



BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA

NABAVA I FUNKCIONALNOST OSOBNIH ISPRAVA



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



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

NABAVA I FUNKCIONALNOST OSOBNIH ISPRAVA

Broj: 05-16-1-1030/22



Sarajevo, kolovoz 2022. godine

NABAVA I FUNKCIONALNOST OSOBNIH ISPRAVA

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

Cilj revizije je bio ispitati jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava. Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu poduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabava osobnih isprava i njihova puna funkcionalnost.

Građanima BiH nije osigurana sigurnost da neće doći do zastoja u izdavanju osobnih isprava imajući u vidu skori istek postojećeg Ugovora i kašnjenje u provedbi nove nabave. I dalje je prisutan rizik plaćanja 28 milijuna KM iz proračuna BiH, jer IDDEEA nije riješila sa dobavljačem pitanje završetka postojećeg Ugovora sa aspekta ugovorene obveze kupovine ukupnih količina. Iako je od uvođenja elektroničke osobne iskaznice prošlo skoro 10 godina, građanima BiH nije olakšan pristup uslugama javnog sektora kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje. Nepostojanje analiza za novu nabavu i način izbora tehnološkog rješenja ne pružaju uvjerenje da je IDDEEA izabrala najpovoljnije rješenje za građane i proračun BiH. Posljedice ovakvog postupanja nadležnih institucija dovode u pitanje ulaganja u unapređenje osobnih isprava 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. Implementiranje preporuka će doprinijeti da građani BiH dobiju osobne isprave sa svim karakteristikama i funkcionalnostima za cijenu koju su platili i da se osigura stabilnost i sigurnost u izdavanju osobnih isprava. Također, doprinijet će se unapređenju razine 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 izvješća 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 izrađeno konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

Kazalo

Korištene skraćenice	3
1. Uvod.....	6
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju.....	6
1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije	7
1.2.1. Cilj revizije	7
1.2.2. Opseg i ograničenja revizije	7
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije.....	8
1.3.1. Revizijska pitanja	8
1.3.2. Kriteriji revizije	9
1.4. Izvori informacija i metode revizije	11
1.5. Struktura izvješća.....	12
2. Opis predmeta revizije	13
2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir	13
2.2. Nabava osobnih isprava.....	14
2.3. Funkcionalnost osobne iskaznice	16
3. Nalazi	17
3.1. Realizacija postojećeg Ugovora o nabavi osobnih isprava	17
3.2. Nova nabava osobnih isprava	20
3.3. Funkcionalnost osobne iskaznice	23
4. Zaključci	26
4.1. Postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava	26
4.2. Nova nabava osobnih isprava	27
4.3. Funkcionalnost osobnih isprava	27
5. Preporuke	28
Privici	30

Korištene skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
IDDEEA	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i zaštitu podataka
BiH	Bosna i Hercegovina
VD	Vozačka dozvola
GT Vijeća ministara	Generalno tajništvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DOP	Dokument okvirnog proračuna
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
KM	Konvertibilna marka
OI	Osobna iskaznica
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo financija 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 sažetak

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka s ciljem da ispita jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućili su nam da sagledamo stanje, te da iznesemo zaključak da nadležne institucije nisu poduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabava osobnih isprava i njihova puna funkcionalnost. Ured za reviziju je formulirao preporuke kojim bi se sustav mogao unaprijediti i doprinijeti većoj razini 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 izvješću iz 2015. godine upozorila na moguće posljedice dinamike realizacije ugovorenih količina, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem koji će osigurati otklanjanje rizika plaćanja neisporučenih OI i kontinuitet isporuke OI 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 OI i VD, ali ne i na druge štetne odredbe Ugovora.
- Osim što je bila nepravodobna u poduzimanju mjere, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem o smanjenju cijene obrazaca OI i VD, niti je izvijestila Vijeće ministara o rezultatima pregovora.
- Nisu poduzimane druge mjere na otklanjanju mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora.
- Vijeće ministara nije analiziralo efekte unapređenja osobnih isprava sa aspekta sigurnosti, kvaliteta, funkcionalnosti, cijene, a sve u cilju eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabave.
- IDDEEA kasni u pokretanju novog postupka nabave osobnih isprava. Bez obzira na složenost postupka nabave i svoje planove, IDDEEA je tek početkom svibnja 2022. godine objavila otvoreni postupak iako postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava ističe u srpnju 2022. godine.
- IDDEEA planiranje nove nabave ne zasniva na dokumentiranim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata.
- Vijeće ministara i MCP nisu uspostavili nadzor nad aktivnostima nove nabave osobnih isprava, a IDDEEA ne izvješćuje nadležne institucije o provedenim aktivnostima na osiguranju nove nabave.
- Nadležne institucije nisu osigurale potpunu funkcionalnost OI za građane BiH. Od četiri funkcije koje bi trebalo da pruži OI, građanima ni nakon skoro 10 godina od uvođenja iste, još uvijek nije osigurano korištenje funkcija digitalnog predstavljanja i potpisivanja pomoću OI.
- Reviziji nisu predloženi dokazi o postojanju ijednog e-servisa na razini institucija BiH koji bi građani mogli koristiti sa elektroničkom OI.
- Od početka izdavanja elektroničke OI u 2013. godini pa do danas, još uvijek nisu osigurani uvjeti za izdavanje digitalnog potpisa na OI.

Preporuke Vijeću ministara:

- U suradnji sa Ministarstvom civilnih poslova unaprijediti nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e koje se tiču osobnih isprava.
- Prije nove nabave osobnih isprava, analizirati efekte strateških opredjeljenja i drugih odluka koje se tiču osobnih isprava s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti sa ciljem izbora optimalnog rješenja osobnih isprava i osiguranja najpovoljnijih uvjeta za građane.
- Poduzeti aktivnosti s ciljem osiguranja pune funkcionalnosti osobne iskaznice.

Preporuke IDDEEA-i:

- Informirati Vijeće ministara o planiranim i poduzetim aktivnostima na otklanjanju rizika mogućeg plaćanja za neisporučene količine obrazaca OI istekom postojećeg Ugovora s ciljem izbjegavanja mogućih posljedica po proračun BiH i neometanog procesa izdavanja osobnih isprava.
- Unaprijediti planiranje nabave osobnih isprava i pravodobno provoditi planirane aktivnosti.
- Nabave osobnih isprava provoditi transparentnim postupcima javne nabave kojima se osigurava pravedna i aktivna konkurencija s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.
- Prilikom sačinjavanja ugovora o nabavi posvetiti dužnu pozornost kroz jasno i precizno definiranje svih elemenata ugovora i osiguravanje zaštite interesa građana i institucija BiH.
- Uspostaviti ocjenjivanje i izvješćivanje o realizaciji strateških opredjeljenja i zaključaka nadležnih institucija koji se tiču osobnih isprava.

1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

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

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

Za predlaganje i provedbu strategije i politike razvoja u BiH u oblasti identifikacijskih isprava, za nabavu, skladištenje, personalizaciju, kontrolu kvalitete i prijevoz identifikacijskih dokumenata za potrebe nadležnih tijela nadležna je Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i zaštitu podataka BiH (u daljnjem tekstu: IDDEEA).⁵ IDDEEA je 2012. godine za nabavu sustava za izradu osobnih isprava (OI i VD) zaključila Ugovor⁶ sa firmom Muehlbauer d.o.o. Banja Luka (u daljnjem tekstu: Muehlbauer) na 10 godina u vrijednosti od oko 105 milijuna KM.

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je 2015. godine proveo reviziju učinka na temu „Nabava osobnih isprava - studija slučaja“. Provedenom revizijom je utvrđeno da IDDEEA i druge nadležne institucije BiH nisu poduzimale odgovarajuće aktivnosti da omoguće provedbu transparentnog načina nabave, izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava, s aspekta sigurnosti i ekonomičnosti, i osiguraju funkcionalnost elektroničke osobne iskaznice. Također, utvrđeno je i da IDDEEA u pripremi i provedbi pregovaračkog postupka, nije uvijek poduzimala adekvatne aktivnosti za ostvarivanje povoljnih uvjeta nabave osobnih isprava.

Međutim, i nakon šest godina od provedene revizije i danih preporuka, i skoro 10 godina od početka izdavanja elektroničkih OI, nije osigurano da se OI koriste kao sredstvo za brže i efikasnije korištenje usluga javne uprave, kroz digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje.

¹ Zakon o osobnoj iskaznici državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12, Zakon o osnovama sigurnosti prometa 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 elektroničke osobne iskaznice, SG BiH: 13/13

³ Nabavi novih isprava 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 osobnoj iskaznici državljana BiH čime je omogućeno uvođenje OI sa elektroničkim memorijskim elementom.

Idejni projekat.pdf, O elektroničkoj osobnoj iskaznici (iddeea.gov.ba)

⁴ Članak 6. Zakona o osobnoj iskaznici državljana BiH, Naputak o sadržaju elektroničkog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH, SG BiH 8/13 i 46/21

⁵ Članak 8. Zakona o Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08

⁶ Ugovor o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje od 10 godina, broj: 15-03-30-3-323/12 od 17.07.2012. godine.

Pored toga, u srpnju 2022. godine ističe desetogodišnje razdoblje na koje je zaključen postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava iz 2012. godine, a nova javna nabava je objavljena tek početkom svibnja 2022. godine.

Mediji, također, u posljednje vrijeme posvećuju pozornost ovom pitanju ističući moguće rizike za nabavu osobnih isprava.⁷

Uvažavajući značajnost osobnih isprava i sve naprijed navedeno, Ured za reviziju se opredijelio da provede reviziju učinka na temu nabave i funkcionalnosti osobnih isprava.

1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava.

Svrha provedene revizije je da se doprinese da građani BiH dobiju osobne isprave sa svim karakteristikama i funkcionalnostima za cijenu koju su platili i da se osigura stabilnost i sigurnost u izdavanju osobnih isprava.

Provedba ove revizije i implementiranje preporuka trebalo bi da doprinesu i realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito cilja koji se tiče promoviranja miroljubivih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, osiguranja pristupa pravdi za sve i izgradnji učinkovitih, odgovornih i inkluzivnih institucija na svim razinama⁸.

1.2.2. Opseg i ograničenja revizije

Predmet revizije su bile aktivnosti nadležnih institucija u nabavi i uspostavi funkcionalnih osobnih isprava. Pod nabavom osobnih isprava ispitivana je realizacija nabave osobnih isprava po postojećem Ugovoru, kao i planovi i priprema za provedbu nove nabave. Pod funkcionalnošću osobnih isprava podrazumijeva se raspoloživost i mogućnost korištenja svih predviđenih funkcija koje treba pružiti OI. Osobne isprave u kontekstu ove studije su OI i VD.⁹ Nadležne institucije su IDDEEA, Vijeće ministara BiH (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara) i Ministarstvo civilnih poslova BiH (u daljnjem tekstu: MCP).

Revizija je kod IDDEEA-e ispitivala realizaciju postojećeg Ugovora o nabavi osobnih isprava iz 2012. godine, kao i aktivnosti na planiranju nove nabave osobnih isprava. Također, u

⁷ [Osime pasoša, upitne i lične i vozačke \(rejting.info\)](https://rejting.info/)
[Građani 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/)
[Osime pasoša, upitne lične i vozačke \(bh-index.info\)](https://bh-index.info/)

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

⁹ Pravilnik o cijeni osobnih isprava, SG BiH 100/12

IDDEEA-i su ispitivane aktivnosti koje su poduzimane s ciljem uspostave funkcionalnosti osobne iskaznice tj. korištenja OI 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 nabave kao i funkcionalnosti osobnih isprava.

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

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

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

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

Korišteni su i podaci iz izvješća revizije učinka „Nabava osobnih isprava – studija slučaja“. S ciljem sagledavanja pozicije BiH sa aspekta funkcionalnosti OI u odnosu na zemlje u okruženju, korišteni su i podaci o propisima i praksama zemalja u okruženju (Republika Srbija, Republika Hrvatska).

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

1.3.1. Revizijska pitanja

Nakon što je utvrđen cilj revizije definirano je glavno revizijsko pitanje koje glasi:

Jesu li nadležne institucije BiH osigurale efikasnu nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava?

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

1. Jesu li nadležne institucije poduzele aktivnosti kojima se osigurava realizacija postojećeg Ugovora o nabavi osnovnih isprava bez rizika i posljedica za građane i proračun BiH?
2. Jesu li nadležne institucije poduzele aktivnosti kojima se osigurava pravodobna i transparentna provedba nove nabave osobnih isprava uz izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava s aspekta sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti?
3. Jesu li nadležne institucije osigurale funkcionalnost osobnih isprava?

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 revizijskim pitanjima.

Kriteriji za efikasnu nabavu su realizacija nabave osobnih isprava bez rizika od zastoja u izdavanju osobnih isprava i dodatnih isplata iz proračuna BiH, te pravodobna i transparentna nabava zasnovana na dokumentiranim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata. Kriteriji za efikasnu uspostavu funkcionalnih osobnih isprava su raspoloživost i mogućnost korištenja svih predviđenih funkcija OI za cijenu koju su građani platili, te olakšan pristup uslugama javnog sektora građanima i poslovnim subjektima.

Kriteriji za prvo revizijsko pitanje:

Nadležne institucije su poduzele aktivnosti kojima je osigurana realizacija postojećeg Ugovora o nabavi osobnih isprava bez rizika po građane BiH da će doći do zastoja u izdavanju osobnih isprava i bez rizika po proračun BiH (obveza plaćanja ukupnih ugovorenih količina obrazaca OI i VD, avansno plaćanje, cijena čipa koji se ugrađuje u tijelo kartice).¹⁰ IDDEEA je u svojim aktivnostima koristila stručnu i pravnu pomoć Pravobraniteljstva BiH.¹¹

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

¹⁰ Informacija Radne grupe sa Analizom mogućih štetnih posljedica odredaba Ugovora o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje 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 nabavi osobnih isprava 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 nabavi osobnih isprava itd.).

Kriteriji za drugo revizijsko pitanje:

Imajući u vidu značaj sustava identifikacije građana, slabosti prethodnog postupka javne nabave, 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 osobne isprave, Vijeće ministara je analiziralo efekte unapređenja osobnih isprava s ciljem eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabave.

Nadležne institucije su poduzele aktivnosti kojima se osigurava pravodobna i transparentna provedba nove nabave uz izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava sa aspekta sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti.

Nova nabava treba osigurati kontinuitet u izdavanju osobnih isprava. To podrazumijeva da nadležne institucije pravodobno provode aktivnosti analize, izbora, planiranja, pripreme transparentnog postupka, provedbe, izvješćivanja, nadzora i evaluacije kojima se osigurava nova nabava osobnih isprava.¹³

IDDEEA planiranje nove nabave zasniva na provedenim i dokumentiranim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata. Na bazi provedenih analiza izabrano je najpovoljnije tehnološko rješenje izdavanja novih osobnih isprava koje uspostavlja balans između sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnosti. Također, planirane količine OI i VD se zasnivaju na provedenim i dokumentiranim analizama potrebnih količina.¹⁴ Provode se transparentni postupci javne nabave.¹⁵

IDDEEA pravodobno informira MCP i Vijeće ministara o aktivnostima na pripremi nove nabave. Vijeće ministara i MCP provode aktivnu kontrolu i nadzor provedbe zakona i aktivnosti IDDEEA-e koje se tiču nabave osobnih isprava.¹⁶

Kriteriji za treće revizijsko pitanje:

Za cijenu koju plaćaju, građanima je na raspolaganju OI sa svim predviđenim funkcijama koje su u mogućnosti koristiti.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 nabava IDDEEA-e za 2021. i 2022. godinu, Izvješće revizije učinka „Digitalizacija TV signala u BiH“, broj: 05-16-1-1061/20, prosinac 2020. godine - Za provedbu 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 nabavama 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 Izvješće revizije učinka „Nabava osobnih isprava – Studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, prosinac 2015. godine.

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

¹⁶ Praksa IDDEEA-e kod prethodne nabave osobnih isprava, 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 osobnoj iskaznici državljanina BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12, Pravilnik o obrascu osobne iskaznice i podacima sadržanim u osobnoj iskaznici državljanina BiH, SG BiH 39/02, 2/09, 102/12, Naputak o sadržaju elektroničkog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH, SG BiH 8/13, Naputak o sadržaju elektroničkog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH, SG BiH 46/21, Zakon o

Građani BiH OI 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 OI.

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

Prati se i izvješćuje o realizaciji strateških ciljeva vezanih za unapređenje osobnih isprava i njihovo korištenje.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Revizijski tim je u provedbi revizije primjenjivao metode kvantitativne i kvalitativne analize, sinteze i usporedbe. Korištene tehnike prikupljanja podataka su proučavanje propisa, dokumenata, intervju, pisani upit, pregledi internetskih stranica i dr.

Podaci o tekućoj nabavi osobnih isprava su prikupljeni iz izvješća o realizaciji nabave, biltena i ostale dokumentacije u IDDEEA-i. Podaci o novoj nabavi su prikupljeni iz programa rada, planova nabava, planova proračuna, informacija i ostale dokumentacije IDDEEA-e te iz službeno objavljenih informacija na web-portalu javnih nabava.

Podaci o funkcionalnosti osobnih isprava su prikupljeni iz postojećih propisa, intervju, strategija, izvješća 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 elektroničko plaćanje.

Također, s ciljem analize pozicije BiH u dijelu funkcionalnosti osobnih isprava, analizirani su propisi zemalja u okruženju kao i internetske stranice njihovih državnih institucija.

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

elektroničkoj ispravi, SG BiH 58/14, Zakon o elektroničkom potpisu, SG BiH 91/06, Pravilnik o mjerama i postupcima uporabe i zaštite elektroničkog potpisa, sredstava za formiranje elektroničkog potpisa i sustava certificiranja, SG BiH 14/17, Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda, SG BiH 14/17, Pravilnik o evidenciji ovjeritelja, SG BiH 14/17, Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine za razdoblje 2016. – 2020., srpanj 2016. godina, Strategija reforme javne uprave od 2006. godine. Izvješće revizije učinka „Upravljanje strategijama na razini BiH“, broj: 05-16-1-1100/1, prosinac 2018. godine

1.5. Struktura izvješća

U prvom poglavlju predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju. Također, predstavljena su i revizijska pitanja, cilj, opseg i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije. U poglavlju 2. dano je više informacija o predmetu revizije, regulativi, strateškim opredjeljenjima i opisan proces nabave i funkcionalnosti osobnih isprava. U poglavlju 3. su prezentirani nalazi koji podržavaju revizijska pitanja. Četvrto poglavlje sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja. U poglavlju 5. sadržane su preporuke čijim implementiranjem bi se osiguralo unapređenje nabave i funkcionalnosti osobnih isprava.

2. Opis predmeta revizije

2.1. Zakonski, strateški i međunarodni okvir

Prema Zakonu o osobnoj iskaznici državljana BiH, svi građani koji su stariji od 18 godina, a kojima je prebivalište u BiH, su dužni da imaju OI, dok je obveza posjedovanja VD utvrđena Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na putevima u BiH.

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

Cijena osobnih isprava za građane BiH je 18 KM za OI i 60 KM za VD, što je utvrđeno Pravilnikom o cijeni osobnih isprava¹⁹. U cijenu OI ulazi i cijena kvalificirane potvrde²⁰ za digitalno predstavljanje. Predviđeno je posebno utvrđivanje cijene za unos kvalificirane potvrde za digitalni potpis u OI, a što još nije utvrđeno²¹.

Prema Zakonu o IDDEEA-i, IDDEEA je, između ostalog, nadležna za predlaganje i provedbu strategije i politike razvoja u BiH u oblasti identifikacijskih isprava, za nabavu, skladištenje, personalizaciju, kontrolu kvalitete i prijevoz identifikacijskih isprava za potrebe nadležnih tijela BiH.²²

Strategijom razvoja 2010.-2015.²³ je bilo predviđeno unapređenje osobnih isprava i uvođenje elektroničke OI kojom će se omogućiti korištenje e-usluga. Nakon isteka vremenskog razdoblja ove Strategije, IDDEEA je izradila Strategiju razvoja IDDEEA-e za razdoblje 2016.-2020.²⁴ Ovom novom Strategijom je, između ostalog, predviđeno daljnje unapređenje sigurnosnih karakteristika osobnih isprava, kao i izdavanje kvalificiranog digitalnog potpisa na elektroničkim OI. Naime, prema Zakonu o IDDEEA-i²⁵, IDDEEA je nadležna za digitalno potpisivanje u oblasti identifikacijskih isprava, odnosno zadužena je za elektroničke certifikate i elektroničke potpise vezano za identifikacijske isprave, u skladu sa zakonom kojim se regulira elektronički potpis.

Unapređenje sigurnosti isprava proističe i iz standarda Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO – International Civil Aviation Organization). ICAO je specijalizirana

¹⁸ Odluka o početku izdavanja elektroničke osobne iskaznice, SG BiH, broj: 13/13.

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

²⁰ Kvalificirana potvrda je skup podataka u elektroničkoj formi koji predstavlja elektronički identitet u raznim elektroničkim interakcijama, te sigurnu i povjerljivu komunikaciju internetom i sadrži podatke iz članka 6. Zakona o elektroničkom potpisu, a koji je izdao ovjeritelj koji zadovoljava odredbe članka 8. Zakona o elektroničkom potpisu.

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

²² Članak 8. Zakona o Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08

²³ Priopćenje 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 Priopćenje sa 77. sjednice Vijeća ministara BiH od 13.10.2016. godine (Vijeće ministara je usvojilo Strategiju razvoja IDDEEA 2016.-2020.).

²⁵ Članak 8. Zakona o Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08

ustanova Ujedinjenih naroda zadužena za stalni nadzor uvođenja i provedbe Konvencije za međunarodno civilno zrakoplovstvo, a mjerodavna je i za definiranje standarda (ICAO 9303) u oblasti identifikacijskih isprava u koje se ubraja i OI.

2.2. Nabava osobnih isprava

U skladu sa zakonskim nadležnostima, IDDEEA je u 2012. godini provela nabavu novih obrazaca OI i VD putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, nakon čega je u srpnju 2012. godine sklopila Ugovor sa dobavljačem Muehlbauer. Razdoblje važenja Ugovora je 10 godina, a vrijednost ugovora je blizu 105 milijuna KM. U sljedećoj tablici predstavljeni su osnovni elementi ukupne vrijednosti Ugovora.

Tablica broj 1: Ugovorene količine i cijene

Opis	Količina (komad)	Cijena sa PDV-om (KM)	Iznos (KM)
Osobne iskaznice	5.000.000	18,72	93.600.000
Vozačke dozvole	2.000.000	4,68	9.360.000
Testne kartice	-	-	24.593
Softver i hardver	-	-	2.000.000
Ukupno			104.984.593

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka iz Ugovora.

Kao što se vidi iz tablice, najveći iznos Ugovora odnosi se na nabavu osobnih isprava i to u iznosu od 102.960.000 KM. Ugovorom je definirana obveza kupovine ukupnih ugovorenih količina obrazaca OI i VD. Ugovorene su i usluge održavanja čija vrijednost ovisi o broju 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 osobnih isprava 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 reguliranja dinamike isporuke obrazaca OI i VD u skladu sa stvarno utrošenim količinama na godišnjoj razini, a ne u skladu s ugovorenim minimalnim količinama na godišnjoj razini. U zaključenom Sporazumu je naglašeno da se time ne mijenjaju odredbe Ugovora koje se odnose na ukupno ugovorene količine obrazaca OI i VD koje se IDDEEA obvezala kupiti (5 milijuna kom. OI i 2 milijuna 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 prijevoz 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 članka 3. stavak (3). točka a) ranije zaključenog Ugovora o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje od 10 godina, broj: 13-03-30-16-5-1201/13 od 06.12.2013. godine.

Vijeće ministara²⁸ je 2016. godine na temelju razmatranja izvješća revizije učinka „Nabava osobnih isprava– studija slučaja“²⁹ donijelo zaključak kojim su zaduženi MCP i IDDEEA da poduzmu aktivnosti na realizaciji preporuka iz izvješća. S ciljem realizacije zaključka, MCP je u travnju 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 uposleni iz MCP-a i IDDEEA-e. Predmet Analize su bile moguće štetne posljedice postojećeg Ugovora, a naročito onih koje se odnose na: obveze plaćanja ukupnih ugovorenih količina obrazaca OI 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 proračun institucija BiH. Vijeće ministara³¹ je, nakon razmatranja Informacije o provedenoj analizi, donijelo zaključak kojim je zadužilo IDDEEA-u da poduzme sve aktivnosti u cilju smanjenja cijene osobnih isprava građana, te da u realizaciji aktivnosti može angažirati sve relevantne institucije koje pravno i stručno mogu pomoći (Pravobraniteljstvo i dr.).

IDDEEA je, s obzirom na to da ističe rok važenja postojećeg Ugovora, planirala provedbu postupka nove nabave osobnih isprava 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 prosincu 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 nabava 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 obvezuje na dostizanje maksimalnih ugovorenih vrijednosti, već da se isporuke vrše sukcesivno na temelju iskazanih potreba. Obrazloženje IDDEEA-e za primjenu spomenutog 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 rezultiralo neskladom i nerazmjerom i izazvalo značajne tehničke poteškoće u funkcioniranju i održavanju kompletnog sustava za personalizaciju VD.

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

²⁹ Izvješće revizije učinka „Nabava osobnih isprava – studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, prosinac 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 Članak 22. Zakona o javnim nabavama, SG BiH 39/14.

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

2.3. Funkcionalnost osobne iskaznice

Strateška opredjeljenja za unapređenjem funkcionalnosti OI otpočela su usvajanjem Izmjena i dopuna Zakona o osobnoj iskaznici državljana BiH³⁵ iz 2012. godine kojim je propisano da obrazac OI u BiH sadrži elektronički čip. Elektronički čip omogućava da državljani BiH mogu koristiti OI sa kvalificiranom potvrdom i za obavljanje elektroničkih usluga. Na elektroničkom čipu OI nalaze se aplikacije koje se upisuju tijekom procesa izrade OI, 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 elektroničkih 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 obveze osobnog dolaska na šaltere različitih tijela javne uprave (općine, zavodi, vrtići, škole, ministarstva i sl.). U konačnici sve doprinosi uspostavi efikasnije administracije i usluga koje tijela javne uprave pružaju korisnicima.

Pravilnikom o cijeni osobnih isprava³⁷ propisano je da se neće naplaćivati naknada za unos kvalificirane potvrde³⁸ na OI koja će omogućiti digitalno predstavljanje, a da će se naknada za kvalificirane potvrde koje će omogućiti uporabu sigurnog elektroničkog potpisa ovjerenog s kvalificiranom potvrdom utvrditi posebnom odlukom.

Prema Zakonu o IDDEEA-i, IDDEEA je nadležna za digitalno potpisivanje u oblasti identifikacijskih isprava, odnosno zadužena je za elektroničke certifikate i elektroničke potpise vezano za identifikacijske isprave, u skladu sa zakonom kojim se regulira elektronički potpis. IDDEEA je od 15.04.2022. godine registrirana kao certificirano tijelo za izdavanje kvalificiranih elektroničkih potvrda, u skladu sa Zakonom o elektroničkom potpisu i podzakonskim aktima³⁹.

³⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici državljana BiH, SG BiH 18/2012.

³⁶ Članak 6. stavak 5. Zakona o osobnoj iskaznici državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12, Naputak o sadržaju elektroničkog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH, SG BiH 46/21.

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

³⁸ Kvalificirana potvrda je skup podataka u elektroničkoj formi koji predstavlja elektronički identitet u raznim elektroničkim interakcijama, te sigurnu i povjerljivu komunikaciju internetom i sadrži podatke iz članka 6. Zakona o elektroničkom potpisu, a koji je izdao ovjeritelj koji zadovoljava odredbe članka 8. Zakona o elektroničkom potpisu.

³⁹ Zakon o elektroničkom potpisu, SG BiH 91/06, Pravilnik o mjerama i postupcima uporabe i zaštite elektroničkog potpisa, sredstava za formiranje elektroničkog potpisa i sustava certificiranja, SG BiH 14/17, Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda, SG BiH 14/17, Pravilnik o evidenciji ovjeritelja, SG BiH 14/17.

3. Nalazi

U ovom Poglavlju prezentirani su nalazi revizije koji ukazuju na to da poduzete aktivnosti nadležnih institucija nisu osigurale efikasnu nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava.

3.1. Realizacija postojećeg Ugovora o nabavi osobnih isprava

Iako je revizija učinka u svom izvješću iz 2015. godine upozorila na moguće posljedice dinamike realizacije ugovorenih količina, IDDEEA nije postigla sporazum sa dobavljačem koji će osigurati otklanjanje rizika plaćanja neisporučenih OI i kontinuitet isporuke OI 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 nabavi osobnih isprava u vrijednosti od cca 105 milijuna KM je sa 2021. godinom realiziran u iznosu od cca 72 milijuna KM. Odstupanje je posljedica manje realizacije obrazaca OI od ugovorenih. S obzirom na dinamiku realizacije, procjena je da će do kraja važenja Ugovora ostati nerealizirano oko 30% ugovorenih količina OI. Imajući u vidu ugovorenu obvezu kupovine ukupnih ugovorenih količina to predstavlja rizik da će IDDEEA morati platiti za neisporučene OI.

Odstupanja u realizaciji ugovorenih količina obrazaca osobnih isprava postojećeg Ugovora, konstatirana su još 2015. godine kroz izvješće revizije učinka na temu „Nabava osobnih isprava – studija slučaja“⁴⁰. Naime, istim je utvrđeno da je u 2013. i 2014. godini isporučeno oko 50% manje OI i oko 30% manje VD nego što je planirano i ugovoreno. Tada je ukazano na mogućnost da, pod uvjetom nastavka ovakvog trenda, ukupna količina osobnih isprava 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 realiziran 100%, a kada su u pitanju obrasci OI 65%. U narednoj tablici dan je pregled ugovorenih i realiziranih količina obrazaca OI i VD, kao i procjene realizacije do kraja ugovora.

Tablica br. 2 – Pregled ugovorenih, realiziranih i procijenjenih količina obrazaca OI i VD

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

Izvor: Ugovor, IDDEEA tablica o realizaciji

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

⁴⁰Izvješće revizije učinka „Nabava osobnih isprava – studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, prosinac 2015. godine.

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

S obzirom na realizirane količine obrazaca VD prije isteka postojećeg Ugovora, IDDEEA je u prosincu 2021. godine putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja⁴² sa istim dobavljačem sklopila ugovor za nabavu 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 obveze kupovine maksimalnih ugovorenih količina. Navedeni postupak nabave je, prema informacijama kojim raspolaže Ured za reviziju, predmet postupanja nadležnih institucija za provedbu zakona zbog indicija o nezakonitom postupanju IDDEEA-e, te smo ovdje prezentirali 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 srpnju 2022. godine. U IDDEEA-i smatraju da postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava važi do konca 2022. godine jer je istim u članku 8. definirana godišnja isporuka i ista je posljednja za 2022. godinu. Prema navodima sugovornika iz IDDEEA-e, mišljenje dobavljača je da postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava ističe isporukom svih ugovorenih količina⁴³. Iako je odredbama Ugovora predviđena mogućnost sporazuma o drugačijem roku važenja Ugovora u odnosu na ugovoreno razdoblje od 10 godina, nisu nam predloženi dokazi da je IDDEEA poduzela aktivnosti na usuglašavanju tumačenja i postizanje sporazuma o istom.

Sve naprijed navedeno još jednom potvrđuje slabosti postojećeg Ugovora koje se tiču obveze kupovine ukupnih ugovorenih količina i loše procjene istih, a koje su konstatirane i u prethodno provedenoj reviziji učinka na temu nabave osobnih isprava.

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

⁴¹ 1.527.506 kom. x 18,72 KM (cijena obrasca OI 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 rezultiralo neskladom i nerazmjerom i dovelo do značajnih tehničkih poteškoća u funkcioniranju i održavanju kompletnog sustava 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 izvješća. Upit, broj: 05-16-1-550-3/22 od 15.04.2022. godine

Slabosti postojećeg Ugovora, i moguće posljedice istog, utvrđene su još 2015. godine u izvješću revizije učinka „Nabava osobnih isprava – studija slučaja“.⁴⁴ Vijeće ministara⁴⁵ je na temelju razmatranja navedenog izvješća donijelo zaključak kojim su zaduženi MCP i IDDEEA da poduzmu aktivnosti na realizaciji preporuka iz izvješća. 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 konstatirano da su pojedine odredbe Ugovora štetne po proračun institucija BiH i to naročito one koje se tiču:

- obveze plaćanja ukupnih ugovorenih količina obrazaca OI 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 obaviti pregovore sa dobavljačem i pokušati napraviti odgovarajuće izmjene odredbi Ugovora koje mogu proizvesti štetu po proračun institucija BiH.

Vijeće ministara⁴⁸ je nakon razmatranja Informacije o provedenoj analizi, donijelo zaključak kojim je zadužilo IDDEEA-u da poduzme sve aktivnosti u cilju smanjenja cijene osobnih isprava građana, te da u realizaciji aktivnosti može angažirati sve relevantne institucije koje pravno i stručno mogu pomoći (Pravobraniteljstvo 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 poduzimanje aktivnosti umanjenja cijene, IDDEEA je isti kao takav i realizirala i pregovarala samo o umanjenju cijene. Do promjene cijene OI 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 Pravobraniteljstva ni drugih institucija.

⁴⁴ Izvješće revizije učinka „Nabava osobnih isprava – studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, prosinac 2015. godine.

⁴⁵ Priopćenje 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 sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje 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 provedbe zaključka Vijeća ministara, održanog 05. prosinca 2018. godine

3.2. Nova nabava osobnih isprava

Vijeće ministara nije analiziralo efekte unapređenja osobnih isprava sa aspekta sigurnosti, kvalitete, funkcionalnosti, cijene, a sve u cilju eventualne promjene strateškog opredjeljenja i pripreme nove nabave.

Bez obzira na protok vremena od strateške odluke o unapređenju osobnih isprava, slabosti prethodnog postupka javne nabave, nefunkcionalnost tj. djelomičnu funkcionalnost OI, tehnološki napredak, cijenu koju građani plaćaju, kao i materijalnu značajnost ulaganja u osobne isprave, Vijeće ministara nije analiziralo postignute efekte unapređenja. Vijeće ministara, također, nije analiziralo eventualne promjene pristupa, odnosno strateškog opredjeljenja, koji se tiče osobnih isprava imajući u vidu sigurnosne uvjete koji se moraju ispuniti, tehnološke promjene nastale u posljednjih 10 godina, okolnosti u pogledu mogućnosti korištenja OI od strane građana, tj. njene stvarne iskoristivosti. Prethodno bi omogućilo preispitivanje i traženje drugačijih rješenja, koja bi ponudila potrebnu razinu sigurnosti, ali i funkcionalnosti kroz eventualni izbor više varijanti OI za osobe koje nemaju potrebu za naprednijim funkcijama i u skladu s tim cijenu koju za to plaćaju.

IDDEEA kasni u pokretanju novog postupka nabave osobnih isprava. Bez obzira na složenost postupka nabave i svoje planove, IDDEEA je tek početkom svibnja 2022. godine objavila otvoreni postupak iako postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava ističe u srpnju 2022. godine.

Provedba novog postupka nabave osobnih isprava je prvobitno bila planirana Programom rada IDDEEA-e za 2021. godinu, pa Programom rada IDDEEA-e za 2022. godinu. U tijeku revizije utvrđeno je da objavljeni Izvod Plana nabava za drugi kvartal 2022. godine sadrži nabavu obrazaca OI i VD u vrijednosti od 36.152.000 KM (sa PDV-om) za razdoblje od četiri godine. Za navedenu nabavu planirana je provedba otvorenog postupka, za razliku od pregovaračkog postupka bez objave obavještenja kojim je izvršena prethodna nabava. Bez obzira na složenost postupka nabave i potrebnog vremena, kojeg su svjesni i u IDDEEA-i⁵⁰, postupak je planiran za objavu tek za sredinu travnja 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 nabave.⁵²

Da je otvoreni postupak zahtjevan sa aspekta potrebnog vremena dokazuje i primjer postupka nabave putovnice 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 nabave i obrazaca osobnih iskaznica i vozačkih dozvola. Postupak nabave obrazaca osobnih iskaznica i vozačkih dozvola mora biti završen do srpnja 2022. godine kada se očekuje primjena novog četverogodišnjeg Okvirnog sporazuma.

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

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

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

IDDEEA planiranje nove nabave ne zasniva na dokumentiranim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata.

Procijenjena vrijednost nove nabave OI i VD u Planu nabave je oko 36 milijuna KM za četverogodišnje razdoblje. Iako se radi o višemilijunskoj nabavi reviziji nije predložena dokumentacija kojom se dokazuje da je nabava zasnovana na dokumentiranim i provedenim analizama ekonomskih, sigurnosnih, funkcionalnih i drugih elemenata. I sama IDDEEA⁵⁴ je potvrdila da ne postoje pisane analize vezane za procjenu vrijednosti spomenute nabave. Revizija je od IDDEEA-e dobila samo obrazloženje na koji način su procijenili vrijednost nabave, količinu, te izabrali tehnološko rješenje, ali bez dostave dokumentacije kojom se isto dokazuje.

U IDDEEA-i samo navode da je procjena vrijednosti nabave izvršena na temelju 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 isprave, 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 uporabljiva u narednom četverogodišnjem razdoblju, odnosno kako ne bi nabavljali novu opremu i aplikaciju i time značajno povećali procijenjenu vrijednost nabave.

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

⁵³ Izvješće revizije učinka „Digitalizacija TV signala u BiH“, broj: 05-16-1-1061/20, prosinac 2020. godine: Za provedbu 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 nabavama 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 OI (ispravka netočnih 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 imatelja, po službenoj dužnosti, oštećena, neuspjela akvizicija, nestala, na drugi način nije dostupna, izgubljena, ispravka netočnih podataka, dotrajaloš)

⁵⁶ U rujnu 2019. godine ravnatelj 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, OI i VD. Radna grupa je u ožujku 2020. godine sačinila Informaciju.

⁵⁷ Detaljnije o značenju izbora tehnologije u Privitku broj 2.

ICAO i EU propisima, elementi zaštite i stupanj sigurnosti, konkurentnost i potencijalni broj ponuđača, potreba dodatnih ulaganja u opremu i informatička rješenja, način personalizacije, vrijeme izrade isprave. 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 milijuna KM, nabavljena u sklopu postojećeg Ugovora, mogla koristiti u narednom razdoblju⁵⁸.

Važnost pravodobnih analiza i pripreme se ogleda i u činjenici da prema postojećem stanju, prema navodima iz IDDEEA-e, postoji određena ovisnost o postojećem dobavljaču. 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 rezultiralo neskladom i nerazmjerom i dovelo do značajnih tehničkih poteškoća u funkcioniranju i održavanju kompletnog sustava za personalizaciju VD.⁵⁹

Prethodno navedeno, kao i nedostatak pisanih analiza koje se tiču izbora tehnologije, može utjecati na kvalitetu pripremljene tenderske dokumentacije i uspješnu provedbu postupka. Slabosti u istom mogu dovesti do produžavanja postupka, žalbi i, ako se ne izabere dobavljač, u konačnici do zastoja u izdavanju osobnih isprava.

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

Vijeće ministara i MCP nisu uspostavili nadzor nad aktivnostima nove nabave osobnih isprava, a IDDEEA ne izvješćuje nadležne institucije o provedenim aktivnostima na osiguranju nove nabave.

Iako se radi o višemilijunskoj nabavi, Vijeće ministara i MCP nisu imali informacije o realizaciji planova nabave osobnih isprava, opcijama tehnološkog rješenja, niti su reviziji predloženi dokazi da su od IDDEEA-e tražili navedene informacije. Tek nakon posjeta revizije učinka, MCP je uputio dopis⁶⁰ IDDEEA-i kojim je zatražio informacije o novoj nabavi osobnih isprava. IDDEEA je u veljači 2022. godine izvijestila⁶¹ MCP o istom i to vrlo šturo. Naime, naveli su samo da postojeći Ugovor ističe koncem 2022. godine i da će sve planirane aktivnosti za nabavu osobnih isprava biti pravodobno provedene.

IDDEEA je kroz programe rada za 2021. i 2022. godinu⁶² navela da planira provedbu nabave osobnih isprava jer postojeći Ugovor ističe u srpnju 2022. godine. Međutim, u Prijedlogu

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

⁵⁹ Odluka o pokretanju postupka javne nabave 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

izvješća o radu IDDEEA-e za 2021. godinu⁶³ se ne navode nikakve informacije o spomenutoj nabavi. Iako je u mišljenju MCP-a⁶⁴ na navedeni Prijedlog traženo da se više pozornosti posveti aktivnostima vezanim za nabavu OI, dodatnim pojašnjenjima razloga kašnjenja, poništenja i drugih radnji u tijeku ovog procesa, reviziji nisu prezentirani dokazi da je IDDEEA isti dopunila.⁶⁵

3.3. Funkcionalnost osobne iskaznice

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

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

Reviziji nisu predloženi dokazi o postojanju ijednog e-servisa na razini institucija BiH koji bi građani mogli koristiti sa elektroničkom OI.

Jedan primjer e-servisa je bio razvijen kroz projekat reforme javne uprave⁶⁷ koji se odnosio na sve upravne razine 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 milijun KM.⁶⁹ Utvrđeno je da postoje određeni primjeri razvijenih e-servisa u institucijama BiH za građane za koje nije potrebna uporaba elektroničke OI⁷⁰.

Za razliku od BiH, zemlje u okruženju su razvile e-servise koje građani mogu koristiti uz OI. 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 Izvješća 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 izvješća o radu IDDEEA-e za 2021. godinu od 30.03.2022. godine

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

⁶⁶ Odluka o početku izdavanja elektroničke osobne iskaznice, primjena od 01.03.2013. godine

⁶⁷ „Implementiranje zajedničkih servisa za e-usluge“⁶⁷ u 2017. godini. Razina BiH: Poslovnim subjektima i građanima u BiH je trebalo biti omogućeno da podnesu elektronički zahtjev za usluge iz domena mjeriteljstva, izvrše plaćanje elektroničkim putem i zaprime potrebna rješenja i zvanične isprave na adresu.

⁶⁸ Prema navodima iz Instituta za mjeriteljstvo BiH većinu njihovih usluga građani mogu ostvariti samo izravnim 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 uvjeti za potpuno implementiranje u dijelu identifikacije, odnosno validnog digitalnog potpisa, te je testiranje sustava samo pokazalo funkcionalnu spremnost sustava, bez mogućnosti implementiranja u tom trenutku. Izvršeno je i testiranje plaćanja kreditnom karticom uz pretpostavku postojanja ugovora i interfejsa prema platnim sustavima.

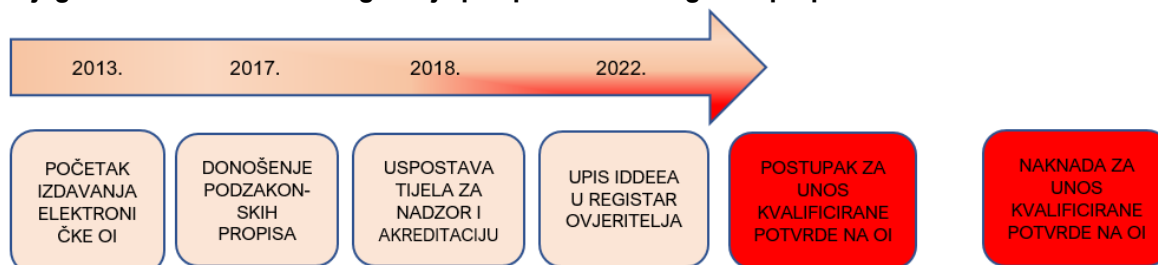
⁶⁹ Izvješće o evaluaciji projekta „Implementiranje zajedničkih servisa za e-usluge“, studeni 2019. godina

⁷⁰ Priloga broj 3

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

Od početka izdavanja elektroničke OI u 2013. godini pa do danas još uvijek nisu osigurani uvjeti za izdavanje digitalnog potpisa na OI.

Dijagram br. 1: Dinamika osiguranja pretpostavki za digitalni potpis



Izvor: Ured za reviziju

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

IDDEEA je akreditirana u travnju 2022. godine. Proces akreditacije IDDEEA-e je prvobitno bio uvjetovan donošenjem podzakonskih akata i uspostavom tijela za nadzor i akreditaciju koje je trajalo preko 11 godina (od 2006. do 2018. godine). Faktori koji su utjecali na to su sporost MKP-a i Vijeća ministara u pripremi i donošenju potrebnih provedbenih podzakonskih akata i u organizacijskom uspostavljanju tijela za nadzor i akreditaciju ovjeritelja. Od tada je proces akreditacije bio uvjetovan ispunjavanjem određenih uvjeta⁷² koje je IDDEEA ispunila sredinom travnja 2022. godine. Posljednje aktivnosti IDDEEA-e na ispunjavanju uvjeta ticale su se osiguranja odgovornosti za štetu. IDDEEA je prvobitno pokušala osigurati ugovor o osiguranju⁷³, ali na manji iznos nego što je predviđeno uvjetima.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 ovjeritelja 15.04.2022. godine.

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

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

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

⁷⁴Članak 11. Pravilnika o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda, SG BiH 14/17: b) ukupna osigurana suma na koju mora biti ugovoreno osiguranje od odgovornosti ovjeritelja kumulativno na godišnjoj razini, 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 uporabe kvalificiranih digitalnih potvrda, broj: 05-03-16-5-13-25/22 od 31.03.2022. godine.

⁷⁶Članak 7. Pravilnika o cijeni osobnih isprava, 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 elektroničkog poslovanja u BiH.

U zemljama u okruženju⁷⁷ postoje alternative izdavanja OI sa ili bez elektroničkog čipa za unos kvalificiranih potvrda i u skladu s tim različita je cijena OI. Unos kvalificiranih potvrda na OI sa elektroničkim čipom je uključen u cijenu koštanja OI.⁷⁸

Iako su još od 2006. godine postojala strateška opredjeljenja⁷⁹ za razvoj e-servisa i korištenje elektroničke OI kao elektroničkog medija, utvrđeno je da i dalje postoje pretpostavke koje je neophodno ispuniti za kompletno ostvarenje istih. Prema navodima sugovornika i dostupnoj dokumentaciji, postoje ograničenja koja se tiču tumačenja postojećih propisa prema kojima zahtjevi za određenu uslugu trebaju biti osobno potpisani. Također, pružanje kompletnih e-usluga je ograničeno i tehničkim mogućnostima za e-plaćanje jer pružatelj usluge treba posjedovati transakcijski račun u banci koja omogućava ovakvu vrstu plaćanja, a u uvjetima trezorskog poslovanja to je centralizirano za institucije BiH.⁸⁰

Izostalo je praćenje, ocjena i izvješćivanje IDDEEA-e o realizaciji strategija razvoja, a ni Vijeće ministara nije zahtijevalo povratnu informaciju o realizaciji donesenih strateških ciljeva. Naime, navedenim strategijama definirani su, između ostalih, i ciljevi koji se tiču postizanja što veće kvalitete i sigurnosti identifikacijskih isprava u BiH, te uporabe elektroničke OI kao elektroničkog medija koji bi nosio kvalificirane potvrde i omogućio korištenje digitalnog potpisa, čime bi bili stvoreni uvjeti za sigurniju uporabu 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 Privitku broj 4.

⁸⁰ Izvješće o evaluaciji projekta „Implementiranje zajedničkih servisa za e-usluge“, studeni 2019. godine i Analiza pravnih aspekata pružanja elektroničkih usluga građanima i poslovnim subjektima za sve četiri upravne razine 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 nabavu i uspostavu funkcionalnih osobnih isprava. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućili su nam da sagledamo stanje te da iznesemo zaključak da nadležne institucije nisu poduzele aktivnosti kojim se osigurava efikasna nabava osobnih isprava i njihova puna funkcionalnost.

Građanima BiH nije osigurana sigurnost da neće doći do zastoja u izdavanju osobnih isprava imajući u vidu skori istek postojećeg Ugovora, različita tumačenja isteka Ugovora kao i kašnjenje u provedbi nove nabave.

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

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

Građanima BiH nije olakšan pristup uslugama javnog sektora. Iako je od uvođenja elektroničke osobne iskaznice 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 osobnih isprava kao i utvrđenu cijenu istih za građane, i vode zaostajanju BiH u razvoju e-uprave.

4.1. Postojeći Ugovor o nabavi osobnih isprava

Mjere koje su nadležne institucije poduzimale s ciljem otklanjanja mogućih štetnih posljedica postojećeg Ugovora po proračun BiH nisu bile dostatne i nisu dovele do otklanjanja rizika plaćanja oko 28 milijuna KM iz proračuna.

Iako su nadležne institucije imale više od sedam godina da poduzmu aktivnosti s ciljem otklanjanja mogućih posljedica postojećeg Ugovora, čini se da nije postojao dostatno 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 OI istekom Ugovora, i o istom ne informira ni MCP ni Vijeće ministara.

Pored prethodnog, dodatni rizik predstavljaju i različita tumačenja IDDEEA-e i dobavljača o važenju postojećeg Ugovora, koja u skladu s tim mogu dovesti do zastoja u izdavanju osobnih isprava, točnije OI.

4.2. Nova nabava osobnih isprava

Nadležne institucije ne poduzimaju aktivnosti kojima se osigurava pravodobna nova nabava osobnih isprava uz izbor optimalnog tehnološkog rješenja novih osobnih isprava s aspekta sigurnosti, ekonomičnosti i funkcionalnost i drugih elemenata.

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

Način izbora tehnološkog rješenja i priprema same nabave ne pružaju uvjerenje da je IDDEEA izabrala najpovoljnije rješenje za građane i proračun BiH. Imajući u vidu značaj osobnih isprava za građane, kao i sredstva koja se izdvajaju za isto, IDDEEA nije o istom informirala ni nadležni MCP ni Vijeće ministara.

Kašnjenjem u pokretanju nove nabave, IDDEEA se izlaže riziku zastoja u izdavanju osobnih isprava i nastavku nabave po prethodnom Ugovoru kojim može dovesti postojećeg dobavljača u povoljniji položaj, kao i realizaciji nabave po nepovoljnijim uvjetima nego je to stanje na tržištu.

4.3. Funkcionalnost osobnih isprava

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

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

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

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

5. Preporuke

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

Preporuke Vijeću ministara:

- **U suradnji sa Ministarstvom civilnih poslova unaprijediti nadzor nad aktivnostima IDDEEA-e koje se tiču osobnih isprava.**

Pravodobno pratiti i analizirati aktivnosti IDDEEA-e koje se odnose na osobne isprave sa ciljem dobivanja informacija o stanju, problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenje cijelog procesa koji se tiče osobnih isprava.

- **Prije nove nabave osobnih isprava, analizirati efekte strateških opredjeljenja i drugih odluka koje se tiču osobnih isprava s aspekta sigurnosti, funkcionalnosti i ekonomičnosti sa ciljem izbora optimalnog rješenja osobnih isprava i osiguranja najpovoljnijih uvjeta za građane.**

- **Poduzeti aktivnosti s ciljem osiguranja pune funkcionalnosti osobne iskaznice.**

Poduzeti aktivnosti na ubrzanju razvoja i uspostave elektroničkih servisa u institucijama BiH, kako bi se opravdalo ulaganje u elektroničku osobnu iskaznicu i građanima omogućilo da osjete pogodnosti njenog posjedovanja i otklonile sve barijere za korištenje osobne iskaznice u punom kapacitetu.

Preporuke IDDEEA-i:

- **Informirati Vijeće ministara o planiranim i poduzetim aktivnostima na otklanjanju rizika mogućeg plaćanja za neisporučene količine obrazaca OI istekom postojećeg Ugovora s ciljem izbjegavanja mogućih posljedica po proračun BiH i neometanog procesa izdavanja osobnih isprava.**

- **Unaprijediti planiranje nabave osobnih isprava i pravodobno provoditi planirane aktivnosti.**

Planiranje nabave osobnih isprava 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 osobnih isprava pravodobno provoditi sve planirane aktivnosti.

- **Nabave osobnih isprava provoditi transparentnim postupcima javne nabave kojima se osigurava pravedna i aktivna konkurencija s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.**

- Prilikom sačinjavanja ugovora o nabavi posvetiti dužnu pozornost kroz jasno i precizno definiranje svih elemenata ugovora i osiguravanje zaštite interesa građana i institucija BiH.
- Uspostaviti ocjenjivanje i izvješćivanje o realizaciji strateških opredjeljenja i zaključaka nadležnih institucija koji se tiču osobnih isprava.

Tim revizije učinka:

Jelena Andrić

viši revizor za reviziju učinka, v.r.

Danijel Čolo

rukovoditelj Odjela za reviziju učinka, v.r.

Davorka Lučić

samostalni revizor za reviziju učinka, v.r.

Radivoje Jeremić

Rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete, metodologiju i planiranje revizije učinka, v.r.

Privici

Privitak 1 – Članovi zakona i podzakonskih akata navedenih u Izvješću

Privitak 2 – Značenje izbora tehnologije

Privitak 3 – Primjeri razvijenih e-servisa

Privitak 4 - Strateška opredjeljenja

Privitak 5 – Izvori

Privitak 1 – Članci zakona i podzakonskih akata navedenih u Izvješću

Zakon o osobnoj iskaznici državljanina BiH

Članak 6.

Podaci o državljaninu Bosne i Hercegovine koji se evidentiraju prilikom podnošenja zahtjeva za osobnu iskaznicu 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 daljnjem tekstu: JMB),
8. fotografija,
9. potpis,
10. otisci prstiju,
11. državljanstvo BiH.

Osim podataka iz stavka 1. ovog članka u osobnu iskaznicu upisuju se: serijski broj, datum izdavanja-datum unošenja podataka na osobnu iskaznicu, rok važenja, podaci koji se mogu očitati kompjutorski, te naziv nadležnog tijela koje je izdalo osobnu iskaznicu. Na zahtjev državljanina u osobnu iskaznicu unosi se podatak o krvnoj grupi utvrđen nalazom ovlaštene zdravstvene ustanove. Na zahtjev podnositelja zahtjeva za izdavanje osobne iskaznice ili kada je to neophodno za provedbu Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, u osobnu iskaznicu se unosi podatak o entitetskom državljanstvu.

Državljanin mora navesti svoj poštanski broj i adresu. Ova informacija se ne navodi na osobnoj iskaznici.

Naslov i nazivi pojedinih polja na osobnoj iskaznici pišu se na bosanskom, hrvatskom, srpskom i engleskom jeziku. Podaci se upisuju latiničnim i ćiriličnim pismom, odvojeno kosom crtom (/). U osobnu iskaznicu se u standardima predviđenom dijelu unose kompjutorski i mašinski čitljivi podaci prebačeni u slova engleskog alfabeta kako je to definirano propisanim standardima. Ukoliko su u matičnim knjigama na temelju kojih se upisuju podaci u evidencije osobne iskaznice upisana posebna slova koja nisu definirana zvaničnim jezicima i pismima u Bosni i Hercegovini, onda se ta slova prebacuju u skladu s međunarodnim standardima, a prema Naputku koji donosi ravnatelj Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Agencija).

Obrazac osobne iskaznice sadrži elektronički memorijski element. Na elektronički memorijski element u procesu personalizacije pohranjuju se i kriptografski štite podaci iz st. 1. i 2. ovog članka, 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 elektroničko preuzimanje otisaka prstiju od građana, onda se u memorijski element upisuje oznaka da nisu preuzeti otisci prsta, kao i ime službenika nadležnog tijela koji je preuzeo otiske prstiju i tijelo koje je izdalo navedenu

osobnu iskaznicu. O načinu unošenja podataka na elektronički memorijski element poseban naputak donosi ravnatelj Agencije.

Državljaninu BiH može se na zahtjev izdati osobna iskaznica koja sadrži kvalificiranu potvrdu Agencije kao nadležnog ovjeritelja. U kvalificiranoj potvrdi nalaze se podaci propisani Zakonom o elektroničkom potpisu BiH (Službeni glasnik BiH, broj 91/06) i propisima donesenim na temelju tog zakona.

Nadležna tijela, definirana u članku 7. ovog zakona, dostavljaju elektroničkim putem naloge za upis podataka u obrazac osobne iskaznice Agenciji. Agencija upisuje podatke u obrazac osobne iskaznice i uspostavlja skladište obrazaca osobnih iskaznica na jednom mjestu u BiH.

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

Zakon o Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH – Zakon o IDDEEA-i

Članak 8.

(Djelokrug i nadležnosti Agencije)

(1) Agencija obavlja sljedeće poslove:

- a) predlaže i sprovodi strategiju i politiku razvoja u Bosni i Hercegovini u oblasti identifikacijskih isprava, a prema ICAO 9303 standardu i drugim relevantnim standardima;
- b) vrši nabavu, skladištenje, personalizaciju, kontrolu kvalitete i prijevoz identifikacijskih isprava za potrebe nadležnih tijela Bosne i Hercegovine;

....

Zakon o elektroničkoj ispravi

Članak 4.

(Značenje pojmova)

...

m) kvalificirana potvrda je skup podataka u elektroničkoj formi koji predstavlja elektronički identitet u raznim elektroničkim interakcijama, te sigurnu i povjerljivu komunikaciju internetom i sadrži podatke iz članka 6. Zakona o elektroničkom potpisu, a koji je izdao ovjeritelj koji zadovoljava odredbe članka 8. Zakona o elektroničkom potpisu.

.....

Članak 6.

(Kvalificirana potvrda)

(1) Kvalificirana potvrda mora sadržavati najmanje sljedeće podatke:

- a) oznaku da se radi o kvalificiranoj potvrdi,
- b) ime ili firmu, i naziv države prebivališta ili sjedišta ovjeritelja,
- c) ime, odnosno pseudonim potpisnika, uz obvezno 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 uporabe 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 svezi s uporabom 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 kvalificiranoj potvrdi mogu se navesti druge važne pravne informacije.
- (3) Kvalificirana potvrda mora biti potpisana elektroničkim potpisom ovjeritelja koji je u skladu s odredbama članka 3. točka c) alineja 1) do 4) ovog Zakona.

Članak 8.

(Ovjeritelji koji izdaju kvalificirane potvrde)

(1) Ovjeritelj koji izdaje kvalificirane potvrde dužan je:

- a) demonstrirati pouzdanost koja se zahtijeva za pružanje usluga u svezi s elektroničkim potpisom i ovjeravanjem,
- b) voditi brz i siguran registar potvrda i osigurati pružanje neodgodive i sigurne usluge opoziva,
- c) za kvalificirane 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 točno utvrditi,
- d) pouzdano provjeriti identitet i, gdje je to primjenjivo, bilo koja druga značajna pravna obilježja osobe koja traži potvrdu,
- e) upošljavati pouzdane osobe, koje za pružanje usluga imaju potrebna specijalistička znanja, iskustvo i stručne kvalifikacije i naročito upravljačke sposobnosti i poznavanje tehnologije elektroničkog potpisa i odgovarajućih sigurnosnih postupaka, i primjenjuju administrativne i upravljačke postupke i propise, u skladu s važećim pravilima struke,
- f) imati financijsku sposobnost za obavljanje djelatnosti u skladu s ovim zakonom i na temelju njega donesenim podzakonskim propisima, i za pokriće eventualnih zahtjeva za naknadu štete,
- g) evidentirati sve okolnosti i činjenice značajne za kvalificirane potvrde, tijekom vremena njihove primjene, tako da se ovjeravanje može dokazati, naročito u sudbenom postupku, te čuvati ove podatke trajno i u elektroničkom obliku,
- h) poduzeti odgovarajuće mjere, tako da ovjeritelj ili treće osobe ne mogu čuvati ili kopirati podatke za formiranje potpisa.

(2) Ovjeritelj koji izdaje kvalificirane potvrde je, za pružanje usluga u svezi s elektroničkim potpisom i ovjeravanjem, kao i za formiranje i čuvanje potvrda, dužan koristiti pouzdane sustave, proizvode i postupke koji su tehnički zaštićeni od izmjena i koji pružaju tehničku i kriptografsku sigurnost. Dužan je, također, poduzeti odgovarajuće mjere kojima se osigurava tajnost podataka za formiranje potpisa, da se podaci za kvalificirane potvrde ne mogu neopaženo iskonstruirati ili falsificirati, i da su ove potvrde, samo uz pristanak potpisnika, dostupne javnosti.

Za generiranje i čuvanje podataka za formiranje potpisa i za formiranje i čuvanje kvalificiranih potvrda ovjeritelj je dužan koristiti tehnička sredstva i postupke koji zadovoljavaju odredbe članka 14. ovog Zakona.

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

(4) Ako ovjeritelj koristi postupke za siguran elektronički potpis, u potvrdi, kao i u elektroničkom registru potvrda, koji je generalno stalno dostupan uporabom sredstava

informacijskih i komunikacijskih tehnologija, mora se navesti da se radi o sigurnom elektroničkom potpisu.

(5) Na zahtjev suda ili druge institucije, ovjeritelj je dužan provjeriti siguran elektronički potpis zasnovan na kvalificiranoj potvrdi.

Članak 19.

(Odgovornost ovjeritelja za štetu)

(1) Ovjeritelj koji izdaje potvrde kao kvalificirane ili garantira za takve potvrde u skladu s odredbama članka 24. stavak (2) točka b) ovog Zakona, odgovoran je za štetu svakoj osobi koja se pouzda u potvrdu, za sljedeće:

a) točnost podataka u kvalificiranoj potvrdi u trenutku njenog izdavanja, i da potvrda sadrži sve podatke propisane za kvalificiranu potvrdu,

b) da je potpisnik, naveden u kvalificiranoj 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 usuglašeni podaci za provjeru potpisa zajedno, prilikom primjene proizvoda i postupaka koje mu je ovjeritelj 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 članka 8. ovog Zakona, i da su za generiranje i čuvanje podataka za formiranje potpisa i formiranje i čuvanje kvalificiranih potvrda korištena tehnička sredstva i postupci koji zadovoljavaju odredbe članka 14. ovog Zakona.

(2) Ovjeritelj koji koristi postupke za siguran elektronički potpis također je odgovoran da proizvodi, postupci i drugi uređaji, koje koristi ili preporuča kao odgovarajuće za formiranje elektroničkog potpisa i prikaz podataka koji se potpisuju, zadovoljavaju odredbe članka 14. ovog Zakona.

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

(4) Ako je uporaba kvalificirane potvrde ograničena, ovjeritelj se neće smatrati odgovornim za štetu koja je nastala u svezi s uporabom potvrde izvan ograničenja. Ako kvalificirana potvrda sadrži ograničenja u pogledu vrijednosti transakcija za koje se može upotrijebiti, ovjeritelj se neće smatrati odgovornim za štetu nastalu u svezi s uporabom potvrde za transakcije čija je vrijednost izvan ovih ograničenja.

Pravilnik o cijeni osobnih isprava

Članak 7.

(Naknada za unos kvalificirane potvrde)

(1) Naknada za unos kvalificirane potvrde na osobnu iskaznicu, a koja će omogućiti digitalno predstavljanje, neće se naplaćivati.

(2) Naknada za kvalificirane potvrde koje će omogućiti uporabu sigurnog elektroničkog potpisa ovjerenog sa kvalificiranom potvrdom u smislu odredbi Zakona o elektroničkom potpisu (Službeni glasnik BiH, broj 91/06) utvrdit će se posebnom Odlukom.

Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda

Članak 11.

(Osiguranje od odgovornosti za štetu)

Ovjeritelj je dužan osigurati najniži iznos osiguranja od rizika odgovornosti za štetu nastalu vršenjem usluga izdavanja elektroničkih 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 uporabom jedne kvalificirane potvrde u jednom aktu u pravnom prometu; b) ukupna osigurana suma na koju mora biti ugovoreno osiguranje od odgovornosti ovjeritelja kumulativno na godišnjoj razini, po svim štetnim događajima, ne može biti niža od 1.500.000,00 KM.

Zakon o javnim nabavama

Članak 22.

(Posebni uvjeti za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja za nabavu robe)

Ugovor o javnoj nabavi 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 djelomična zamjena redovitih isporuka ili ugradnje ili kao proširenje postojećih isporuka ili ugradnje, ukoliko bi promjena dobavljača obvezala ugovorno tijelo da nabavi robu koja ima drugačije tehničke karakteristike, što bi rezultiralo neskladom i nerazmjerom i izazvalo značajne tehničke teškoće u funkcioniranju i održavanju, pod uvjetom 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;

...

Privitak 2 – Značenje izbora tehnologije

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

Privitak 3 – Primjeri razvijenih e-servisa

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

The screenshot shows a web browser window with multiple tabs. The active tab is titled "Пројекта статуса захтјева за лична документа" (Document application status project). The address bar shows the URL: https://www.iddeea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=7376&Itemid=2748&lang=sr.

The website header features the IDDEEA logo and navigation links in Bosnian, Croatian, Serbian, and English. Below the header is a menu bar with links: Почетна, О нама, Актуелности, Документа, Законодавство, Јавне набавке, Билтени, Пројекти, Линкови, and Контакти.

The main content area is titled "Пројекта статуса захтјева за лична документа" (Document application status project). It contains the following text:

Овдје можете пратити фазе поступка изrade путне исправе, личне карте и воjaчке дозволе од тренутка подношења захтјева за издавање код надлежног органа до уручења.

Број захтјева се налази на потврди о пријему захтјева за издавање и преузимање личног документа коју издаје надлежни орган приликом подношења захтјева за издавање.

Упутство о начину приступа информацијама о току поступка издавања идентификационог документа путем веб-портала Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине и веб-портала надлежних органа.

Below the text is a form with the following fields:

- ЈМБГ:
- Број захтјева:
- Сигурносни код:
- Унеси код:
- Провери

The right sidebar contains a "Вјести" (News) section with two articles and a "iLearn" logo.

The footer of the page displays the website URL and copyright information: www.iddeea.gov.ba | © 2007-2011 | [Мапа сајта](#)

Središnje izborno povjerenstvo BiH je razvilo 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 osobno podnositelj zahtjeva.

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www.izbori.ba/Default.aspx?Lang=48&CategoryID=510>. The page title is "Središnje izborno povjerenstvo BiH". The navigation bar includes links for "Naslovna", "Mapa stranice", "Kontakti", "Pretraži", and "Hrvatski". The main content area is titled "Jeste li registrirani?" and includes a sub-header "Početna : Jeste li registrirani?". The form contains the following fields and elements:

- Stanje: 16.01.2023. godine
- Prezime:
- Ime:
- JMB:
- Recaptcha: ☐ Nisam robot
- Provjeri button

Below the form, a note states: "Za pretragu morate unijeti točne podatke u sva tri polja. Ukoliko neko polje ostane prazno neće biti rezultata pretrage, te ćete biti vraćeni na ovaj obrazac."

The footer of the page displays the address: "Danijele Ozme 7, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina".

Privitak 4 - Strateška opredjeljenja

Strategija reforme javne uprave iz 2006. godine

Akcijskim planom Strategije reforme javne uprave bilo je planirano implementiranje 12 e-usluga za građane i 8 za poslovne subjekte u BiH.

E-usluge za građane u BiH:

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

Revidiranim akcijskim 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 razdoblje 2010.-2015.

Strategijom je definiran novi izgled i sadržaj osobnih isprava te je definiran cilj poboljšanja sigurnosti obrasca OI - uvođenjem novog obrasca OI, uvođenjem čipa sa digitalnim potpisom u obrazac OI i poboljšanjem zaštitnih elemenata obrasca OI. Uvođenjem čipa sa digitalnim potpisom u obrazac OI omogućilo bi se da se OI koristi za specifične namjene. Također je definirano da IDDEEA treba pružiti potporu nadležnim tijelima u implementiranju 20 e-servisa iz EUSD namijenjenih građanima i poslovnim subjektima, u smislu da se evidencije u nadležnosti IDDEEA koriste za gotovo svaki servis koji tijela javne uprave trebaju pružiti građanima ili biznisu.

Strategija razvoja IDDEEA za razdoblje 2016.-2020.

Strategijom su definirani, između ostalih, i strateški pravci čiji je cilj postizanje što veće kvalitete identifikacijskih isprava u BiH, te da se elektronička OI upotrebljava kao elektronički medij koji bi nosio kvalificirane potvrde i omogućio korištenje digitalnog potpisa, čime bi bili stvoreni uvjeti za sigurniju uporabu postojećih i iniciran razvoj novih e-servisa.

Privitak 5 – Izvori

1. Zakon o osobnoj iskaznici državljana BiH, SG BiH 32/01, 16/02, 53/07, 56/08 i 18/12.
2. Zakon o osnovama sigurnosti prometa 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, SG BiH 56/08
4. Zakon o elektroničkoj ispravi, SG BiH 58/14.
5. Zakon o elektroničkom potpisu, SG BiH 91/06.
6. Zakon o javnim nabavama, SG BiH 39/14.
7. Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, SG BiH 5/03, 42/03, 26/04, 46/06, 88/07, 35/09 i 103/09.
8. Pravilnik o cijeni osobnih isprava, SG BiH 100/12,56/14,7/16,52/16,79/16,37/17 i 12/18.
9. Pravilnik o obrascu osobne iskaznice i podacima sadržanim u osobnoj iskaznici državljana BiH, SG BiH 39/02, 2/09, 102/12.
10. Pravilnik o mjerama i postupcima uporabe i zaštite elektroničkog potpisa, sredstava za formiranje elektroničkog potpisa i sustava certificiranja, SG BiH 14/17.
11. Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda, SG BiH 14/17.
12. Pravilnik o evidenciji ovjeritelja, SG BiH 14/17.
13. Pravilnik o segmentima identifikacijskih isprava bitnim za sigurnost BiH, broj: 15-03/02-2-386/2011 od 17.02.2012. godine
14. Pravilnik o vršenju nadzora nad provedbom Zakona o osobnoj iskaznici, SG BiH 39/02.
15. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o vršenju nadzora nad provedbom Zakona o osobnoj iskaznici, SG BiH 02/09.
16. Pravilnik o unutarnjem ustroju IDDEEA, broj: 15/01-02-2-..../09 od 23.04.2009. godine)
17. Izmjene Pravilnika o unutarnjem ustroju IDDEEA, broj: 15/03-02-2-245/2017 od 02.10.2018. godine.
18. Pravilnik o stvaranju i izvršenju obveza, broj: 15-03/2-02-1680-2/17 od 18.08.2017. godine
19. Pravilnik o nabavi putem izravnog sporazuma, broj: 15-03-02-2-1140/14 od 31.12.2014. godine
20. Odluka o početku izdavanja elektroničke osobne iskaznice, SG BiH 13/13.
21. Odluka o segmentima procesa izdavanja osobnih isprava bitnim za sigurnost BiH, Vijeće ministara 81/11 od 25.05.2011. godina
22. Odluka o osnovama uporabe elektroničkog 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 sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje od deset godina, broj: 04-07-3-206/16 od 22.04.2016 godine.
24. Odluka o pokretanju postupka javne nabave 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 uporabe kvalificiranih digitalnih potvrda, broj: 15-03-16-5-13-25/22 od 31.03.2022. godina.
26. Naputak o sadržaju elektroničkog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH, SG BiH 8/13.
27. Naputak o sadržaju elektroničkog memorijskog elementa osobne iskaznice državljanina BiH, SG BiH 46/21.
28. Naputak o nabavi i skladištenju osobnih isprava, broj: 15-01/02-2-94/13 od 23.01.2013. godine
29. Naputak o radu povjerenstva za nabave, broj: 15-03-02-2-57/15 od 19.11.2015. godine
30. Procedura nabave, broj: 15-03-45-2-233/2015 od 11.03.2015. godine
31. Ugovor o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje od 10 godina, broj: 15-03-30-3-323/12 od 17.07.2012. godine.
32. Sporazum o tumačenju članka 3. stavak (3). točka a) ranije zaključenog Ugovora o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje 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 sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektroničkih osobnih iskaznica i održavanje sustava na razdoblje 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, osobnih iskaznica i vozačkih dozvola, studeni 2019. godina
35. Izvješće 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, osobnih iskaznica i vozačkih dozvola, broj: 15-05-07-12-1606-3/2020 od 14.03.2020. godine
36. Obrazac za procjenu količina
37. Izvješće revizije učinka „Digitalizacija TV signala u BiH“, broj: 05-16-1-1061/20, prosinac 2020. godine.
38. Izvješće revizije učinka „Nabava osobnih isprava – Studija slučaja“, broj: 01-02-03-09-16-1-7/16, prosinac 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 identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine za razdoblje 2016. – 2020., srpanj 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 temelju 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 nabavu 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 izvješća 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 uporabe kvalificiranih digitalnih potvrda, broj: 13-03-16-5-68-16/21 od 05.01.2022. godina.
49. Izvješće o evaluaciji projekta Implementiranje zajedničkih servisa za e-usluge, studeni 2019. godina.
50. Analiza pravnih aspekata pružanja elektroničkih usluga građanima i poslovnim subjektima za sva četiri upravne razine BiH, 13.01.2017. godina.
51. Izvod iz Plana javnih nabava za prvi kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-1-135-2/21 od 12.02.2021. godine.
52. Izvod iz Plana javnih nabava za drugi kvartal 2021. godine broj: 15-03-16-1-135/21 od 28.04.2021. godine.
53. Dopuna plana javnih nabava za drugi kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-5-135-13/21, 18. 05.2021. godine.
54. Izvod iz Plana javnih nabava za treći kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-5-135-14/21, 15.07.2021. godine.
55. Izvod iz dopune Plana javnih nabava za četvrti kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-1-135/21 od 01.12.2021. godine.
56. Izmjena Plana javnih nabava za drugi kvartal 2021. godine, broj: 15-03-16-1-135-15/21 od 9.09.2021. godine.
57. Izvod iz Plana javnih nabava za prvi kvartal 2022. godine, od 15.02.2022. godine.
58. Izmjena Plana javnih nabava za prvi kvartal 2022. godine, broj: 15-03-16-1-118/22 od 10.03.2022. godine.
59. Dopuna Plana javnih nabava za prvi kvartal 2022. godine, broj: 15-03-16-1-118/22 od 24.03.2022. godine.
60. Izvod iz Plana javnih nabava 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