je na osnovu razmatranja navedenog izvještaja donijelo zaključak kojim su zaduženi MCP i IDDEEA da preduzmu aktivnosti na realizaciji preporuka iz izvještaja. S ciljem realizacije zaključka, MCP je formirao Radnu grupu⁴⁶ za izradu analize mogućih štetnih posljedica odredbi Ugovora, usvajanja prijedloga zaključaka i dostavu informacije o izvršenoj analizi i zaključcima Vijeću ministara. U Analizi⁴⁷ je konstatovano da su pojedine odredbe Ugovora štetne po budžet institucija BiH i to naročito one koje se tiču:

- obaveze plaćanja ukupnih ugovorenih količina obrazaca LK i VD,
- avansnog plaćanja,
- cijene čipa koji se ugrađuje u tijelo kartice.

U istoj su navedeni mogući načini otklanjanja štetnih posljedica kroz izmjene postojećeg Ugovora i predložen zaključak da se formira posebna radna grupa sa zadatkom da obavi pregovore sa dobavljačem i pokuša napraviti odgovarajuće izmjene odredbi Ugovora koje mogu proizvesti štetu po budžet institucija BiH.

Vijeće ministara⁴⁸ je nakon razmatranja Informacije o provedenoj analizi, donijelo zaključak kojim je zadužilo IDDEEA-u da preduzme sve aktivnosti u cilju smanjenja cijene ličnih dokumenata građana, te da u realizaciji aktivnosti može angažovati sve relevantne institucije koje pravno i stručno mogu pomoći (Pravobranilaštvo i dr.).

IDDEEA je tek 2018. godine⁴⁹, skoro dvije godine od zaključka Vijeća ministara, pregovarala sa predstavnicima firme Muehlbauer. S obzirom na sadržaj zaključka Vijeća ministara, koji je bio ograničen samo na preduzimanje aktivnosti umanjenja cijene, IDDEEA je isti kao takav i realizovala i pregovarala samo o umanjenju cijene. Do promjene cijene LK nije došlo jer dobavljač nije prihvatio taj prijedlog, a o rezultatima pregovora IDDEEA nije izvijestila Vijeće ministara. Ni u Vijeću ministara nisu ispratili realizaciju ovog svog zaključka. IDDEEA u realizaciji ovog zaključka nije koristila pravnu i stručnu pomoć ni Pravobranilaštva ni drugih institucija.

⁴⁴ Izvještaj revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, decembar 2015. godine.

⁴⁵ Saopćenje sa 40. sjednice Vijeća ministara od 20.01.2016. godine

⁴⁶ Odluku o formiranju radne grupe, broj: 04-07-3-206/16 od 22.04.2016. godine. Radnu grupu su činili predstavnici IDDEEA-e i MCP-a

⁴⁷ Informacija Radne grupe sa Analizom mogućih štetnih posljedica odredaba Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od deset godina, broj: 04-07-3-206-JD/16 od 28.09.2016. godine

⁴⁸ Obavijest o zaključku Vijeća ministara sa 88. sjednice održane 18.01.2017. godine, broj: 05-07-1-38-15/17 od 20.01.2017.

⁴⁹ Zapisnik sa sastanka predstavnika IDDEEA-e i predstavnika firme Muehlbauer radi provođenja zaključka Vijeća ministara, održanog 05. decembra 2018. godine

3.2. Nova nabavka ličnih dokumenata

Vijeće ministara nije analiziralo efekte unapređenja ličnih dokumenata sa aspekta sigurnosti, kvaliteta, funkcionalnosti, cijene, a sve u cilju eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabavke.

Bez obzira na protok vremena od strateške odluke o unapređenju ličnih dokumenata, slabosti prethodnog postupka javne nabavke, nefunkcionalnost tj. djelimičnu funkcionalnost LK, tehnološki napredak, cijenu koju građani plaćaju, kao i materijalnu značajnost ulaganja u lične dokumente, Vijeće ministara nije analiziralo postignute efekte unapređenja. Vijeće ministara, također, nije analiziralo eventualne promjene pristupa, odnosno strateškog opredjeljenja, koji se tiče ličnih dokumenata imajući u vidu sigurnosne uslove koji se moraju ispuniti, tehnološke promjene nastale u posljednjih 10 godina, okolnosti u pogledu mogućnosti korištenja LK od strane građana, tj. njene stvarne iskoristivosti. Prethodno bi omogućilo preispitivanje i traženje drugačijih rješenja, koja bi ponudila potreban nivo sigurnosti, ali i funkcionalnosti kroz eventualni izbor više varijanti LK za osobe koje nemaju potrebu za naprednijim funkcijama i shodno tome cijenu koju za to plaćaju.

IDDEEA kasni u pokretanju novog postupka nabavke ličnih dokumenata. Bez obzira na složenost postupka nabavke i svoje planove, IDDEEA je tek početkom maja 2022. godine objavila otvoreni postupak iako postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata ističe u julu 2022. godine.

Provođenje novog postupka nabavke ličnih dokumenata je prvobitno bilo planirano Programom rada IDDEEA-e za 2021. godinu, pa Programom rada IDDEEA-e za 2022. godinu. U toku revizije utvrđeno je da objavljeni Izvod Plana nabavki za drugi kvartal 2022. godine sadrži nabavku obrazaca LK i VD u vrijednosti od 36.152.000 KM (sa PDV-om) za period od četiri godine. Za navedenu nabavku planirano je provođenje otvorenog postupka, za razliku od pregovaračkog postupka bez objave obavještenja kojim je izvršena prethodna nabavka. Bez obzira na složenost postupka nabavke i potrebnog vremena, kojeg su svjesni i u IDDEEA-i⁵⁰, postupak je planiran za objavu tek za sredinu aprila 2022. godine⁵¹. Međutim, IDDEEA je kasnila i u objavi postupka. Naime, otvoreni postupak objavljen je sa zakašnjenjem od oko 20 dana i u odnosu na rok predviđen u Planu nabavke.⁵²

Da je otvoreni postupak zahtjevan sa aspekta potrebnog vremena dokazuje i primjer postupka nabavke pasoša koji je IDDEEA nedavno okončala i koji je trajao oko godinu dana. Isti je pratilo više žalbi, izmjena kao i jedno poništenje postupka. Također, procjene su da je

⁵⁰ Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2022. godinu, broj: 15-01-07-1-1145/2021 od 23.09.2021. godine: Agencija će, u veoma kratkom roku, pokrenuti proceduru nabavke i obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola. Postupak nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola mora biti završen do jula 2022. godine kada se očekuje primjena novog četverogodišnjeg Okvirnog sporazuma.

⁵¹ Rok za pokretanje postupka nabavke obrazaca LK i VD u Planu nabavke za drugi kvartal je 14.04.2022. godine.

⁵² Izvod iz Plana javnih nabavki za drugi kvartal 2022. godine

za uspješno provedenu međunarodno objavljenu proceduru javne nabavke, prema važećim propisima i dobrim praksama, potrebno planirati minimalno 6,5 mjeseci.⁵³

IDDEEA planiranje nove nabavke ne zasniva na dokumentovanim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata.

Procijenjena vrijednost nove nabavke LK i VD u Planu nabavke je oko 36 miliona KM za četverogodišnji period. Iako se radi o višemilionskoj nabavci reviziji nije predložena dokumentacija kojom se dokazuje da je nabavka zasnovana na dokumentovanim i provedenim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata. I sama IDDEEA⁵⁴ je potvrdila da ne postoje pisane analize vezane za procjenu vrijednosti pomenute nabavke. Revizija je od IDDEEA-e dobila samo obrazloženje na koji način su procijenili vrijednost nabavke, količinu, te izabrali tehnološko rješenje, ali bez dostave dokumentacije kojom se isto dokazuje.

U IDDEEA-i samo navode da je procjena vrijednosti nabavke izvršena na osnovu iskustva i usmenom komunikacijom sa predstavnicima kompanija koje se bave ovom vrstom posla. Također, obrazlažu model na koji način se vrše procjene količina, i to zbrajanjem iznosa po određenim kriterijima⁵⁵ i dodavanjem na isto 10% radi eventualnog povećanja broja zahtjeva za dokumente, a koji se ne mogu predvidjeti.

Također, što se tiče izbora tehnološkog rješenja u IDDEEA-i navode da je isti izvršen na način da bude usklađen sa postojećom opremom i aplikacijom, kako bi ista bila upotrebljiva u narednom četverogodišnjem periodu, odnosno kako ne bi nabavljali novu opremu i aplikaciju i time značajno povećali procijenjenu vrijednost nabavke.

Reviziji je predložena Informacija iz 2020. godine⁵⁶ o analizi postojećeg stanja sa prijedlogom mogućih rješenja o izboru najprihvatljivije tehnologije⁵⁷ u postupku personalizacije putnih isprava, ličnih karata i vozačkih dozvola. Informacija sadrži pregled određenih prednosti i nedostataka pet tehnologija sa nekoliko aspekata: usklađenost sa domaćim i ICAO i EU

⁵³ Izvještaj revizije učinka „Digitalizacija TV signala u BiH“, broj: 05-16-1-1061/20, decembar 2020. godine: Za provođenje otvorenog postupka JN sa međunarodnom objavom potrebno je oko 6,5 mjeseci. U navedeno vrijeme uključen je jedan mjesec za pripremu tenderske dokumentacije i objavu obavijesti o JN, prema Zakonu o javnim nabavkama BiH objava otvorenog međunarodnog postupka mora trajati 45 dana, a prosječno vrijeme potrebno za evaluaciju ponuda, rješavanje žalbi i zaključivanje ugovora u otvorenom postupku je 120 dana (EU prosjek za 2016-2019. objavljen na linku: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm).

⁵⁴ Odgovor IDDEEA-e od 28.04.2022. godine

⁵⁵ **LK** (ispravka netačnih podataka, istek roka važenja, izgubljena, na drugi način nije dostupna, nestala, neuspjela akvizicija, oštećena, promjena izgleda imaoca, promjena obrasca, promjena podataka koji su navedeni u LK/OI, promjena prebivališta- boravišta, ukradena, uništena, upis zabrane prelaska državne granice)

VD (zamjena inostrane VD, upis zabrane upravljanja m/v, upis nove kategorije, uništena, ukradena, rješenjem odbijena VD, promjena prebivališta-boravišta, promjena prebivališta, promjena podataka, promjena obrasca VD, promjena izgleda imaoca, po službenoj dužnosti, oštećena, neuspjela akvizicija, nestala, na drugi način nije dostupna, izgubljena, ispravka netačnih podataka, dotrajalošć)

⁵⁶ U septembru 2019. godine direktor IDDEEA-e je formirao Radnu grupu s ciljem izrade Informacije o analizi postojećeg stanja sa prijedlogom mogućih rješenja o izboru najprihvatljivije tehnologije u postupku personalizacije putnih isprava, LK i VD. Radna grupa je u martu 2020. godine sačinila Informaciju.

⁵⁷ Detaljnije o značenju izbora tehnologije u Prilogu broj 2.

propisima, elementi zaštite i stepen sigurnosti, konkurentnost i potencijalni broj ponuđača, potreba dodatnih ulaganja u opremu i informatička rješenja, način personalizacije, vrijeme izrade dokumenta. Navedena Informacija ne sadrži iznose potrebnih dodatnih ulaganja po tehnologijama, niti je iz iste vidljivo koliko bi se postojeća oprema za personalizaciju u vrijednosti od oko 4,5 miliona KM, nabavljena u sklopu postojećeg Ugovora, mogla koristiti u narednom periodu⁵⁸.

Važnost blagovremenih analiza i pripreme se ogleda i u činjenici da prema postojećem stanju, prema navodima iz IDDEEA-e, postoji određena zavisnost od postojećeg dobavljača. Naime, u Odluci o izboru postojećeg dobavljača za dodatne količine obrazaca VD se navodi da bi promjena dobavljača mogla dovesti do toga da IDDEEA nabavi obrasce VD koji imaju drugačije tehničke karakteristike, a što bi dalje rezultovalo neskladom i nesrazmjerom i dovelo do značajnih tehničkih poteškoća u funkcionisanju i održavanju kompletnog sistema za personalizaciju VD.⁵⁹

Prethodno navedeno, kao i nedostatak pisanih analiza koje se tiču izbora tehnologije, može uticati na kvalitet pripremljene tenderske dokumentacije i uspješno provođenje postupka. Slabosti u istom mogu dovesti do produžavanja postupka, žalbi i, ako se ne izabere dobavljač, u konačnici do zastoja u izdavanju ličnih dokumenata.

I pored nalaza prethodno provedene revizije učinka iz 2015. godine i problema koji su pratili posljednju nabavku pasoša, sagovornici iz IDDEEA-e su neodređeni kada je u pitanju izlazna strategija u slučaju da se postupak nabavke ne okonča do kraja 2022. godine, do kada oni smatraju da važi postojeći Ugovor.

Vijeće ministara i MCP nisu uspostavili nadzor nad aktivnostima nove nabavke ličnih dokumenata, a IDDEEA ne izvještava nadležne institucije o provedenim aktivnostima na osiguranju nove nabavke.

Iako se radi o višemilionskoj nabavci, Vijeće ministara i MCP nisu imali informacije o realizaciji planova nabavke ličnih dokumenata, opcijama tehnološkog rješenja, niti su reviziji predloženi dokazi da su od IDDEEA-e tražili navedene informacije. Tek nakon posjete revizije učinka, MCP je uputio dopis⁶⁰ IDDEEA-i kojim je zatražio informacije o novoj nabavci ličnih dokumenata. IDDEEA je u februaru 2022. godine izvjestila⁶¹ MCP o istom i to vrlo šturo. Naime, naveli su samo da postojeći Ugovor ističe krajem 2022. godine i da će sve planirane aktivnosti za nabavku ličnih dokumenata biti blagovremeno provedene.

IDDEEA je kroz programe rada za 2021. i 2022. godinu⁶² navela da planira provođenje nabavke ličnih dokumenata jer postojeći Ugovor ističe u julu 2022. godine. Međutim, u

⁵⁸ S obzirom na to da je na kraju 2021. godine ukupna realizacija ugovora iznosila 75,07%, IDDEEA je u februaru 2022. godine sa dobavljačem putem zapisnika konstatovala prijenos vlasništva nad opremom za personalizaciju po osnovu Ugovora i to u vrijednosti od 4.525.016 KM.

⁵⁹ Odluka o pokretanju postupka javne nabavke obrazaca vozačkih dozvola od 02.12.2021. godine

⁶⁰ Akt MCP, broj: 03-34-7-821/22 od 17.02.2022. godine

⁶¹ Akt IDDEEA, broj: 15-05-07-5-261-2/2022 od 23.02.2022. godine.

⁶² Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2021. godinu, broj: 15-01-07-1-1242-7/2020 od 06.10.2020. godine

Prijedlogu izvještaja o radu IDDEEA-e za 2021. godinu⁶³ se ne navode nikakve informacije o pomenutoj nabavci. Iako je u mišljenju MCP-a⁶⁴ na navedeni Prijedlog traženo da se više pažnje posveti aktivnostima vezanim za nabavku LK, dodatnim pojašnjenjima razloga kašnjenja, poništenja i drugih radnji u toku ovog procesa, reviziji nisu prezentovani dokazi da je IDDEEA isti dopunila.⁶⁵

3.3. Funkcionalnost lične karte

Nadležne institucije nisu osigurale potpunu funkcionalnost LK za građane BiH. Od četiri funkcije koje bi trebalo da pruži LK, građanima ni nakon skoro 10 godina od uvođenja iste, još uvijek nije osigurano korištenje funkcija digitalnog predstavljanja i potpisivanja pomoću LK.

Funkcija digitalnog predstavljanja sa LK je na raspolaganju građanima od 2013. godine⁶⁶, ali je njena primjena uslovljena postojanjem e-servisa koji predviđaju mogućnost digitalnog predstavljanja sa LK, a koje trebaju da razviju same institucije pružaoci usluga za građane. Također, građani moraju za isto osigurati i čitač kartice.

Reviziji nisu predloženi dokazi o postojanju ijednog e-servisa na nivou institucija BiH koji bi građani mogli koristiti sa elektronskom LK.

Jedan primjer e-servisa je bio razvijen kroz projekat reforme javne uprave⁶⁷ koji se odnosio na sve upravne nivoe BiH. Prema navodima Instituta za mjeriteljstvo BiH u kojem je e-servis trebao biti implementiran, isti nije pušten u rad iz pravnih i funkcionalnih razloga.⁶⁸ Ukupna vrijednost projekta je bila 1,1 milion KM.⁶⁹ Utvrđeno je da postoje određeni primjeri razvijenih e-servisa u institucijama BiH za građane za koje nije potrebna upotreba elektronske LK⁷⁰.

Za razliku od BiH, zemlje u okruženju su razvile e-servise koje građani mogu koristiti uz LK. Primjeri za to su: zahtjev za izdavanje i zamjenu vozačke dozvole, zahtjev za izdavanje uvjerenja o (ne)kažnjavanju, izvodi iz matičnih knjiga itd.⁷¹ Također, ovi e-servisi imaju razvijenu i uslugu plaćanja putem interneta za ovu vrstu usluga.

Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2022. godinu, broj: 15-01-07-1-1145/2021 od 23.09.2021. godine

⁶³ Prijedlog Izvještaja o radu IDDEEA-e za 2021. godinu, broj: 15-01-07-1-1552-4/2021 od 15.02.2022.

⁶⁴ Mišljenje MCP-a na Prijedlog izvještaja o radu IDDEEA-e za 2021. godinu od 30.03.2022. godine

⁶⁵ Prijedlog izvještaja o radu IDDEEA-e za 2021. godinu, broj: 15-01-07-1-1552-4/2021 od 15.02.2022.

⁶⁶ Odluka o početku izdavanja elektronske lične karte, primjena od 01.03.2013. godine

⁶⁷ „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge“⁶⁷ u 2017. godini. Nivo BiH: Poslovnim subjektima i građanima u BiH je trebalo biti omogućeno da podnesu elektronski zahtjev za usluge iz domena mjeriteljstva, izvrše plaćanje elektronskim putem i zaprime potrebna rješenja i zvanične dokumente na adresu.

⁶⁸ Prema navodima iz Instituta za mjeriteljstvo BiH većinu njihovih usluga građani mogu ostvariti samo direktnim dolaskom u samu instituciju jer je potrebno donijeti opremu koja će biti predmet mjeriteljstva. Također, navode i da u trenutku završetka projekta nisu bili ispunjeni svi formalno-pravni uslovi za potpunu implementaciju u dijelu identifikacije, odnosno validnog digitalnog potpisa, te je testiranje sistema samo pokazalo funkcionalnu spremnost sistema, bez mogućnosti implementacije u tom trenutku. Izvršeno je i testiranje plaćanja kreditnom karticom uz pretpostavku postojanja ugovora i interfejsa prema platnim sistemima.

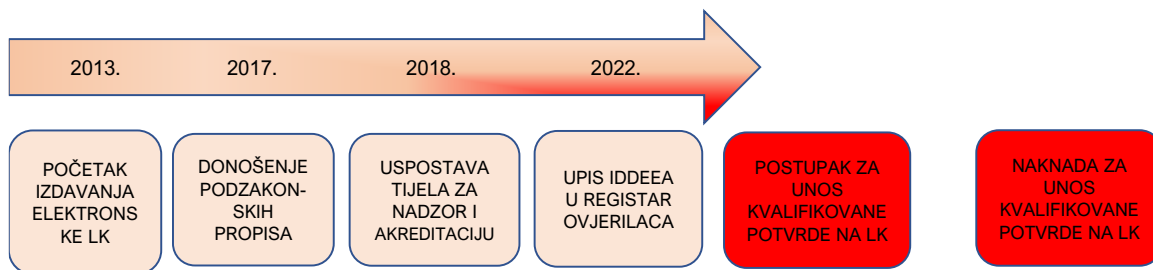
⁶⁹ Izvještaj o evaluaciji projekta „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge“, novembar 2019. godina

⁷⁰ Prilog broj 3

⁷¹ Primjeri iz susjednih zemalja: Republika Srbija - [eUprava](#), Republika Hrvatska - [Katalog usluga - gov.hr](#)

Od početka izdavanja elektronske LK u 2013. godini pa do danas još uvijek nisu osigurani uslovi za izdavanje digitalnog potpisa na LK.

Dijagram br. 1: Dinamika osiguranja pretpostavki za digitalni potpis



Izvor: Ured za reviziju

Za digitalno potpisivanje pomoću LK bilo je neophodno da se IDDEEA kod nadležnog tijela akreditira za izdavanje kvalifikovanih potvrda kojima se omogućava digitalno potpisivanje.

IDDEEA je akreditirana u aprilu 2022. godine. Proces akreditacije IDDEEA-e je prvobitno bio uslovljen donošenjem podzakonskih akata i uspostavom tijela za nadzor i akreditaciju koje je trajalo preko 11 godina (od 2006. do 2018. godine). Faktori koji su uticali na to su sporost MKP-a i Vijeća ministara u pripremi i donošenju potrebnih provedbenih podzakonskih akata i u organizacionom uspostavljanju tijela za nadzor i akreditaciju ovjerilaca. Od tada je proces akreditacije bio uslovljen ispunjavanjem određenih uslova⁷² koje je IDDEEA ispunila sredinom aprila 2022. godine. Posljednje aktivnosti IDDEEA-e na ispunjavanju uslova ticale su se osiguranja odgovornosti za štetu. IDDEEA je prvobitno pokušala da osigura ugovor o osiguranju⁷³, ali na manji iznos nego što je predviđeno uslovima.⁷⁴ Ovakav ugovor o osiguranju Ured za nadzor i akreditaciju nije prihvatio i uputio je IDDEEA-u na dostavu dokumentacije u skladu sa propisima. IDDEEA je ponovo izvršila izbor dobavljača na propisani iznos osiguranja⁷⁵ i upisala se u Registar ovjerilaca 15.04.2022. godine.

Za unos kvalifikovane potvrde kojom se omogućava digitalno potpisivanje ostaje još da se propiše način/postupak na koji će građani moći da ostvare ovu uslugu i da se utvrdi naknada za istu⁷⁶. Također, i za korištenje ove funkcije LK građanima će biti potreban i čitač kartice koji će sami morati nabaviti.

⁷²Postojanje općih i posebnih pravila rada ovjerilaca i njihova usklađenosti sa Zakonom i podzakonskim aktima; atesta i certifikacije tehničkih i sigurnosnih komponenata koje koristi ovjerilac za generisanje javnih i privatnih ključeva i izdavanje kvalifikovanih potvrda, osiguranje od odgovornosti za štetu itd.

⁷³Početkom januara 2022. godine direktnim sporazumom zaključen je ugovor o obaveznom osiguranju na sumu 150.000 KM. Ugovor o uslugama osiguranja od odgovornosti za nastalu štetu u slučaju izdavanja i upotrebe kvalifikovanih digitalnih potvrda, broj: 13-03-16-5-68-16/21 od 05.01.2022. godina.

⁷⁴Član 11. Pravilnika o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih potvrda, SG BiH 14/17: b) ukupna osigurana suma na koju mora biti ugovoreno osiguranje od odgovornosti ovjerioca kumulativno na godišnjem nivou, po svim štetnim događajima, ne može biti niža od 1.500.000,00 KM.

⁷⁵Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača za usluge osiguranja od odgovornosti za nastalu štetu u slučaju izdavanja i upotrebe kvalifikovanih digitalnih potvrda, broj: 05-03-16-5-13-25/22 od 31.03.2022. godine.

⁷⁶Član 7. Pravilnika o cijeni ličnih dokumenata, SG BiH 100/12,56/14,7/16,52/16,79/16,37/17 i 12/18.

I pored svega naprijed navedenog neizvjesno je gdje će se i kada isto moći primjenjivati s obzirom na nerazvijenost e-servisa i elektronskog poslovanja u BiH.

U zemljama u okruženju⁷⁷ postoje alternative izdavanja LK sa ili bez elektronskog čipa za unos kvalifikovanih potvrda i shodno tome različita je cijena LK. Unos kvalifikovanih potvrda na LK sa elektronskim čipom je uključen u cijenu koštanja LK.⁷⁸

Iako su još od 2006. godine postojala strateška opredjeljenja⁷⁹ za razvoj e-servisa i korištenje elektronske LK kao elektronskog medija, utvrđeno je da i dalje postoje pretpostavke koje je neophodno ispuniti za kompletno ostvarenje istih. Prema navodima sagovornika i dostupnoj dokumentaciji, postoje ograničenja koja se tiču tumačenja postojećih propisa prema kojima zahtjevi za određenu uslugu trebaju biti lično potpisani. Također, pružanje kompletnih e-usluga je ograničeno i tehničkim mogućnostima za e-plaćanje jer pružalac usluge treba da posjeduje transakcioni račun u banci koja omogućava ovakvu vrstu plaćanja, a u uslovima trezorskog poslovanja to je centralizovano za institucije BiH.⁸⁰

Izostalo je praćenje, ocjena i izvještavanje IDDEEA-e o realizaciji strategija razvoja, a ni Vijeće ministara nije zahtijevalo povratnu informaciju o realizaciji donesenih strateških ciljeva. Naime, navedenim strategijama definisani su, između ostalih, i ciljevi koji se tiču postizanja što većeg kvaliteta i sigurnosti identifikacionih dokumenata u BiH, te upotrebe elektronske LK kao elektronskog medija koji bi nosio kvalifikovane potvrde i omogućio korištenje digitalnog potpisa, čime bi bili stvoreni uslovi za sigurniju upotrebu postojećih i iniciran razvoj novih e-servisa.

⁷⁷ Republika Srbija i Republika Hrvatska

⁷⁸ U Republici Hrvatskoj - [Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske - Osobna iskaznica \(eOI\) \(gov.hr\)](#), Republika Srbija - [Lična karta \(mup.gov.rs\)](#)

⁷⁹ Detaljnije o strateškim opredjeljenjima u Prilogu broj 4.

⁸⁰ Izvještaj o evaluaciji projekta „Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge“, novembar 2019. godine i Analiza pravnih aspekata pružanja elektronskih usluga građanima i poslovnim subjektima za sva četiri upravna nivoa BiH, 13.01.2017. godina.

4. Zaključci

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka s ciljem da ispita jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavku i uspostavu funkcionalnih ličnih dokumenata. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućili su nam da sagledamo stanje te da iznesemo zaključak da nadležne institucije nisu preduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabavka ličnih dokumenata i njihova puna funkcionalnost.

Građanima BiH nije osigurana sigurnost da neće doći do zastoja u izdavanju ličnih dokumenata imajući u vidu skori istek postojećeg Ugovora, različita tumačenja isteka Ugovora kao i kašnjenje u provođenju nove nabavke.

Nisu postignuti svi efekti strateških opredjeljenja za unapređenje ličnih dokumenata niti su isti analizirani s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti.

Osim prethodnog, i dalje je prisutan rizik plaćanja 28 miliona KM iz budžeta BiH, jer IDDEEA nije sa dobavljačem riješila pitanje završetka postojećeg Ugovora sa aspekta ugovorene obaveze kupovine ukupnih količina. Ovaj rizik, kao i nepostojanje analiza za novu nabavku, dovodi u pitanje efikasnost korištenja i upravljanja sredstvima građana i budžeta BiH.

Građanima BiH nije olakšan pristup uslugama javnog sektora. Iako je od uvođenja elektronske lične karte prošlo skoro 10 godina, građanima BiH nije osigurano da istu koriste kao sredstvo za brže i efikasnije korištenje usluga javne uprave, kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje.

Posljedice ovakvog postupanja nadležnih institucija dovode u pitanje ulaganja u unapređenje ličnih dokumenata kao i utvrđenu cijenu istih za građane, i vode zaostajanju BiH u razvoju e-uprave.

4.1. Postojeći Ugovor o nabavci ličnih dokumenata

Mjere koje su nadležne institucije preduzimale s ciljem otklanjanja mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora po budžet BiH nisu bile dovoljne i nisu dovele do otklanjanja rizika plaćanja oko 28 miliona KM iz budžeta.

Iako su nadležne institucije imale više od sedam godina da preduzmu aktivnosti s ciljem otklanjanja mogućih posljedica postojećeg Ugovora, čini se da nije postojao dovoljno jak interes za isto.

Ni sad, pred sam istek postojećeg Ugovora, IDDEEA ne nudi rješenje okončanja Ugovora bez mogućih posljedica tj. bez rizika plaćanja neisporučenih LK istekom Ugovora, i o istom ne informiše ni MCP ni Vijeće ministara.

Pored prethodnog, dodatni rizik predstavljaju i različita tumačenja IDDEEA-e i dobavljača o važenju postojećeg Ugovora, koja shodno tome mogu dovesti do zastoja u izdavanju ličnih dokumenata, tačnije LK.

4.2. Nova nabavka ličnih dokumenata

Nadležne institucije ne preduzimaju aktivnosti kojima se osigurava blagovremena nova nabavka ličnih dokumenata uz izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih ličnih dokumenata s aspekta sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnost i drugih elemenata.

Iako se radi o višemilionskoj nabavci, Vijeće ministara nije analiziralo efekte prethodne nabavke s ciljem eventualne promjene strateškog opredjeljenja uzimajući u obzir sve slabosti prethodne nabavke/ugovora, tehnološki napredak, nefunkcionalnost, odnosno djelimičnu funkcionalnost, kao i cijenu koju građani za to plaćaju.

Način izbora tehnološkog rješenja i priprema same nabavke ne pružaju uvjerenje da je IDDEEA izabrala najpovoljnije rješenje za građane i budžet BiH. Imajući u vidu značaj ličnih dokumenata za građane, kao i sredstva koja se izdvajaju za isto, IDDEEA nije o istom informisala ni nadležni MCP ni Vijeće ministara.

Kašnjenjem u pokretanju nove nabavke, IDDEEA se izlaže riziku zastoja u izdavanju ličnih dokumenata i nastavku nabavke po prethodnom Ugovoru kojim može da dovede postojećeg dobavljača u povoljniji položaj, kao i realizaciji nabavke po nepovoljnijim uslovima nego je to stanje na tržištu.

4.3. Funkcionalnost ličnih dokumenata

Nadležne institucije ni skoro 10 godina od početka izdavanja nove elektronske LK nisu osigurale njenu punu funkcionalnost.

Strateška opredjeljenja od 2010. godine koja se tiču unapređenja pružanja usluga za građane kroz digitalno predstavljanje i potpisivanje putem LK nisu ostvarena.

Kašnjenja preko 10 godina u stvaranju pretpostavki za mogućnosti digitalnog predstavljanja i potpisivanja sa LK, nepostojanje e-servisa koji isto omogućavaju, ukazuje na to da nadležne institucije nisu odlučne u preduzimanju aktivnosti koje doprinose unapređenju sistema i realizaciji strateških opredjeljenja.

BiH zaostaje za zemljama u okruženju, koje su svojim građanima omogućile digitalno predstavljanje i potpisivanje putem LK i razvile brojne e-servise koji se mogu koristiti uz predstavljanje LK.

5. Preporuke

U skladu s nalazima i zaključcima, Ured za reviziju je formulisao preporuke kojim bi se sistem mogao unaprijediti i doprinijeti većem nivou javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava, a koje su upućene Vijeću ministara i IDDEEA-i.

Preporuke Vijeću ministara:

- **U saradnji sa Ministarstvom civilnih poslova unaprijediti nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e koje se tiču ličnih dokumenata.**

Blagovremeno pratiti i analizirati aktivnosti IDDEEA-e koje se odnose na lične dokumente sa ciljem dobijanja informacija o stanju, problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenje cijelog procesa koji se tiče ličnih dokumenata.

- **Prije nove nabavke ličnih dokumenata, analizirati efekte strateških opredjeljenja i drugih odluka koje se tiču ličnih dokumenata s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti sa ciljem izbora optimalnog rješenja ličnih dokumenata i osiguranja najpovoljnijih uslova za građane.**

- **Preduzeti aktivnosti s ciljem osiguranja pune funkcionalnosti lične karte.**

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 otklonile sve barijere za korištenje lične karte u punom kapacitetu.

Preporuke IDDEEA-i:

- **Informisati Vijeće ministara o planiranim i preduzetim aktivnostima na otklanjanju rizika mogućeg plaćanja za neisporučene količine obrazaca LK istekom postojećeg Ugovora s ciljem izbjegavanja mogućih posljedica po budžet BiH i neometanog procesa izdavanja ličnih dokumenata.**

- **Unaprijediti planiranje nabavke ličnih dokumenata i blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.**

Planiranje nabavke ličnih dokumenata zasnivati na analizama ekonomskih, sigurnosnih i drugih okolnosti, bitnih za predmetnu oblast, te na bazi toga izabrati najpovoljnije rješenje koje uspostavlja balans između sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti i koje istovremeno ne ugrožava status do sada postignutih međunarodnih sporazuma. U sve prethodno neophodno je uključivanje nadležnog ministarstva i Vijeća ministara. S ciljem osiguranja kontinuiteta u izdavanju ličnih dokumenata blagovremeno provoditi sve planirane aktivnosti.

- **Nabavke ličnih dokumenata provoditi transparentnim postupcima javne nabavke kojima se osigurava pravedna i aktivna konkurencija s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.**

- Prilikom sačinjavanja ugovora o nabavci posvetiti dužnu pažnju kroz jasno i precizno definisanje svih elemenata ugovora i osiguravanje zaštite interesa građana i institucija BiH.
- Uspostaviti ocjenjivanje i izvještavanje o realizaciji strateških opredjeljenja i zaključaka nadležnih institucija koji se tiču ličnih dokumenata.

Tim revizije učinka:

Jelena Andrić

viši revizor za reviziju učinka, v.r.

Danijel Čolo

rukovodilac Odjela za reviziju učinka, v.r.

Davorka Lučić

samostalni revizor za reviziju učinka, v.r.

Radivoje Jeremić

Rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka, v.r.

Prilozi

Prilog 1 – Članovi zakona i podzakonskih akata navedenih u Izvještaju

Prilog 2 – Značenje izbora tehnologije

Prilog 3 – Primjeri razvijenih e-servisa

Prilog 4 - Strateška opredjeljenja

Prilog 5 – Izvori

Prilog 1 – Članovi zakona i podzakonskih akata navedenih u Izvještaju

Zakon o ličnoj karti državljanina BiH

Član 6.

Podaci o državljaninu Bosne i Hercegovine koji se evidentiraju prilikom podnošenja zahtjeva za ličnu kartu su:

1. ime,
2. prezime,
3. datum rođenja,
4. mjesto rođenja,
5. općina prebivališta ili boravišta za raseljenu osobu,
6. pol,
7. jedinstveni matični broj (u daljem tekstu: JMB),
8. fotografija,
9. potpis,
10. otisci prstiju,
11. državljanstvo BiH.

Osim podataka iz stava 1. ovog člana u ličnu kartu upisuju se: serijski broj, datum izdavanja-datum unošenja podataka na ličnu kartu, rok važenja, podaci koji se mogu očitati kompjuterski, te naziv nadležnog organa koji je izdao ličnu kartu. Na zahtjev državljanina u ličnu kartu unosi se podatak o krvnoj grupi utvrđen nalazom ovlaštene zdravstvene ustanove. Na zahtjev podnosioca zahtjeva za izdavanje lične karte ili kada je to neophodno za sprovođenje Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, u ličnu kartu se unosi podatak o entitetskom državljanstvu.

Državljanin mora navesti svoj poštanski broj i adresu. Ova informacija se ne navodi na ličnoj karti.

Naslov i nazivi pojedinih polja na ličnoj karti pišu se na bosanskom, hrvatskom, srpskom i engleskom jeziku. Podaci se upisuju latiničnim i ćiriličnim pismom, odvojeno kosom crtom (/). U ličnu kartu se u standardima predviđenom dijelu unose kompjuterski i mašinski čitljivi podaci prebačeni u slova engleskog alfabeta kako je to definisano propisanim standardima. Ukoliko su u matičnim knjigama na osnovu kojih se upisuju podaci u evidencije lične karte upisana posebna slova koja nisu definisana zvaničnim jezicima i pismima u Bosni i Hercegovini, onda se ta slova prebacuju shodno međunarodnim standardima, a prema Uputstvu koje donosi direktor Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Agencija).

Obrazac lične karte sadrži elektronski memorijski element. Na elektronski memorijski element u procesu personalizacije pohranjuju se i kriptografski štite podaci iz st. 1. i 2. ovog člana, kao i oznaka za vrstu isprave kako bi se isprava mogla koristiti za putovanje van Bosne i Hercegovine, oznaka države, kao i drugi podaci u skladu sa standardima. Ako nije moguće izvršiti elektronsko preuzimanje otisaka prstiju od građana, onda se u memorijski element upisuje oznaka da nisu preuzeti otisci prsta, kao i ime službenika nadležnog organa koji je preuzeo otiske prstiju i organ koji je izdao navedenu ličnu kartu. O načinu unošenja podataka na elektronski memorijski element posebno uputstvo donosi direktor Agencije.

Državljaninu BiH može se na zahtjev izdati lična karta koja sadrži kvalifikovanu potvrdu Agencije kao nadležnog ovjerioca. U kvalifikovanoj potvrdi nalaze se podaci propisani Zakonom o elektronskom potpisu BiH (Službeni glasnik BiH, broj 91/06) i propisima donesenim na osnovu tog zakona.

Nadležni organi, definisani u članu 7. ovog zakona, dostavljaju elektronskim putem naloge za upis podataka u obrazac lične karte Agenciji. Agencija upisuje podatke u obrazac lične karte i uspostavlja skladište obrazaca ličnih karata na jednom mjestu u BiH.

Agencija donosi podzakonske akte da bi se osigurala odgovarajuća zaštita tih podataka, u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH i Zakonom o Agenciji.

Zakon o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH – Zakon o IDDEEA-i

Član 8.

(Djelokrug i nadležnosti Agencije)

(1) Agencija obavlja sljedeće poslove:

- a) predlaže i sprovodi strategiju i politiku razvoja u Bosni i Hercegovini u oblasti identifikacionih dokumenata, a prema ICAO 9303 standardu i drugim relevantnim standardima;
- b) vrši nabavku, skladištenje, personalizaciju, kontrolu kvaliteta i transport identifikacionih dokumenata za potrebe nadležnih organa Bosne i Hercegovine;

....

Zakon o elektronskom dokumentu

Član 4.

(Značenje pojmova)

...

m) kvalifikovana potvrda je skup podataka u elektronskoj formi koji predstavlja elektronski identitet u raznim elektronskim interakcijama, te sigurnu i povjerljivu komunikaciju internetom i sadrži podatke iz člana 6. Zakona o elektronskom potpisu, a koji je izdao ovjerilac koji zadovoljava odredbe člana 8. Zakona o elektronskom potpisu.

.....

Član 6.

(Kvalifikovana potvrda)

(1) Kvalifikovana potvrda mora sadržavati najmanje sljedeće podatke:

- a) oznaku da se radi o kvalifikovanoj potvrdi,
- b) ime ili firmu, i naziv države prebivališta ili sjedišta ovjerioca,
- c) ime, odnosno pseudonim potpisnika, uz obavezno naznačavanje da se radi o pseudonimu,
- d) dodatne podatke o potpisniku, koji su propisani za namjenu za koju se potvrda upotrebljava, a koji ne smiju biti u suprotnosti s namjenom upotrebe pseudonima,
- e) podatke za provjeru potpisa koji odgovaraju podacima za formiranje potpisa koji su pod kontrolom potpisnika,
- f) podatke o početku i prestanku važenja potvrde,
- g) jedinstvenu oznaku potvrde,
- h) ograničenja u vezi s upotrebom potvrde, ako ih ima,

i) ograničenja u pogledu vrijednosti transakcija za koje se potvrda može upotrijebiti, ako ih ima.

(2) Na zahtjev osobe koja traži potvrdu, u kvalifikovanoj potvrdi mogu se navesti druge važne pravne informacije.

(3) Kvalifikovana potvrda mora biti potpisana elektronskim potpisom ovjerioca koji je u skladu s odredbama člana 3. tačka c) alineja 1) do 4) ovog Zakona.

Član 8.

(Ovjerioci koji izdaju kvalifikovane potvrde)

(1) Ovjerilac koji izdaje kvalifikovane potvrde dužan je:

a) demonstrirati pouzdanost koja se zahtijeva za pružanje usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem,

b) voditi brz i siguran registar potvrda i osigurati pružanje neodgodive i sigurne usluge opoziva,

c) za kvalifikovane potvrde, kao i za registar potvrda i pružanje usluga opoziva, koristiti podatak o vremenu koji je nesumnjivo kvalitetan (npr. siguran vremenski pečat) i osigurati za sve slučajeve da se datum i vrijeme izdavanja ili opoziva potvrde mogu tačno utvrditi,

d) pouzdano provjeriti identitet i, gdje je to primjenjivo, bilo koja druga značajna pravna obilježja osobe koja traži potvrdu,

e) zapošljavati pouzdane osobe, koje za pružanje usluga imaju potrebna specijalistička znanja, iskustvo i stručne kvalifikacije i naročito upravljačke sposobnosti i poznavanje tehnologije elektronskog potpisa i odgovarajućih sigurnosnih postupaka, i primjenjuju administrativne i upravljačke postupke i propise, u skladu s važećim pravilima struke,

f) imati finansijsku sposobnost za obavljanje djelatnosti u skladu s ovim zakonom i na osnovu njega donesenim podzakonskim propisima, i za pokriće eventualnih zahtjeva za naknadu štete,

g) evidentirati sve okolnosti i činjenice značajne za kvalifikovane potvrde, tokom vremena njihove primjene, tako da se ovjeravanje može dokazati, naročito u sudskom postupku, te čuvati ove podatke trajno i u elektronskom obliku,

h) preduzeti odgovarajuće mjere, tako da ovjerilac ili treća lica ne mogu čuvati ili kopirati podatke za formiranje potpisa.

(2) Ovjerilac koji izdaje kvalifikovane potvrde je, za pružanje usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, kao i za formiranje i čuvanje potvrda, dužan koristiti pouzdane sisteme, proizvode i postupke koji su tehnički zaštićeni od izmjena i koji pružaju tehničku i kriptografsku sigurnost. Dužan je, također, preduzeti odgovarajuće mjere kojima se osigurava tajnost podataka za formiranje potpisa, da se podaci za kvalifikovane potvrde ne mogu neopaženo iskonstruisati ili falsifikovati, i da su ove potvrde, samo uz pristanak potpisnika, dostupne javnosti.

Za generisanje i čuvanje podataka za formiranje potpisa i za formiranje i čuvanje kvalifikovanih potvrda ovjerilac je dužan koristiti tehnička sredstva i postupke koji zadovoljavaju odredbe člana 14. ovog Zakona.

(3) Podaci za formiranje potpisa ovjerioca moraju biti osigurani od neovlaštenog pristupa.

(4) Ako ovjerilac koristi postupke za siguran elektronski potpis, u potvrdi, kao i u elektronskom registru potvrda, koji je generalno stalno dostupan upotrebom sredstava informacionih i komunikacionih tehnologija, mora se navesti da se radi o sigurnom elektronskom potpisu.

(5) Na zahtjev suda ili druge institucije, ovjerilac je dužan provjeriti siguran elektronski potpis zasnovan na kvalifikovanoj potvrdi.

Član 19.

(Odgovornost ovjerilaca za štetu)

(1) Ovjerilac koji izdaje potvrde kao kvalifikovane ili garantuje za takve potvrde u skladu s odredbama člana 24. stav (2) tačka b) ovog Zakona, odgovoran je za štetu svakoj osobi koja se pouzda u potvrdu, za sljedeće:

a) tačnost podataka u kvalifikovanoj potvrdi u trenutku njenog izdavanja, i da potvrda sadrži sve podatke propisane za kvalifikovanu potvrdu,

b) da je potpisnik, naveden u kvalifikovanoj potvrdi, u trenutku izdavanja potvrde bio u posjedu svih podataka za formiranje potpisa, koji odgovaraju podacima za provjeru potpisa sadržanim u potvrdi,

c) da su podaci za formiranje potpisa i s njima usaglašeni podaci za provjeru potpisa zajedno, prilikom primjene proizvoda i postupaka koje mu je ovjerilac stavio na raspolaganje ili, ekvivalentnih koje sam koristi, odgovarajući u komplementarnom smislu,

d) opoziv potvrde bez odlaganja, po ulaganju odgovarajućeg zahtjeva, i da je postupak opoziva raspoloživ,

e) da su zadovoljene odredbe člana 8. ovog Zakona, i da su za generisanje i čuvanje podataka za formiranje potpisa i formiranje i čuvanje kvalifikovanih potvrda korištena tehnička sredstva i postupci koji zadovoljavaju odredbe člana 14. ovog Zakona.

(2) Ovjerilac koji koristi postupke za siguran elektronski potpis također je odgovoran da proizvodi, postupci i drugi uređaji, koje koristi ili preporučuje kao odgovarajuće za formiranje elektronskog potpisa i prikaz podataka koji se potpisuju, zadovoljavaju odredbe člana 14. ovog Zakona.

(3) Ovjerilac je odgovoran, ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivice.

(4) Ako je upotreba kvalifikovane potvrde ograničena, ovjerilac se neće smatrati odgovornim za štetu koja je nastala u vezi s upotrebom potvrde izvan ograničenja. Ako kvalifikovana potvrda sadrži ograničenja u pogledu vrijednosti transakcija za koje se može upotrijebiti, ovjerilac se neće smatrati odgovornim za štetu nastalu u vezi s upotrebom potvrde za transakcije čija je vrijednost izvan ovih ograničenja.

Pravilnik o cijeni ličnih dokumenata

Član 7.

(Naknada za unos kvalifikovane potvrde)

(1) Naknada za unos kvalifikovane potvrde na ličnu kartu, a koja će omogućiti digitalno predstavljanje, neće se naplaćivati.

(2) Naknada za kvalifikovane potvrde koje će omogućiti upotrebu sigurnog elektronskog potpisa ovjerenog sa kvalifikovanim potvrdom u smislu odredbi Zakona o elektronskom potpisu (Službeni glasnik BiH, broj 91/06) utvrdit će se posebnom Odlukom.

Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih potvrda

Član 11.

(Osiguranje od odgovornosti za štetu)

Ovjerilac je dužan osigurati najniži iznos osiguranja od rizika odgovornosti za štetu nastalu vršenjem usluga izdavanja elektronskih potvrda, tako da: a) osigurana suma na koju mora

biti ugovoreno osiguranje po jednom štetnom događaju ne može iznositi manje od 50.000 KM, podrazumijevajući pritom kao štetni događaj pojedinačnu štetu nastalu upotrebom jedne kvalifikovane potvrde u jednom aktu u pravnom prometu; b) ukupna osigurana suma na koju mora biti ugovoreno osiguranje od odgovornosti ovjerioca kumulativno na godišnjem nivou, po svim štetnim događajima, ne može biti niža od 1.500.000,00 KM.

Zakon o javnim nabavkama

Član 22.

(Posebni uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja za nabavku robe)

Ugovor o javnoj nabavci robe može se zaključiti u pregovaračkom postupku bez objave obavještenja u sljedećim slučajevima:

...

b) za dodatne isporuke od dobavljača iz osnovnog ugovora, koje su namijenjene ili kao djelimična zamjena redovnih isporuka ili ugradnje ili kao proširenje postojećih isporuka ili ugradnje, ukoliko bi promjena dobavljača obavezala ugovorni organ da nabavi robu koja ima drugačije tehničke karakteristike, što bi rezultovalo neskladom i nesrazmjerom i izazvalo značajne tehničke teškoće u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da vrijeme trajanja osnovnog ugovora kao i ugovora koji se ponavljaju ne smije biti duže od jedne godine i ne može preći 10% od vrijednosti osnovnog ugovora;

...

Prilog 2 – Značenje izbora tehnologije

Izbor tehnologije prema Informaciji Radne grupe predstavlja moguća rješenja tehnologije u postupku personalizacije putnih isprava, ličnih karata i vozačkih dozvola (u daljem tekstu PI, LK i VD) sa aspekta sigurnosti i ekonomičnosti uzimajući u obzir sve relevantne aspekte koji će omogućiti provođenje transparentnog načina nabavke i izbor optimalnog tehnološkog rješenja. Za isto je potrebno razmotriti ključna pitanja i moguće odgovore koji će pomoći prilikom izbora tehnologije personalizacije dokumenata i to: Pravnu regulativu, Međunarodnu regulativu, standarde i preporuke, Sigurnosne elemente PI, LK i VD i rizike eventualnog falsifikovanja, Pregled dostupnih tehnologija personalizacije PI, LK i VD u EU i okruženju, Analizu kapaciteta personalizacije PI, LK i VD u Agenciji sa aspekta trenutne funkcionalnosti opreme i troškova, Analizu kapaciteta personalizacije PI, LK i VD u Agenciji sa aspekta softverskih rješenja.

Prilog 3 – Primjeri razvijenih e-servisa

IDDEEA je razvila e-servis putem kojeg građani mogu pratiti faze postupka izrade putne isprave, lične karte i vozačke dozvole od trenutka podnošenja zahtjeva za izdavanje kod nadležnog organa do uručjenja. Korištenje ovog e-servisa je besplatno, a da bi se pokrenula provjera u tražena polja potrebno je unijeti podatke kojima raspolaže lično podnosilac zahtjeva.

The screenshot displays the IDDEEA web portal interface. The browser's address bar shows the URL: https://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=7376&Itemid=2748&lang=sr. The page features a blue header with the IDDEEA logo and navigation links in Bosnian, Croatian, and English. Below the header is a menu bar with options like 'Почетна', 'О нама', 'Актуелности', 'Документи', 'Законодавство', 'Јавне набавке', 'Билети', 'Пројекти', 'Линкови', and 'Контакти'. The main content area is titled 'Пројекта статус захтева за лична документа' and contains text explaining the service, a search bar, and a form with fields for 'ЈМБГ', 'Број захтева', 'Сигурносни код', and 'Унеси код', followed by a 'Провери' button. The right sidebar includes a 'Вести' section with recent news items and an 'iLearn' logo at the bottom.

Centralna izborna komisija BiH je razvila e-servis putem kojeg građani mogu provjeriti lokaciju svog biračkog mjesta, a da bi se pokrenula provjera u tražena polja potrebno je unijeti podatke kojima raspolaže lično podnosilac zahtjeva.

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www.izbori.ba/Default.aspx?Lang=38&CategoryID=509>. The page title is "Centralna izborna komisija BiH". The navigation bar includes links for "Početna", "Mapa stranice", "Kontakti", and a search bar. The main content area is titled "Da li ste registrovani?" and includes a sub-header "Početna : Da li ste registrovani?". The form contains the following fields and elements:

- Stanje: 16.01.2023. godine
- Prezime :
- Ime :
- JMB :
- A checkbox labeled "Nisam robot" next to a reCAPTCHA logo.
- A "Provjeri" button.
- A footer note: "Za pretragu morate unijeti tačne podatke u sva tri polja. Ukoliko neko polje ostane prazno neće biti rezultata pretrage, te ćete biti vraćeni na ovaj obrazac."
- A footer address: "Danijele Cme 7, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina"

Prilog 4 - Strateška opredjeljenja

Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine

Akcionim planom Strategije reforme javne uprave bila je planirana implementacija 12 e-usluga za građane i 8 za poslovne subjekte u BiH.

E-usluge za građane u BiH:

Porez na dohodak,
Usluge za zapošljavanje,
Doprinosi za socijalno osiguranje,
Lični dokumenti,
Registracija vozila,
Zahtjevi za građevinske dozvole,
Prijava policiji,
Javne biblioteke,
Izvodi iz matičnih knjiga,
Upis u visokoškolske ustanove,
Prijavljivanje preseljenja,
Zdravstvene usluge.

Revidiranim akcionim planom Strategije reforme javne uprave iz 2011. godine izvršena je prioritetizacija planiranih transakcijskih e-usluga za građane i poslovne subjekte. Prioritetne transakcijske javne usluge za građane u BiH:

e-porez na ukupan prihod fizičkih osoba,
registracija motornih vozila,
uvjerenje o kretanju (promjena prebivališta i promjena adrese).

Strategija razvoja IDDEEA za period 2010-2015 .

Strategijom je definisan novi izgled i sadržaj ličnih dokumenata te je definisan cilj poboljšanja sigurnosti obrasca LK - uvođenjem novog obrasca LK, uvođenjem čipa sa digitalnim potpisom u obrazac LK i poboljšanjem zaštitnih elemenata obrasca LK. Uvođenjem čipa sa digitalnim potpisom u obrazac LK omogućilo bi se da se LK koristi za specifične namjene. Također je definisano da IDDEEA treba pružiti podršku nadležnim organima u implementaciji 20 e-servisa iz EUSD namijenjenih građanima i poslovnim subjektima, u smislu da se evidencije u nadležnosti IDDEEA koriste za gotovo svaki servis koji organi javne uprave treba da pruže građanima ili biznisu.

Strategija razvoja IDDEEA za period 2016-2020.

Strategijom su definisani, između ostalih, i strateški pravci čiji je cilj postizanje što većeg kvaliteta identifikacionih dokumenata u BiH, te da se elektronska LK upotrebljava kao elektronski medij koji bi nosio kvalifikovane potvrde i omogućio korištenje digitalnog potpisa, čime bi bili stvoreni uslovi za sigurniju upotrebu postojećih i iniciran razvoj novih e-servisa.

Prilog 5 – Izvori

1. Zakon o ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12.
2. Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u BiH, SG BiH 06/06,75/06, 44/07,84/09,48/10,18/13,8/17, 89/17 i 9/18.
3. Zakon o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08
4. Zakon o elektronskom dokumentu, SG BiH 58/14.
5. Zakon o elektronskom potpisu, SG BiH 91/06.
6. Zakon o javnim nabavkama, SG BiH 39/14.
7. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, SG BiH 5/03, 42/03, 26/04, 46/06, 88/07, 35/09 i 103/09.
8. Pravilnik o cijeni ličnih dokumenata, SG BiH 100/12,56/14,7/16,52/16,79/16,37/17 i 12/18.
9. Pravilnik o obrascu lične karte i podacima sadržanim u ličnoj karti državljana BiH, SG BiH 39/02, 2/09, 102/12.
10. Pravilnik o mjerama i postupcima upotrebe i zaštite elektronskog potpisa, sredstava za formiranje elektronskog potpisa i sistema certifikovanja, SG BiH 14/17.
11. Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih potvrda, SG BiH 14/17.
12. Pravilnik o evidenciji ovjerilaca, SG BiH 14/17.
13. Pravilnik o segmentima identifikacionih dokumenata bitnim za sigurnost BiH, broj: 15-03/02-2-386/2011 od 17.02.2012. godine
14. Pravilnik o vršenju nadzora nad provođenjem Zakona o ličnoj karti, SG BiH 39/02.
15. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o vršenju nadzora nad provođenjem Zakona o ličnoj karti, SG BiH 02/09.
16. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji IDDEEA, broj: 15/01-02-2-..../09 od 23.04.2009. godine)
17. Izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji IDDEEA, broj: 15/03-02-2-245/2017 od 02.10.2018. godine.
18. Pravilnik o stvaranju i izvršenju obaveza, broj: 15-03/2-02-1680-2/17 od 18.08.2017. godine
19. Pravilnik o nabavci putem direktnog sporazuma, broj: 15-03-02-2-1140/14 od 31.12.2014. godine
20. Odluka o početku izdavanja elektronske lične karte, SG BiH 13/13.
21. Odluka o segmentima procesa izdavanja ličnih dokumenata bitnim za sigurnost BiH, Vijeće ministara 81/11 od 25.05.2011. godina
22. Odluka o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluge ovjeravanja, Vijeće ministara 142/17 od 06.04.2017. godine
23. Odluku o formiranju radne grupe za izradu analize mogućih štetnih posljedica odredaba Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od deset godina, broj: 04-07-3-206/16 od 22.04.2016 godine.
24. Odluka o pokretanju postupka javne nabavke obrazaca vozačkih dozvola, broj: 15-03-16-5-69-2/21 od 02.12.2021. godine

25. Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača usluga osiguranja od odgovornosti za nastalu štetu u slučaju izdavanja i upotrebe kvalifikovanih digitalnih potvrda, broj: 15-03-16-5-13-25/22 od 31.03.2022. godina.
26. Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog elementa lične karte državljanina BiH, SG BiH 8/13.
27. Uputstvo o sadržaju elektronskog memorijskog elementa lične karte državljanina BiH, SG BiH 46/21.
28. Uputstvo o nabavci i skladištenju ličnih dokumenata, broj: 15-01/02-2-94/13 od 23.01.2013. godine
29. Uputstvo o radu komisije za nabavke, broj: 15-03-02-2-57/15 od 19.11.2015. godine
30. Procedura nabavke, broj: 15-03-45-2-233/2015 od 11.03.2015. godine
31. Ugovor o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od 10 godina, broj: 15-03-30-3-323/12 od 17.07.2012. godine.
32. Sporazum o tumačenju člana 3. stav (3). tačka a) ranije zaključenog Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od 10 godina, broj: 13-03-30-16-5-1201/13 od 06.12.2013. godine.
33. Informacija Radne grupe sa Analizom mogućih štetnih posljedica odredaba Ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu 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 na period od deset godina, broj: 04-07-3-206-JD/16 od 28.09.2016. godine.
34. Informacija o analizi postojećeg stanja sa prijedlogom mogućih rješenja o izboru najprihvatljivije tehnologije u postupku personalizacije putnih isprava, ličnih karata i vozačkih dozvola, novembar 2019. godina
35. Izvještaj o radu radne grupe zadužene za izradu Informacije o analizi postojećeg stanja sa prijedlogom mogućih rješenja o izboru najprihvatljivije tehnologije u postupku personalizacije putnih isprava, ličnih karata i vozačkih dozvola, broj:15-05-07-12-1606-3/2020 od 14.03.2020. godine
36. Obrazac za procjenu količina
37. Izvještaj revizije učinka „Digitalizacija TV signala u BiH“, broj: 05-16-1-1061/20, decembar 2020. godine.
38. Izvještaj revizije učinka „Nabavka ličnih dokumenata – Studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, decembar 2015. godine.
39. Strategija razvoja 2010-2015, broj: 15-01/1-50-1-1758/10 od 09.03.2010. godine (Usvojena na 120. sjednici Vijeća ministara 29.04.2010. godine).
40. Strategija razvoja Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine za period 2016 – 2020, juli 2016. godina, (Usvojena na 77. sjednici Vijeća ministara BiH 13.10.2016. godine).
41. Strategija reforme javne uprave od 2006. godine.

42. Zapisnik o prijenosu vlasništva nad opremom za personalizaciju na osnovu Ugovora broj: 15-03-30-3-626/12 iz 2012. godine, broj: 15-05-30-26-94-5/2022 od 02.02.2022. godine.
43. Ugovor o isporuci obrazaca vozačkih dozvola, broj: 15-03-16-5-69-38/21 od 29.12.2021. godine
44. Obavještenje o dodjeli Ugovora za nabavku obrazaca vozačkih dozvola, broj: 1110-4-1-2-5-21/22 od 26.1.2022.godine.
45. Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2021. godinu, broj: 15-01-07-1-1242-7/2020 od 06.10.2020. godine.
46. Prijedlog programa rada IDDEEA-e za 2022. godinu, broj: 15-01-07-1-1145/2021 od 23.09.2021. godine.
47. Prijedlog izvještaja o radu IDDEEA-e za 2021. godinu, broj: 15-01-07-1-1552-4/2021 od 15.02.2022. godine.
48. Ugovor o uslugama osiguranja od odgovornosti za nastalu štetu u slučaju izdavanja i upotrebe kvalifikovanih digitalnih potvrda, broj: 13-03-16-5-68-16/21 od 05.01.2022. godina.
49. Izvještaj o evaluaciji projekta Implementacija zajedničkih servisa za e-usluge, novembar 2019. godina.
50. Analiza pravnih aspekata pružanja elektronskih usluga građanima i poslovnim subjektima za sva četiri upravna nivou BiH, 13.01.2017. godina.
51. Izvod iz Plana javnih nabavki za prvi kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-1-135-2/21 od 12.02.2021. godine.
52. Izvod iz Plana javnih nabavki za drugi kvartal 2021. godine broj: 15-03-16-1-135/21 od 28.04.2021. godine.
53. Dopuna plana javnih nabavki za drugi kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-5-135-13/21, 18. 05.2021. godine.
54. Izvod iz Plana javnih nabavki za treći kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-5-135-14/21, 15.07.2021. godine.
55. Izvod iz dopune Plana javnih nabavki za četvrti kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-1-135/21 od 01.12.2021. godine.
56. Izmjena Plana javnih nabavki za drugi kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-1-135-15/21 od 9.09.2021. godine.
57. Izvod iz Plana javnih nabavki za prvi kvartal 2022. godine, od 15.02.2022. godine.
58. Izmjena Plana javnih nabavki za prvi kvartal 2022. godine, broj: 15-03-16-1-118/22 od 10.03.2022. godine.
59. Dopuna Plana javnih nabavki za prvi kvartal 2022. godine, broj: 15-03-16-1-118/22 od 24.03.2022. godine.
60. Izvod iz Plana javnih nabavki za drugi kvartal 2022. godine, 13.04.2022. godine.

KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Tešanjaska 24a/29
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 275 400
F: + 387 33 275 401
E: salbih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
 @UredzaReviziju