



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

НАБАВКА ЛИЧНИХ ДОКУМЕНАТА Студија случаја

Број: 01-02-03-09-16-1-7/16

Сарајево, децембар 2015.



Набавка личних докумената Студија случаја

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Набавка личних докумената - студија случаја“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка, Водичем за осигурање квалитета у ревизији учинка и захтјевима релевантних ISSAI стандарда.

Циљ ревизије је био анализирати јесу ли IDDEEA и друге надлежне институције БиХ, које су имале своју улогу у процесу припреме и провођења набавке личних докумената, биле ефикасне у припреми и реализацији набавке и јесу ли предузимале одговарајуће активности да обезбиједи повољну набавну цијену докумената и функционалност електронске личне карте.

Налази ревизије указују да IDDEEA и друге надлежне институције БиХ нису у свим дијеловима процеса предузимале одговарајуће активности да омогуће provedбу транспарентног начина набавке, избор оптималног технолошког рјешења нових личних докумената, са аспекта безбједности и економичности и обезбиједи функционалност електронске личне карте.

IDDEEA и МЦП нису понудили могуће алтернативе изабраној технологији израде личних докумената, која је значајно скупља у односу на претходну, са аспекта бољег баланса безбједности и економичности и уважавања економских и других околности у којима се налази БиХ, а СМ БиХ, приликом одобравања набавке, није тражио овакве анализе.

IDDEEA и друге институције БиХ нису биле ефикасне у обезбјеђењу услова за омогућавање провођења транспарентнијих и конкурентнијих поступака јавне набавке личних докумената. Процедура набаве личних докумената је проведена најмање транспарентним поступком јавне набавке - преговарачким поступком без објаве обавијести, а да претходно није на транспарентан начин испитано постојање конкуренције за изабрану технологију.

У БИХ још увијек нису створени услови за кориштење е-сервиса помоћу електронске личне карте, иако је то био један од главних разлога за њено увођење. Након изданих више од 1,7 милиона електронских личних карата, и скоро три године од њеног издавања, она још увијек служи само као идентификациони документ.

Уговорене количине личних докумената се заснивају искључиво на историјским подацима, без узимања у обзир осталих релевантних фактора. На бази таквих података су формулисане врло чврсте уговорне одредбе у смислу динамике испоруке и укупних количина личних докумената. Имајући у виду да је у прве двије године издано за око 50% мање личних карата и за око 30% мање возачких дозвола од планиране и уговорене количине, постоји могућност да неће бити потребна укупно уговорена количина докумената.

У припреми и провођењу процедуре преговарачког поступка са једним понуђачем, чланови преговарачког тима нису располагали поузданим подацима о цијенама електронског чипа, нити су у преговорима посебно потенцирали питања укупне структуре потребног улагања за успостављање производње личних докумената у БиХ, што је ослабило преговарачку позицију IDDEEA-е.



На основу изнесених налаза и закључака, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке ИДДЕЕА, СМ БиХ и другим институцијама БиХ.

У складу са одредбама Закона, Нацрт извјештаја је достављен субјектима ревизије на очитовање. Након истека рока за очитовање, сачињен је коначан извјештај ревизије учинка, које Вам се доставља на даље поступање.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Џевад Некић

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман



САДРЖАЈ

Резиме	6
1. УВОД	8
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију	8
1.2. Циљеви ревизије и ревизиона питања	9
1.3. Критеријуми за процјену	10
1.4. Обим, ограничења и извори ревизије	11
1.4.1. Обим и ограничења ревизије	11
1.4.2. Извори информација и методе ревизије	12
1.5. Структура извјештаја	13
2. ЛИЧНА КАРТА И ВОЗАЧКА ДОЗВОЛА У БИХ – ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ ..	14
2.1. Законски, стратешки и међународни оквир	14
2.1.1. Услови за безвизни режим	14
2.1.2. Минимални безбједносни стандарди ЕУ	15
2.2. Уговор и цијене докумената	15
2.2.1. Уговор и уговорне одредбе	15
2.2.2. Одређивање цијене за грађане БИХ	17
2.3. Основне разлике старих и нових личних карата и возачких дозвола	18
2.4. Разлике у технологији израде старих и нових личних докумената	18
2.5. Праксе других држава	19
2.6. Функционалност личне карте – електронски сервиси	20
3. НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ	21
3.1. Ефикасност и економичност институција БиХ у припреми јавне набавке личних докумената и обезбјеђењу функционалности личне карте	21
3.1.1. Ефикасност институција БиХ у припреми и провођењу набавке личних докумената	21
3.1.2. Избор технологије и електронског чипа	22
3.1.2.1. Избор технологије	23
3.1.2.2. Избор и цијена електронског чипа	26
3.1.3. Активности институција на обезбјеђењу функционалности електронске личне карте у пракси	28
3.2. Преговарачки поступак набавке личних докумената	29
4. ЗАКЉУЧЦИ	33
4.1. Активности институција БиХ у припреми набавке личних докумената и обезбјеђењу функционалности електронске личне карте	33
4.2. Припрема и провођење преговарачког поступка	34
5. ПРЕПОРУКЕ	36
Прилози	



СКРАЋЕНИЦЕ И ЗНАЧЕЊЕ РИЈЕЧИ И ИЗРАЗА

AJH	Агенција за јавне набавке БиХ
БиХ	Босна и Херцеговина
ICAO	ICAO – Међународна организација за цивилно ваздухопловство (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
IDDEEA	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и заштиту података БиХ
ИП	Идејни пројекат
IPA	Инструмент предприступне помоћи (The Instrument for Pre-Accession Assistance)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Међународни стандарди врховних ревизионих институција
Канцеларија	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
КМ	Конвертибилна марка
МЦП	Министарство цивилних послова БиХ
PARCO	Канцеларија координатора за реформу јавне управе
Парламент БиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
СМ БиХ	Савјет Министара Босне и Херцеговине
УИНО	Управа за индиректно опорезивање БиХ



Резиме

Главни налази:

Са издавањем личних докумената се каснило два мјесеца. Највеће кашњење десило се у процедури усвајања законских прописа за коју је у плану наведено да ће трајати 12 мјесеци, а у коначници је трајала 21 мјесец.

Укупна набавна вриједност нових личних докумената, планирана у ИП, је већа за скоро 83 милиона КМ, у односу на укупну набавну вриједност личних докумената из претходног десетогодишњег периода.

У поступку ревизије није презентирани ниједан званични документ надлежних институција БиХ који, у фази припреме ИП, налаже избор највећег степена заштите личних докумената и примјену изабране технологије.

У ИП нису презентирани могућа алтернативна рјешења која нуде баланс безбједности и економичности у избору технологије и уважавају економске и друге околности у којима се налази БиХ и њени грађани, те обезбјеђују конкурентност у поступку набавке.

Информација МЦП-а, на основу које је СМ одобрио наставак активности, је фокусирана на околности и правдање изабране технологије, а није се бавила економским ефектима изабраног рјешења, односно ефектима по грађане БиХ, иако је у питању значајно повећање у односу на набавне цијене старих личних докумената.

СМ БиХ је усвојило информацију МЦП-а и предложене закључке и одобрило реализацију пројекта, иако она није садржавала битне информације по питању економичности нити је нудила приједлоге могућих алтернативних рјешења. СМ БиХ није тражило додатне анализе и алтернативне приједлоге за ово одређивање од МЦП-а, иако је у односу на претходну технологију израде личних карата ова технологија значајно скупља у односу на технологију кориштену у претходном циклусу издавања личних докумената.

Провођење преговарачког поступка са једним понуђачем довело је у питање транспарентност и економичност у набавке електронског чипа који у цијени личне карте, према процјенама IDDEEA-е, судјелује у вриједности између 30-45% или, изражено у апсолутној вриједности у односу на планирану количину личних карата, између 30 и 40 милиона КМ.

Након скоро три године издавања личних докумената, још увијек није извршено тестирање усклађености произведених личних докумената, укључујући постојање и карактеристике електронског чипа, са техничким захтјевима изнесеним у тендерској документацији.

Иако су укупни издаци које грађани плаћају за увођење електронског чипа и обезбјеђење функционалности личне карте значајни, још увијек нису развијени или нису у функцији сервиси које би грађани могли користити путем личне карте. Од увођења електронске личне карте протекло је скоро 3 године, а више од 1,7 милиона грађана је затражило и добило електронску личну карту.

Функционалност електронске личне карте се тренутно свела само на функцију идентификационог документа, што је била и прије увођења електронског чипа.



Преговори са понуђачем су били базирани на количини личних докумената која је била предвиђена у ИП, али се током реализације показало да планиране количине нису прецизно процијењене.

У 2013. и 2014. години, на основу стварних потреба грађана, испоручено је око 50% мање личних карата и око 30% мање возачких дозвола него што је то планирано и уговорено. Ово указује на могућност да, под условом наставка оваквог тренда, укупна количина личних докумената, на крају периода буде значајно мања од планиране.

За двије године испоруке личних докумената IDDEEA је из буџета исплатила аванс у вриједности од 15,3 милиона КМ, што износи око 60% у односу на стварно испоручену количину. Да је уговорена исплата аванса пратила стварно испоручене количине, у прве двије године било би плаћено свега 7,8 милиона КМ.

Из записника са обављених преговора евидентно је да преговарачки тим није наметао питање цијене електронског чипа која, као што је раније наведено, значајно утиче на коначну цијену докумената.

Занемарен је временски аспект код развоја технологије израде чипова, у смислу могућег смањивања цијене старијих генерација због изласка нове генерације чипова.

Чланови преговарачког тима током преговора нису имали тачне податке о томе на који начин и колико ће успостављање производње у БиХ коштати понуђача.

С циљем да се у разговорима са добављачем личних докумената покушају редефинисати одредбе Уговора које могу имати штетне посљедице по буџет институција БиХ, те да се електронска лична карта, за коју су грађани платили значајно веће износе у односу на претходну, учини функционалном у пуном капацитету, Уред је IDDEEA-и и СМ БиХ дао одређене препоруке. Препоруке су дате и осталим институцијама БиХ, којима слабости уочене на случају набавке личних докумената могу користити у њиховим активностима у припреми и провођењу процедура јавних набавки.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Према законима БиХ, сваки грађанин БиХ старији од 18 година дужан је имати личну карту, а за управљање моторним возилом и возачку дозволу. До 2003. године ови документи су издавани на основу ентитетских и кантоналних прописа, а 2003. године, у склопу пројекта CIPS¹, уведене су нове личне карте и возачке дозволе (лични документи), јединствене и једнообразне за све грађане БиХ. Како је за већину грађана БиХ прописано да је важење личних докумената 10 година, нове личне карте БиХ је увела почетком 2013. године.

Према својој надлежности, набавку нових личних карата и возачких дозвола (личних докумената) припремила је и провела Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ (IDDEEA), након чега је склопила Уговор² са предузећем Muehlbauer д.о.о Бања Лука (предузеће Muehlbauer). Набавци нових докумената претходиле су активности Савјета министара БиХ (СМ БиХ), који је усвојио Стратегију развоја IDDEEA-е³, те активности Парламента БиХ, који је измијенио постојећи Закон о личној карти држављана БиХ⁴. Измјене Закона су омогућиле увођење личне карте са електронским меморијским елементом (електронски чип).

Уговор је склопљен након проведене процедуре преговарања са једним понуђачем. Вриједност закљученог уговора за набавку личних докумената износила је 104,9 милиона КМ. Уговор је склопљен на десетогодишњи период, а закључком СМ БиХ је одређено да све трошкове набавке, администрирања и издавања докумената снесе грађани БиХ⁵.

Вриједност укупног пројекта је пуно значајнија ако се на вриједност Уговора додају и додатни издаци које ће имати грађани како би електронска карта била функционална у пуном капацитету.⁶

Набавка личних докумената привукла је доста велику пажњу јавности, имајући у виду значај и озбиљност посла. Док се с једне стране појављују афирмативни ставови о цијелом поступку и говори о томе како је БиХ добила најбоље и најсигурније документе, с друге стране појављују се ставови у којима се исказује сумња у регуларност цијелог поступка и отварају друга питања.

¹CIPS систем (Citizens' Identification Protection System = Систем идентификације и заштите грађана) је пројекат успостављања јединствене базе података о сваком држављанину БиХ, при чему се поред података о јединственом матичном броју око којег је организована, могу везати и други подаци о неком грађанину. Циљ је да, уз обезбјеђен безбједан систем приступа, државне институције и други органи могу користити те податке ради ефикаснијег и бржег рада.

² Пуни назив уговора: Уговор о испоруци и успостави система за дјелимичну персонализацију картица, испоруку опреме за персонализацију картица и надоградњу постојеће опреме за персонализацију картица као и испоруке картица и комплетног система за персонализацију електронских личних карата и одржавање система на 10 година.

³ Стратегија развоја IDDEEA-е, за период 2010-2015., усвојена је на 120. сједници СМ БиХ одржаној 29.4.2010. године. У Стратегији је, у складу са захтјевима европских тијела за ову област, предвиђено увођење нових докумената.

⁴ Закон о личној карти држављана БиХ ("Службени гласник БиХ", број [32/01](#), [16/02](#), [32/07](#), [53/07](#), [56/08](#), [18/12](#))

⁵ Закључци и сугестије са 5. сједнице СМ БиХ одржане 05.04.2012. године при чему се текст Информације усаглашава са сугестијама датим у мишљењу МФТ БиХ, на начин да се из цијене докумената приоритетно обезбиједи поврат улагања у систем издавања личних карата.

⁶ Поред овога постоје и фиксни трошкови пројекта који се односе на трошкове администрирања цијелим системом издавања личних карата о којима је више наведено у Поглављу 2. Извјештаја. За функционалност личне карте у кориштењу електронских сервиса, потребно ће бити извадити одговарајућу потврду од надлежних органа и набавити читач електронског чипа.



Кроз извјештаје о извршеној финансијског ревизији IDDEEA-е, Канцеларија је већ указивала на недостатке у самом Уговору, о чему се више може прочитати у извјештајима о финансијској ревизији IDDEEA-е, који су доступни на интернету⁷, а дијелом и у поглављу 2. овог Извјештаја.

Имајући у виду значај уочених слабости и неправилности, а према члану 19. Закона о ревизији, Канцеларија је, током ревизије финансијских извјештаја IDDEEA-е за 2012. годину, о свему обавијестила Тужилаштво БиХ.

Након потписивања Уговора појавили су се бројни медијски и други јавни коментари који проблематизирају набавку личних докумената. Најчешће се поставља питање висине цијене, транспарентности поступка и оправданости увођења скупљих документа.⁸

Према информацијама објављеним у медијима, Transparency International Босне и Херцеговине (ТИБиХ) је њемачким истражним органима упутио информације везане за набавку личних докумената.⁹

Након разматрања Извјештаја о обављеној финансијској ревизији IDDEEA-е у којима су наведене слабости и пропусти закљученог Уговора, Парламентарна скупштина БиХ је усвојила закључак према којем је задужила Канцеларију за ревизију институција БиХ да проведе ревизију учинка предметног Уговора.¹⁰

Уважавајући све наведене чињенице, Канцеларија је, у складу са принципима ISSAI 1 (III.), разумијевајући да се и Закључком Парламентарне скупштине БиХ жељело допринијети унапријеђењу кориштења и управљања јавним средствима, те у складу са ISSAI 300.10, одлучио додатно расвијетлити овај проблем са аспекта ревизије учинка.

1.2. Циљеви ревизије и ревизиона питања

Циљ ревизије је, на конкретном примјеру набавке личних докумената, анализирати јесу ли IDDEEA и друге надлежне институције БиХ које су имале своју улогу у процесу припреме и провођења набавке личних докумената биле ефикасне у припреми и реализацији набавке и јесу ли предузимале одговарајуће активности да обезбиједи повољну набавну цијену докумената и функционалност електронске личне карте.

Ревизија ће дати одговор на главно ревизионо питање и, сходно томе, дефинисана ревизиона потпитања. Главно ревизионо питање је:

Јесу ли IDDEEA и друге надлежне Институције БиХ које су биле укључене у процес припреме и провођења набавке личних докумената, у свим дијеловима процеса набавке предузимале одговарајуће активности у циљу обезбјеђења повољних услова набавке и њихове функционалности?

⁷ www.revizija.gov.ba

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

⁹ Дневни аваз, Интернет портал од 07.10.2014. године „ТИБиХ информисао њемачке истражитеље о набавкама IDDEEA.

¹⁰ Закључак Заступничког дома Парламентарне скупштине БиХ број: 01/а-50-1-15-73/14 од 25.9.2014. У Закључку се наводи следеће: „Задужује се Канцеларија за ревизију институција БиХ да обави и Представничком дому достави ревизију учинка Уговора о испоруци и успостави система за дјеломичну персонализацију картица, испоруку опреме за персонализацију картица и надоградњу постојеће опреме за персонализацију картица, као и испорука картица и комплетан систем за персонализацију електронских личних карата и одржавање система у раздобљу од 10 година.“



Одговор на ревизионо питање ће се добити одговарајући на сљедећа ревизиона потпитања:

1. Јесу ли IDDEEA и друге надлежне институције БиХ које су биле укључене у процес припреме и провођења процеса набавке личних докумената предузимале одговарајуће активности да омогуће провођење транспарентног начина набавке, избор оптималног технолошког рјешења нових личних докумената са аспекта безбједности и економичности, и функционалност електронске личне карте?

2. Је ли IDDEEA, у припреми и провођењу преговарачког поступка, предузимала одговарајуће активности за остваривање повољних услова набавке личних докумената?

1.3. Критеријуми за процјену

Сходно ISSAI 300.27, утврђени су одговарајући критеријуми који одговарају ревизионим питањима и повезани су са принципима економичности и ефикасности. Критеријуми ревизије представљају мјерила која се користе да би се дала оцјена предмета ревизије.

Основни критеријум за процјену:

Имајући на уму да је одређење власти да грађани плате све трошкове набавке, издавања и администрирања личних докумената, те основне принципе рада јавне управе, IDDEEA, као носилац активности, али и друге надлежне институције БиХ укључене у процес набавке, су предузимале максималне напоре да обезбиједи економичност и ефикасност у свакој фази процеса.

За потребе провођења ове ревизије детаљније су разрађени критеријуми ревизије за прво и друго ревизионо потпитање.

Критеријуми за прво ревизионо питање:

IDDEEA и друге надлежне институције БиХ су благовремено предузимале активности из своје надлежности како би обезбиједиле да се постигну планирани рокови који обезбјеђују благовремено издавање нових личних докумената и провођење транспарентних поступака набавке.

IDDEEA и друге надлежне институције БиХ су водиле рачуна о економским, безбједносним и другим околностима, битним за предметну област, у којима се налази БиХ, те на бази тога, на основу више прихватљивих приједлога, изабрале најповољније технолошко рјешење издавања нових личних докумената које успоставља баланс између безбједности и економичности и који, истовремено, не угрожава статус до сада постигнутих међународних споразума.

IDDEEA и друге надлежне институције БиХ су предузеле активност да обезбиједи пуну функционалност електронске личне карте, с обзиром на то да је њена унапријеђена функционалност главни разлог за већу цијену. Ово значи да су институције БиХ донијеле конкретне мјере за развој и увођење електронских сервиса, који ће најбрже обезбиједити користи за грађане БиХ те развиле већину потребних сервиса.



Критеријум за друго ревизионо питање:

У припремама за провођење преговарачког поступка, IDDEEA је направила јасан план преговора и извршила адекватне припреме те обезбиједила компетентан преговарачки тим, у којем доминирају стручњаци из предметне области.

Током провођења преговарачког поступка потенцирана су сва битна питања која утичу на коначну цијену личних докумената, вреднован је њихов утицај на коначну цијену и сви ризици правилно су уграђени у Уговор са одабраним понуђачем.

1.4. Обим, ограничења и извори ревизије

1.4.1. Обим и ограничења ревизије

Уважавајући изнесене разлоге за провођење предметне ревизије изнесене у поглављу 1.1. овог Извјештаја, приликом дефинисања обима ревизије учинка, као и током дизајнирања и провођења ревизије, примијењени су адекватни захтјеви предвиђени стандардима ISSAI 100 и 300, као и Етичким кодексом Канцеларије за ревизију.

Ревизија је усмјерена на испитивање јесу ли IDDEEA и друге надлежне институције БиХ на вријеме предузимале активности како би се са издавањем личних докумената могло започети у одређеном року, јесу ли приликом израде технолошког рјешења, његовог усвајања и провођења одабраног поступка набавке, институције БиХ водиле принципима економичности и ефикасности, како би обезбиједиле повољне цијене личних докумената.

Испитивало се и јесу ли IDDEEA и надлежне институције БиХ обезбиједиле пуну функционалност личних докумената имајући у виду да је због тога дошло до значајног повећања њихове цијене у односу на ранији период.

Ревизија се, у одређеним дијеловима, бавила и проблемима који су раније споменути у извјештајима финансијске ревизије, у мјери колико се такви налази уклапају у приступ ревизије учинка или у мјери колико је то потребно да се појасни или употпуни приступ ревизије учинка.

У студији су анализирани активности институција које су директно биле укључене у процес набавке и то: IDDEEA, МЦП и Савјет министара БиХ.

Приликом писања извјештаја, настојало се избјећи изношење и коментирање повјерљивих података који се тичу технологије израде личних докумената, на које је упозоравала IDDEEA, те због тога неки дијелови извјештаја нису детаљније објашњавани.

Није се испитивала оправданост увођења електронске личне карте, јер је то политичко одређење Парламентарне скупштине БиХ исказано кроз усвајање Измјена и допуна Закона о личној карти.

Ревизијом се није испитивало одређивање коначне цијене личних докумената за грађане БиХ, него само активности надлежних институција до момента закључивања Уговора са изабраним понуђачем. Коначну цијену докумената за грађане одредило је СМ БиХ на основу анализа које је понудила IDDEEA, након завршетка процедуре набавке докумената.



Ревизија није била фокусирана на процедурална, правна питања и питања усклађености, него на питања колико су IDDEEA и надлежне институције БиХ водиле рачуна о економичности и ефикасности у појединим фазама процеса набавке личних докумената.

Није било значајних ограничења у провођењу ревизије која би утицала на прикупљање и презентирање доказа и извођење закључака у постављеном обиму ревизије.

1.4.2. Извори информација и методе ревизије

Као главни извор информација за потребе ове студије кориштени су подаци из документације IDDEEA-е, различите врсте извјештаја, записника и преписке између IDDEEA-е и осталих институција.

Проведени су интервјуи са директором институције, члановима преговарачког тима из IDDEEA-е и другим представницима IDDEEA-е. Разговори са директором институције и представницима преговарачког тима обављени су у просторијама IDDEEA-е у Бањој Луци. Такођер, обављени су разговори и са представницима Министарства цивилних послова, Сектора за држављанство и путне исправе.

У циљу повећања ефикасности и економичности ревизије, додатна појашњења од IDDEEA-е тражена су путем е-маила, а одговори IDDEEA-е достављени су путем е-маила и службеним путем. Додатна појашњења од IDDEEA-е, али и других институција, тражена су и путем телефона.

Ради бољег разумијевања проблематике, чланови ревизијског тима обишли су и творницу предузећа Muehlbauer д.о.о., Бања Лука, као и Центар за персонализацију података у склопу IDDEEA-е. Том приликом, члановима тима је на коректан начин презентирао цијели процес израде и персонализирања личних докумената, начин уградње електронског чипа у тијело картице, као и начин провјере његове исправности.

У циљу прикупљана релевантних информација из предметне области, кориштени су извори са интернета, стручне студије, искуства других земаља, и то земаља из окружења, али и земаља ЕУ. Анализиран је правни оквир у БиХ, међународни ICAO стандарди који регулишу ову област, те Мапа пута безвизног режима.

У циљу објективног сагледавања проблематике, обављени су разговори у Агенцији за јавне набавке БиХ (AJH) и Канцеларији координатора за реформу јавне управе (PARCO).

Ревизиони тим је обавио и посјету Граничној полицији БиХ с циљем провјере функционалности личне карте, гдје се увјерио у постојање и функционалност електронског чипа приликом преласка границе БиХ.

Кориштени су и подаци из извјештаја Канцеларије о ревизији финансијских извјештаја институција БиХ, као и извјештаја о извршењу буџета институција БиХ.

Подаци добијени током интервјуисања представника IDDEEA-е и осталих институција БиХ успоређивани су са подацима из прикупљене документације из IDDEEA-е и других извора.

Добијене информације су анализирани и успоређивани са успостављеним критеријумима те су, на основу тога, израђени налази ревизије и донесени одређени закључци.



Ради информисања новог менаџмента IDDEEA-е¹¹ о самој ревизији и налазима ревизије, прије слања Нацрта извјештаја, одржана је презентација налаза у просторијама Канцеларије.

1.5. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни разлози који су определијели Канцеларију да проведе ревизију учинка набавке личних докумената. Представљен је циљ ревизије и ревизиона питања, обим и ограничења ревизије, критеријум ревизије, те извори и методе прикупљања и обраде информација и података.

Поглавље 2. даје основне информације о личним документима које се тичу законског, стратешког и међународног оквира. Дају се основне информације о склопљеном уговору и цијенама личних докумената. Такођер, представљене су основне разлике између старих и нових личних докумената, праксе других земаља и основни појмови о електронским сервисима, за чије кориштење је потребна електронска лична карта.

Основни налази, према дефинисаним ревизионим питањима и критеријумима ревизије, представљени су у Поглављу 3.

Поглавље 4. презентира закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке IDDEEA-и, СМ БиХ и свим другим институцијама БиХ.

¹¹ Нови директор IDDEEA-е именован је у завршној фази ревизије, након што је ревизијски тим обавио потребне разговоре са претходним директором, за вријеме чијег је мандата започет и окончан процес набавке личних докумената.



2. ЛИЧНА КАРТА И ВОЗАЧКА ДОЗВОЛА У БИХ – ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

2.1. Законски, стратешки и међународни оквир

Према Закону о личној карти, посједовање личне карте је обавезно за све грађане који су старији од 18 година, а којима је пребивалиште у БиХ, док је обавеза посједовања возачке дозволе утврђена Законом о основама безбједности саобраћаја на путевима у БиХ¹².

Прве јединствене личне карте грађани БиХ су добили 2003. године у склопу пројекта CIPS. Њихово важење је било 10 година, што значи да је важење првих CIPS исказница истекло у јануару 2013. године.

У складу са својом надлежношћу¹³, IDDEEA је, у фебруару 2010. године, израдила Стратегију развоја IDDEEA-е за период 2010-2015. Стратегију је усвојио СМ БиХ у априлу исте године.

Овим документом предвиђено је унапрјеђење личних докумената и увођење електронске личне карте, а као основни предуслов одређено је усвајање измјена Закона о личној карти, како би се добило законско упориште за издавање нових докумената.

Унапрјеђење сигурности докумената проистиче и из стандарда Организације међународног цивилног ваздухопловства (ICAO - *International Civil Aviation Organization*). ICAO је специјализирана установа Уједињених нација задужена за стални надзор увођења и провођења Конвенције за међународно цивилно ваздухопловство, а мјеродавна је и за прописивање и дефинисање стандарда за машински читљиве путне документе, а у ове документе се убраја и лична карта БиХ.

2.1.1. Услови за безвизни режим

Босна и Херцеговина је у оквиру дијалога о либерализацији визног режима са ЕУ имала обавезу имплементације одређених мјера и обавезу испуњења одређених захтјева, а према Мапи пута¹⁴ за либерализацију визног режима.

У оквиру једног од поглавља који су били предмет разматрања од стране Мониторинг тима из ЕУ формираног за провјеру испуњења обавеза БиХ, се посебно вршио преглед и евалуација/мјерење резултата из области безбједности докумената, при чему су се у оквиру наведене области пратиле и предузете активности на осигурању нивоа безбједности основних докумената (нпр. родни лист, увјерење о држављанству и др.) и личних карата, као и поштивање строгих процедура издавања.

У документу се не наводи који ниво безбједности основних докумената и личних карата се захтијева, а у оквиру наведене области у фокусу је издавање биометријских пасоша. Предмет разматрања Мониторинг тима је усклађеност безбједносних елемената биометријских пасоша са ICAO и ЕУ стандардима.

¹² Службени гласник БиХ, број [6/06](#), [75/06](#), [44/07](#), [84/09](#), [48/10](#), [18/13](#)

¹³ Поред осталог, IDDEEA је надлежна за послове предлагања и provedбе стратегије и развојне политике у БиХ у подручју идентификационих докумената, а према стандарду ICAO 9303 и другим релевантним стандардима, те за прописивање стандарда из области идентификационих докумената.

¹⁴ Мапа пута за либерализацију визног режима са БиХ представља механизам или документ у којем Европска комисија поставља одређене захтјеве пред БиХ. Испуњењем услова из Мапе пута грађани БиХ који посједују биометријске пасоше могу путовати у земље Шенгенског простора од 15. децембра 2010. године.



2.1.2. Минимални безбједносни стандарди ЕУ

Савјет за правду и унутрашње послове Савјета ЕУ је, 4.12.2006. године, на 2768. састанку, усвојио резолуцију/уредбу представника влада земаља чланица унутар Савјета ЕУ о минималним безбједносним (заштитним) стандардима за националне идентификационе личне карте држава чланица ЕУ. Стандарди пружају избор од више опција и не одређују тачан ниво заштите и безбједности у кориштењу материјала, техника издавања, техника штампања, итд.

2.2. Уговор и цијене докумената

2.2.1. Уговор и уговорне одредбе

Након што је Закон о измјенама и допунама Закона о личној карти усвојен на сједници Парламентарне скупштине БиХ, IDDEEA је започела процедуру јавне набавке личних докумената путем преговарачког поступка с једним понуђачем, без објаве обавијести.

IDDEEA је упутила позив за учествовање у преговарачком поступку набавке предузећу Muehlbauer ID Services GmbH из Њемачке. Понуду је доставила група понуђача коју чине наведено предузеће и тек основано предузеће Muehlbauer Бања Лука. Анализом достављене понуде, Комисија за провођење преговарачког поступка је констатовала да група понуђача испуњава потребне услове из тендерске документације.

Након проведеног преговарачког поступка, IDDEEA је доставила Правобранилаштву БиХ Нацрт уговора у којем се наводи да Уговор потписује директор IDDEEA-е и група понуђача (Muehlbauer ID Services GmbH са сједиштем у улици Josef-Muehlbauer Platz 1 Roding и Muehlbauer д.о.о. Бања Лука) коју представља директор предузећа Muehlbauer д.о.о. Бања Лука. Правобранилаштво БиХ дало је позитивно мишљење на достављени Нацрт уговора. Међутим, након тога, 17.7.2012. године, IDDEEA је потписала уговор само са предузећем Muehlbauer д.о.о. Бања Лука. У потписаном Уговору није наведено да ово предузеће заступа групу понуђача, како је то било наведено у Нацрту уговора. Према одредбама Закона¹⁵, IDDEEA је након потписивања Уговора исти доставила Правобранилаштву БиХ. Током ревизије нису нам презентирани подаци да је Правобранилаштво БиХ давало било какве коментаре на достављени Уговор.

СМ БиХ је након разматрања информације о систему електронске личне карте, возачке дозволе и систему за израду и персонализацију електронских личних карата и возачких дозвола, својим закључком дало сагласност IDDEEA-и да може закључити уговор.¹⁶

Уговор су потписали директор предузећа Muehlbauer д.о.о Бања Лука и помоћник директора IDDEEA-е за финансијске и правне послове. Уговор је потписан на 10 година, а вриједност уговора је близу 105 милиона КМ.

У сљедећој табели представљени су основни елементи укупне вриједности Уговора.

¹⁵ Члан 13. Закона о Правобранилаштву БиХ, Службени гласник БиХ број: 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 и 47/04)

¹⁶ Обавијест о закључцима СМ БиХ број: 05-07-1-1931-51/12 од 06.07.2012. године



Табела бр.1: Уговорене количине и цијене

Опис	Количина	Цијена/КМ	Износ/КМ
Личне карте	5.000.000	18,72	93.600.000
Возачке дозволе	2.000.000	4,68	9.360.000
Тестне картице	-	-	24.593
Софтвер и Хардвер	-	-	2.000.000
Укупно:	-	-	104.984.593

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из Уговора

Као што се види из табеле, највећи износ Уговора односи се на набавку личних докумената и то у износу од 102.960.000 КМ. Уговорене су и услуге одржавања чија вриједност зависи од броја пружених услуга, што може повећати укупну вриједност Уговора.

Након потписивања Уговора предузеће Muehlbauer д.о.о. Бања Лука је успоставило производњу личних докумената у објекту закупљеном од предузећа Nites д.о.о. Бања Лука, које је истовремено и сувласник предузећа Muehlbauer д.о.о. Бања Лука.

У Уговору су садржане одредбе за које је у Извјештају Канцеларије о извршеној финансијској ревизији IDDEEA-е за 2013. годину констатовано да постоје индиције о могућим штетним посљедицама за буџет институција БиХ, а исте су, уз друге додатне, наведене и у допису који је Канцеларија током ревизије, према члану 19. Закона о ревизији институција БиХ, упутила према Тужилаштву БиХ.

Дефинисане су минималне годишње количине личних докумената које је IDDEEA дужна купити без обзира на стварне потребе за документима. Уговорено је и авансно плаћање од 30% минималне обавезне годишње количине докумената коју IDDEEA треба купити. Ради осигурања доброг квалитета, добављач је дужан доставити банковну гаранцију наплативу на први позив у износу 2% уговорене годишње количине личних докумената. Опрема за персонализацију, у вриједности од 4.525.016 КМ, која се плаћа кроз цијену личних докумената и која се користи од стране IDDEEA-е, прелази у власништво IDDEEA-е након отплате 75% вриједности исте.

Такођер, уговорено је да гарантни период за опрему за персонализацију износи 12 мјесеци од испитивања техничке исправности на терену. Уговорене су цијене за интервенције по сервисном позиву за одржавање опреме које износе: за механичара (техничара) 1.250 ЕУР и за software инжењера (електроничара) по дану 1.500 ЕУР.

Према члану 27. Уговора, дефинисано је да ће све нејасноће и спорове приликом провођења одредби овог Уговора, купац и продавач покушати ријешити споразумно, мирним путем, у противном уговара се надлежност стварно и мјесно надлежног суда у БиХ. Сви спорови рјешавају се у складу са одредбама Уговора и према важећим законским прописима БиХ.

Први лични документи су издати у марту 2013. године. Закључно са 31.10.2015. године, произведено је и испоручено укупно 1.750.167 ком. електронских личних карата и 879.116 ком. возачких дозвола.



2.2.2. Одређивање цијене за грађане БиХ

Садашњу цијену докумената за грађане, по којој лична карта кошта 18 КМ, а возачка дозвола 60 КМ, одредио је СМ БиХ на основу Приједлога правилника о цијенама¹⁷(Правилник), који је предложила IDDEEA, а који према ранијем закључку СМ БиХ треба осигурати покривање издатака набавке и администрирања у процесу издавања докумената свих надлежних органа. У наставку се укратко представља начин на који су наведене институције БиХ одредиле коначне цијене личних докумената.

Осим IDDEEA-е као централног органа, у администрирање и издавање докумената укључени су кантонални МУП-ови у ФБиХ, станице јавне безбједности РС и Пододјел Владе Брчко дистрикта којима, према Правилнику, припада 20 КМ од цијене возачке дозволе за покривање трошкова издавања личних докумената.¹⁸ У наставку се презентирају подаци о трошковима издавања личних докумената према анализи IDDEEA-е.

Табела бр.2: Преглед расхода за одржавање система издавања личних докумената

Врста расхода	Планирани Износ за десетогодишњи период/КМ
Расходи потребни за набавку докумената	102.960.000
Износ који се издваја за потребе надлежног органа (МУП-ови ФБиХ, станице јавне безбједности РС, Влада Брчко дистрикта)	83.311.000
Износ који се издваја за потребе централног органа IDDEEA-е	58.729.000
УКУПНО:	245.000.000

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из Информације IDDEEA-е

Према подацима из табеле, за функционисање цијелог система издавања докумената за десетогодишњи период, потребно је око 245 милиона КМ. Међутим, за покривање ових издатака била би, према анализама IDDEEA-е, потребна цијена од 25 КМ за личну карту и 60 КМ за возачку дозволу.¹⁹

Како би помирили одређивање да се сви расходи система покрију из цијене личних докумената, а истовремено грађанима обезбиједили јефтинији документи, СМ је затражило да IDDEEA изради анализу и испита могућност да се цијена личне карте смањи, па и по цијену да се повећа цијена за возачке дозволе. Након тога, IDDEEA је доставила нови приједлог цијена и то 18 КМ за личну карту и 80 КМ за возачку дозволу, а СМ БиХ затражио да се достави додатна свеобухватна анализа.²⁰

IDDEEA је израдила Допуну информације у којој је предложила могућност да се цијена одреди на начин да покрива расходе на трогодишњем нивоу²¹, а да се након три године,

¹⁷ Правилник о цијенама је донесен на 27. сједници СМ БиХ, одржаној 16.11.2012. године

¹⁸ IDDEEA-и је према Правилнику припало 40 КМ за трошкове набавке личних докумената и трошкове IDDEEA-е, а надлежним органима 20 КМ за покривање њихових трошкова. Такођер, одлучено је да се терет комплетног увођења овог система намирује из цијене возачких дозвола с циљем да цијена личне карте буде што мања, имајући у виду да је она потребна сваком грађанину БиХ.

¹⁹ Подаци из Информације IDDEEA-е о систему електронске личне карте, возачке дозволе и систему за израду и персонализовање електронских личних карата и возачких дозвола. Информација усвојена на 12. сједници СМ, одржаној 4.7.2012. године.

²⁰ СМ БиХ је затражило да свеобухватна анализа обухвати и преглед цијена и квалитета личних докумената у земљама регије и ЕУ, након чега су се министри требали изјаснити о цијенама.

²¹ Предвиђени расходи на трогодишњем нивоу су 115.223.000 КМ, и то: за набавку докумената - 71.604.000 КМ, за потребе надлежних органа – 26.000.000 КМ, за потребе IDDEEA-е - 17.619.000 КМ.



из вишка средстава прикупљених на трогодишњем нивоу²², изнађу и нова средства како би грађани платили нижу или исту цијену. На основу ове анализе утврђена је цијена докумената за грађане у износу од 18 КМ за личне карте и 60 КМ за возачке дозволе. Правилником је утврђено да наведене цијене вриједу до 31.12.2015. године, а да се до тада изврше анализе и изврше евентуалне корекције Правилника.

У међувремену, у складу са закључком СМ БиХ, IDDEEA је припремила Приједлог новог правилника који не предвиђа промјену цијена, али је СМ БИХ одгодио изјашњавање о овом приједлогу.²³

2.3. Основне разлике старих и нових личних карата и возачких дозвола

Према изјавама представника IDDEEA-е, стари лични документи су у вријеме издавања, 2003. године, представљали документе изузетно високог квалитета са добрим заштитним/безбједносним елементима.

Нова лична карта и возачка дозвола имају додатне или унапријеђене безбједносне елементе у односу на претходне. Значајније промјене доживјела је лична карта.

Нова лична карта, за разлику од старе, садржи електронски чип због којег се и назива електронска лична карта и неколико других безбједносних побољшања. Електронски чип је бесконтактни чип који је интегрисан у тијело картице заједно са антеном. Због тога је електронска лична карта у БиХ бесконтактна јер за размјену података са окружењем користи антену уграђену у тијело картице.

На електронском чипу се налазе и инсталиране апликације које се уписују током процеса израде личне карте које јој дају функционалност. Апликације су намијењене за дигитално представљање грађана БиХ, односно кориштење различитих електронских сервиса, или могу бити намијењене за потребе дигиталног потписивања докумената. Сви подаци који су видљиви на личној карти су похрањени и на електронском чипу.

Детаљније информације о дизајну и безбједносним елементима старе и нове личне карте и возачке дозволе, представљене су у Прилогу број 1. овог Извјештаја.

2.4. Разлике у технологији израде старих и нових личних докумената

За разлику од тренутног начина персонализације и израде личних докумената, обрасци, односно тијела старе личне карте и возачке дозволе су се производила и израђивала у иностранству (Предузеће Tgub из Швицарске) и била су достављана на персонализацију у БиХ. Достављени бјанко обрасци су се складиштили у просторијама под надзором IDDEEA-е, а по потреби, односно броју пристиглих захтјева, су узимани са складишта у радне просторије IDDEEA-е гдје је на посебним машинама вршен упис личних података, односно персонализација докумената. Персонализовани документи су затим дистрибуисани у надлежне МУП-ове и станице јавне безбједности РС, одакле су достављани грађанима.

Нова технологија израде личних докумената, имплементирана након потписивања Уговора са предузећем Muehlbauer, подразумева да је предузеће Muehlbauer закупило простор и инсталирало опрему за производњу тијела картице у непосредној близини сједишта IDDEEA-е у Бањој Луци. Ово обезбјеђује двоструко побољшање безбједности,

²² С обзиром на то да се у прве три године очекује највише прихода, према плану се требао створити вишак прихода који се онда планирао трошити за покриће расхода наредног седмогодишњег периода.

²³ 28. сједница СМ БиХ одржана 22.10.2015. године.



и то да се личне карте и возачке дозволе израђују по јединственој технологији, гдје се након захтјева грађанина ради угњежђивање фотографије у тијело документа, затим се у творници израђује тијело картице и потом се, дјеломично персонализовано (са сликом у тијелу картице), доставља у просторије IDDEEA-е гдје се уписују остали подаци тражиоца документа²⁴.

Овај поступак омогућава да се не стварају залихе тијела картица, док не пристигне захтјев за издавање документа од стране неког од грађана. Након уписивања података у просторијама IDDEEA-е, документи се дистрибуирају до МУП-ова у ФБиХ, станица јавне безбједности РС и Пододјела Владе Брчко дистрикта за лична документа, одакле се испоручују грађанима.

2.5. Праксе других држава

Праксе других држава у погледу технологије израде личних докумената су различите, као и цијене докумената. Лични документи се разликују по броју и врсти заштитних елемената, а највидљивије су разлике у квалитету фотографије и врсти материјала од којих су грађене.

Цијене личних докумената у свијету су различите од државе до државе. То је и разумљиво, јер коначна цијена коју ће платити грађани директно зависи од више фактора, као што су изабрана технологија, односно набавна цијена документа, дизајн документа, бројност и ефикасност администрације, али и одлуке владе који дио трошкова ће сносити директно грађани, а који дио ће се финансирати из неких других извора.

У наставку се даје преглед цијена личних докумената за неке државе из окружења и неке од држава Европске уније (ЕУ) које плаћају грађани тих држава. Детаљнији преглед је дан у Прилогу број 2 овог Извјештаја.

Табела бр. 3: Компаративни преглед цијена личних карата и возачких дозвола у неким државама

Назив државе	Цијена личне карте/ЕУР	Цијена возачке дозволе/ЕУР
Босна и Херцеговина	9,20	30,6
Швицарска	65	46
Шведска	43	48,5
Њемачка	28,8	24
Естонија	25	26
Словенија	18,8	21,4
Хрватска	10,4	24,4
Србија	9,6	13
Црна Гора	5	15
Македонија	3	4,5

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу података са службених страница институција које издају личне документе

Напомена: цијене су конвертиране из домаћих валута у еуро (€) ради лакшег поређења.

Подаци приказани у табели су информативног карактера и из њих се не могу извучити озбиљни закључци без проведене дубље анализе и узимања у обзир свих горе набројаних специфичности. Поређење ових података је веома комплексно и у разматрању би, ради објективне слике, требало користити и платежну способност грађана појединих држава да би се добила конкретнија и јаснија слика. Такођер,

²⁴ У просторијама Центра за персонализацију, на тијело картице се уписују сви други лични подаци тражиоца документа (видјети у Прилогу број 1), а дио података се уписује на електронски чип.



поређење отежава и различит период важења докумената. У неким земљама документи вриједу 5 година, док у другим вриједу 10 година.

Такођер, током ревизије није било могуће прикупити податке о набавним цијенама у другим државама и извршити поређење са набавним цијенама постигнутим у БиХ, јер су технологије, али и други услови који утичу на остварене цијене приликом набавке, као што је количина докумената, значајно различити од државе до државе.

2.6. Функционалност личне карте – електронски сервиси

Електронска лична карта је један од основних предуслова за кориштење електронских сервиса. То истовремено не значи да се електронски сервиси могу користити искључиво путем електронске личне карте, јер је могуће да различити системи користе и друге паметне картице за ове намјене (примјер, банкарски систем). Генерално, тренд у свијету је да земље масовно почињу да издају електронске личне карте за своје грађане. Према неким истраживањима, од 2013. до 2018. године глобално тржиште националних електронских исказница ће генерисати око 54 милијарди УС долара, док ће до 2018. године број ових исказница у свијету бити око 3,5 милијарди.²⁵ Азија ће предњачити са учешћем од око 70 % тржишта, док ће на другом мјесту бити ЕУ са око 11 % учешћа.

Као што је раније наведено, електронске личне карте су личне карте које у себи садрже електронски чип и које могу обрађивати информације. Тиме се подразумијева да картица може примати, меморисати, обрађивати и одашилјати податке. Такођер, посебан акценат се ставља на безбједност података, као и на широк спектар примјене.

Европска унија је у децембру 2006. године усвојила директиву „The EU Services Directive (Directive 2006/123/EG)“ или EUSD. Циљ EUSD директиве је успостава тржишта услуга/сервиса на нивоу државних администрација како би се највећи пословни сектор европске економије - услуге – отворио ка пословним субјектима и грађанству широм ЕУ. Улога директиве је поједностављење административних процедура, а самим тиме и успостава ефикасније администрације коју пружају јавни органи ка грађанима.

Функционални захтјеви истакнути у EUSD директиви се односе на идентификацију двадесет (20) сервиса чија имплементација може донијети највеће ефекте када је у питању повећање ефикасности државне администрације, са једне стране, односно стварање позитивних економских ефеката на тржишту, с друге стране. Имплементацијом ових сервиса, органи управе стварају предуслове за пуну подршку EUSD циљевима. Попис сервиса који се требају пружити пословним субјектима и грађанима се налази у Прилогу број 3. Поред ових сервиса, институције могу развијати и друге сервисе за грађане.

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



3. НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ

У овом поглављу анализираће се колико су IDDEEA и надлежне институције БиХ примјењивале принципе економичности и ефикасности у избору процедуре за набавку личних карата, технологије њихове израде, избору компоненти електронске личне карте, омогућавању функционалности електронске личне карте, поступку припреме преговарачког поступка и самог процеса преговарања.

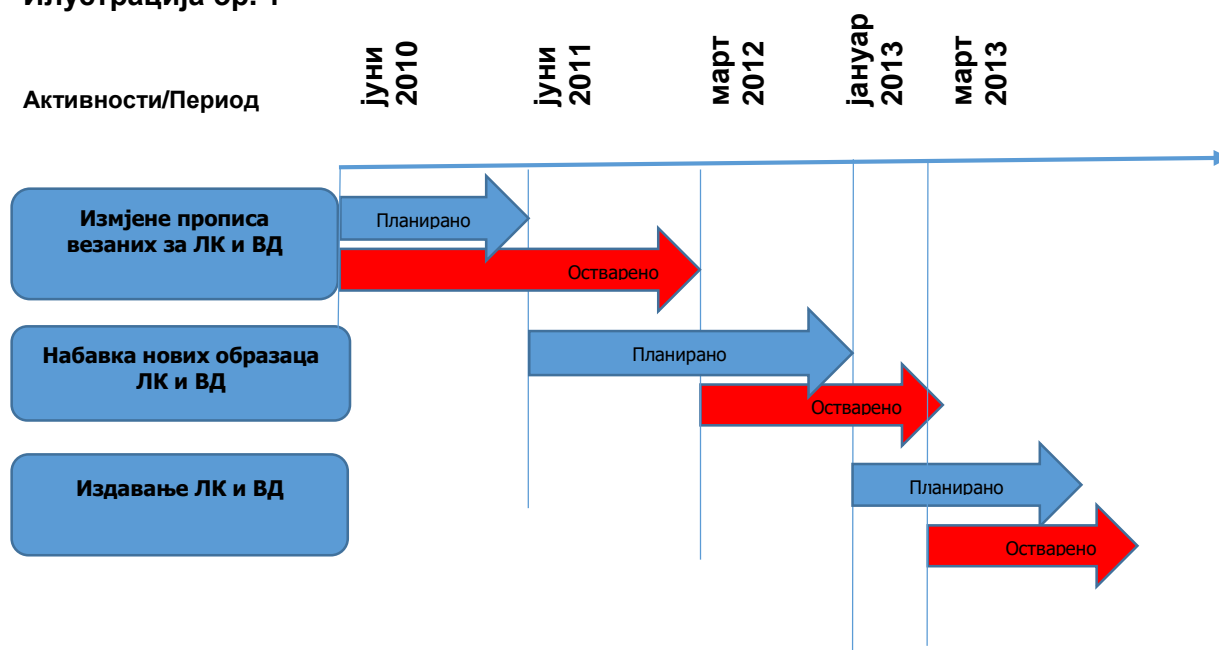
3.1. Ефикасност и економичност институција БиХ у припреми јавне набавке личних докумената и обезбјеђењу функционалности личне карте

У првом поглављу презентирају се налази који се односе на активности у процесу припреме набавке личних докумената и обезбјеђењу функционалности личне карте.

3.1.1. Ефикасност институција БиХ у припреми и провођењу набавке личних докумената

У стратегији развоја IDDEEA-е, коју је усвојило СМ БиХ, планирано је да се са издавањем нових личних докумената започне са 1.1.2013. године, када престају важити први документи издати прије десет година, али је дошло до кашњења у остваривању појединих активности.

Илустрација бр. 1



Као што се из илустрације види, са издавањем личних докумената се каснило два мјесеца. Највеће кашњење десило се у процедури усвајања законских прописа за коју је у плану наведено да ће трајати 12 мјесеци, а у коначници је трајала 21 мјесец.²⁶

²⁶ Стратегијом је предвиђено да је за усвајање законских и проведбених прописа потребно 19 мјесеци, али с обзиром на то да проведбени прописи нису услов за почетак набавке личних докумената, они нису урачунати у овој илустрацији.



Усвајање Закона о личној карти, који је био основни предуслов за увођење нових личних докумената предвиђених стратегијом развоја IDDEEA-е, требао је према плану бити усвојен половином 2011. године, а усвојен је тек крајем фебруара 2012. год.²⁷

МЦП је приједлог овог Закона упутило СМ БиХ крајем августа 2010. године, а СМ БиХ је приједлог упутио Парламенту крајем јануара 2011. године. Након тога, Закон се задржао у парламентарној процедури годину дана, те је, умјесто планираног рока према динамици потребној за правовремено увођење докумената, рок предвиђен за усвајање Закона прекорачен за девет мјесеци.

Наведена кашњења су се у коначници одразила и на смањење времена за провођење активности поступка јавне набавке за коју је планом предвиђено 19 мјесеци²⁸, а на располагању је, након кашњења у осталим активностима, преостало 10 мјесеци. Након усвајања Закона, IDDEEA и МЦП у својим документима ово кашњење наводе као оправдање за избор преговарачког поступка с једним понуђачем, али и за избор технологије израде личних карата. О утицају временског аспекта на избор технологије и процедуре преговарачког поступка говори се у наредним поглављима Извјештаја.

У два мјесеца кашњења почетка издавања личних докумената, према подацима из IDDEEA-е, издано је око 35.000 старих личних докумената које је IDDEEA имала на залихама²⁹. Свих 35.000 лица која су набавила старе личне документе ће, ако им се укаже потреба за кориштењем нових личних докумената, што је за очекивати, с обзиром на разлоге који су наведени за њихово увођење, имати додатне издатке, у укупном износу од око 800.000 КМ.

3.1.2. Избор технологије и електронског чипа

За потребе увођења нових личних докумената, након усвајања Закона о личној карти, IDDEEA је израдила *Идејни пројект - лична карта и возачка дозвола (Идејни пројект)*, који је у много чему утицао на даљњи ток реализације овог важног пројекта, али у којем су током ревизије уочене одређене слабости, о којима ће бити говора у наставку Извјештаја.

Технологија израде, безбједносна побољшања и дизајн докумената које су одређене Идејним пројектом утицали су на веће набавне цијене личних докумената, у односу на документе који су издавани претходних десет година.

Табела бр. 4: Разлика у набавној цијени старих и нових докумената наведених у Идејном пројекту у КМ

Назив документа	Набавна цијена старих докумената	Набавна цијена нових докумената ³⁰	Разлика
Лична карта	2,88	18,72	15,84
Возачка дозвола	2,88	4,68	1,80

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из документације IDDEEA-е

²⁷ Измјена и допуна Закона о личној карти усвојена је 2.2.2012. на сједници Представничког дома Парламента БиХ, а 29.2.2012.год. на сједници Дома народа Парламента БиХ.

²⁸ Овај рок укључује вријеме потребно за провођење набавке и потребна тестирања технологије.

²⁹ Према Информацији МЦП-а, у вријеме доношења Закона о личној карти IDDEEA је имала на залихама још око 250.000 старих, бјанко докумената. Преостали бјанко документи, према ријечима руководиоца Центра за персонализацију података, су уништени, након почетка издавања нових личних докумената.

³⁰ У набавну цијену личних докумената урачуната је и вриједност опреме за персонализацију у вриједности од 4.525.026 КМ, која према Уговору прелази у власништво IDDEEA-е након отплате 75% укупно уговорене вриједности докумената.



Као што се из табеле види, набавна цијена нове личне карте је виша у односу на претходну за више од 15 КМ по комаду, док је возачка дозвола скупља за нешто више од 1 КМ. Током преговора остварена је иста цијена која је наведена у Идејном пројекту.

Ако се узме у обзир да је IDDEEA у Идејном пројекту предвидјела одређене количине докумената које ће се у десетогодишњем периоду (2013.-2022.) испоручити грађанима БиХ, на основу података из претходних десет година (2003.-2012), добију се сљедећи показатељи:

Табела бр.5: Укупна разлика у цијени према планираним количинама личних докумената

Врста документа	Планиране количина	Разлика цијена/ КМ	Износ/ КМ
Лична карта	5.000.000	15,84	79.200.000
Возачка дозвола	2.000.000	1.80	3.600.000
Укупно:	-	-	82.800.000

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из документације IDDEEA-е

Као што се из табеле види, укупна набавна вриједност нових личних докумената, планирана у ИП, је већа за скоро 83 милиона КМ, у односу на укупну набавну вриједност личних докумената из претходног десетогодишњег периода. Поред овога, предвиђени су и додатни захтјеви за грађане БиХ, како би се обезбиједила пуна функционалност електронске личне карте, као што су читачи бесконтактних чипова и квалификована потврда, што још више повећава овај износ, о чему ће бити ријечи у наставку Извјештаја.

Као основни разлози за повећање набавне цијене личних докумената, на основу документације IDDEEA-е и МЦП-а, идентификовани су сљедећи разлози: цијена чипа који се уграђује у тијело личне карте, избор технологије израде и, у мањој мјери, друга безбједносна побољшања.

3.1.2.1. Избор технологије

Као што је наведено, избор технологије је један од важних разлога за повећање набавне цијене докумената, али и за избор набавке путем преговарачког поступка са једним понуђачем. У наставку говоримо о разлозима које IDDEEA и МЦП наводе као разлоге који су утицали на избор технологије и утицају технологије на избор преговарачког поступка с једним понуђачем.

а) Идејни пројекат – лична карта и возачка дозвола

IDDEEA је у ИП за израду докумената предложила рјешење за које наводи да представља највећи степен заштите докумената и технолошки прво и јединствено рјешење у свијету, према којем се производња личних докумената врши технологијом угњежђивања слике у тијелу документа. IDDEEA је, осим угњежђивања слике у тијело документа и уградње чипа, предложила и додатна безбједносна побољшања на личној карти и возачкој дозволи.³¹

У поступку ревизије није презентираниједан званични документ надлежних институција БиХ који, у фази припреме ИП, налаже избор највећег степена заштите личних

³¹ Детаљније се може видјети у Прилогу Извјештаја број 1. (подаци преузети са званичне Интернет странице IDDEEA-е)



докумената и примјену изабране технологије³². Након анализе ICAO стандарда, Мапе пута безвизног режима за БиХ и минималних безбједносних стандарда ЕУ, на које се у својим образложењима позива IDDEEA, ревизија се није увјерила да се у њима захтјева највећи степен безбједности личних докумената.³³

Допис специјалног представника Европске уније у БиХ³⁴, на који се у разговорима и дописима позивају представници IDDEEA-е, који је упућен посланицима Парламента БиХ, такођер не говори о избору одређене технологије, него наглашава потребу усвајања Закона о личној карти и увођење електронских карата у циљу повећања безбједности докумената и могућности да грађани БиХ добију боље услуге путем електронских сервиса.

У ИП нису презентирана могућа алтернативна рјешења која нуде баланс безбједности и економичности у избору технологије и уважавају економске и друге околности у којима се налази БиХ и њени грађани, те обезбјеђују конкурентност у поступку набавке. На питање Канцеларије да ли IDDEEA треба да предложи оптимално рјешење које уважава аспекте безбједности и економичности и тражи одређени баланс кроз различите алтернативе, представници IDDEEA-е су одговорили да је ова институција задужена да предложи најбоље рјешење које надлежне институције не морају усвојити. Такођер, представници IDDEEA-е су током разговора навели да је у вријеме разматрања технолошких могућности била актуална тема о укидању безвизног режима, те су, сходно томе, жељели избјећи сваку могућност да се безбједност докумената доведе у везу са оваквим развојем догађаја.

У ИП се наводи да предложена технологију може примијенити само постојећи испоручилац опреме за персонализацију докумената, предузеће Muehlbauer, а да нису, како је већ наведено, понуђене могуће алтернативе у циљу постизања боље конкурентности. Као додатни разлог за ово одређење, у ИП, а касније и у Информацији МЦП-а, се наводи и то да изабрана технологија омогућава интегрисаност са постојећим системом персонализације докумената. Током ревизије је утврђено да је технологија израде претходне генерације личних докумената раздвајала процес персонализације и набавку тијела докумената, те је тако омогућавала већу конкуренцију.

Иако у ИП IDDEEA наводи да је извршила анализу конкуренције за изабрану технологију, ревизијом се, а због нетранспарентног начина на који је испитивано тржиште, нисмо увјерили да не постоји конкуренција за изабрану технологију.

У одговору на упит Канцеларије у вези са избором технологије, представници IDDEEA-е су навели да није било довољно времена за озбиљне анализе и да се такве анализе плаћају. Анализом временског аспекта није потврђено да је недостатак времена могао представљати пресудан аргумент, имајући у виду да је IDDEEA на располагању имала вријеме од усвајања Стратегије развоја у 2010. години.

Осим технологије израде личних докумената, као предност предложеног технолошког рјешења, наводи се и повећање степена безбједности од отуђења и злоупотребе

³² Као дио документације Канцеларији је достављена *Службена белешка*, коју је израдио директор IDDEEA-е, у којој се наводи да је 1.2.2012. године одржан разговор са министром МЦП-а, на којем је закључено да треба припремити документ који ће извршити анализу могућности увођења новог система личних карата те да је неопходно да МЦП упутити информацију СМ БиХ у којој ће се размотрити могућност да се проведе скраћена процедура набавке образаца, на начин да се у близини просторија Агенције успостави производња тијела докумената од стране постојећег испоручиоца технологија.

³³ Ови документи говоре опћенито о потреби унапрјеђења безбједности личних докумената, али не сугеришу државама који ниво технологије да уведу. Основни подаци о овим документима наведени су у поглављу 2. Извјештаја.

³⁴ Писмо шефа Делегације ЕУ у БиХ и специјалног представника Петера Соренсена (DELBIH/HoD(2011)D/3556 од 04.11.2011. године).



докумената због непостојања залиха докумената.³⁵ Истовремено, на питање Канцеларије, представници IDDEEA-е одговорили су да у претходном десетогодишњем циклусу није било крађе бјанко тијела личних докумената током транспорта до БиХ³⁶, нити је било крађе бјанко тијела картица из складишта IDDEEA-е у Бањој Луци. У свом образложењу IDDEEA је навела случајеве крађе, прије свега, пасоша у државама ЕУ.

Иако изабрана технологија подразумијева да понуђач успостави производњу докумената у БиХ, што значи да обезбједи објект и сву опрему у близини сједишта IDDEEA-е, у ИП нису приказане посебне анализе о томе колико ово утиче на цијену коју ће платити грађани БиХ. Представници понуђача су током разговора наводили да ово има значајан удио на цијену јер захтјева значајно улагање које оптерећује њихово пословање до момента наплате.

Као једно од образложења за избор технологије и преговора са једним понуђачем, у ИП се наводе досадашње улагање у опрему и стечена знања. Анализом досадашњих улагања утврђено је да се она углавном односе на улагања у Центар за персонализацију података, те да није довољно анализирана могућност да се, код избора технологије, набавка везана уз процес персонализације посматра одвојено од процеса набавке тијела докумената.

б) Информација МЦП

На основу ИП који је израдила IDDEEA настала је Информација МЦП-а о примјени Закона о личној карти (Информација МЦП-а), на основу које је СМ БиХ одобрио наставак активности на набавци личних докумената.³⁷

Информација МЦП-а је фокусирана на околности и правдање изабране технологије, а није се бавила економским ефектима изабраног рјешења, односно ефектима по грађане БиХ, иако је у питању значајно повећање у односу на набавне цијене старих личних докумената.

У информацији се уопште не наводи процијењена набавна цијена докумената која је наведена у Идејном пројекту, укупна вриједност цијелог пројекта, додатни издаци којима ће бити изложени грађани БиХ и сл., нити се нуде могућа алтернативна рјешења прихватљивог степена безбједности.

МЦП је из Идејног пројекта у своју Информацију пренијело дијелове којима се оправдава изабрана технологија и предлаже провођење преговора са постојећим испоручиоцем технологије за персонализацију, иако је то, по ЗЈН, надлежност самог уговорног органа, у овом случају, IDDEEA-е.

³⁵ Непостојање залиха докумената подразумијева и непостојање ризика фалсификовања докумената чиме се, према образложењу IDDEEA-е, уводи максималан степен заштите. Према тврдњама из IDDEEA-е, одлучено је да се прихвати производња докумената са сликом у тијелу документа, а која гарантује максималну безбједност дијела система докумената за коју је БиХ надлежна, односно омогућава да не постоје залихе бјанко докумената, а што представља јединствен принцип у свијету коме теже све земље, а реализован је у Њемачкој. Више детаља наведено је у Поглављу 2. Извјештаја.

³⁶ Начин производње и персонализације старих личних карата и возачких дозвола је подразумијевао израду тијела документа са свим потребним елементима у иностранству, с обзиром да је добављач за тијело докумената био смјештен и имао производне капацитете у иностранству, те достављање бјанко или празних образаца докумената авионским или друмским путем у БиХ ради персонализације, тј. уписа података носиоца личне карте на тијело документа.

³⁷ Обавијест о закључку Савјета министара БиХ, бр. 05-07-1-915-8/12 од 6.4.2012. године, према којој је Савјет министара БиХ на другом дијелу 5. сједнице одржане 5.4.2012. године размотрио и усвојио Информацију о примјени Закона о личној карти, с предложеним закључцима. Закључци гласе: 1. усваја се Информација о примјени Закона о личној карти; 2. Савјет министара БиХ захтијева од Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размјену података, да створи услове за издавање личних карата БиХ почевши од 1.1.2013. године и у том смислу оцјењује да су испуњени услови из члана 11. став (4) тачка а) подтачке 3 и 4, а у вези са чланом 5. став (1) тачка б) Закона о јавним набавкама БиХ и одобрава Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података да проведе поступак.



У сектору МЦП-а задуженом за личне документе нису вршили анализу ИП са аспекта испитивања могућности за алтернативна рјешења и могућности за избор технологије која би омогућила већу конкурентност, нити су тражили додатна објашњења од IDDEEA-е у овом смислу. У разговору са представницима МЦП-а наведено је да МЦП у стручном смислу не располаже капацитетима да би могло пратити рад IDDEEA-е, па тако ни давати мишљења и коментаре на њихове понуђене приједлоге.

У информацији МЦП-а, као и у ИП који је урадила IDDEEA, као један од разлог за провођење преговарачког поступка, али и за избор технологије, наводи се недостатак времена за провођење транспарентнијих набавки о којем је било ријечи у првом поглављу, али се не наводе разлози због којих нису узете у обзир могућности за провођење преговарачког поступка са више понуђача, која обезбјеђује већи степен конкурентности и временски приближно исто трајање процедуре у односу на provedени поступак.³⁸ Изузимање одређеног поступка из Закона о јавним набавкама не значи да је уговорни орган ослобођен обавезе да обезбиједи конкуренцију.

Осим тога, IDDEEA и МЦП су за избор технологије имали на располагању вријеме од 2010. године, када је усвојена Стратегија развоја IDDEEA-е, у којој је предвиђено унапрјеђење безбједности. Процедуре измјене Закона које су успориле активности, а на које се позивају IDDEEA и МЦП, имале су предвидиве резултате који су могли бити кориштени у анализама.

Мишљење на Информацију које је на захтјев МЦП-а доставило МФТ, такођер не улази у проблематику економичности изабраног и предложеног технолошког рјешења, него се бави питањем начина на који ће се затворити финансијска конструкција. МФТ указује на слабости у планирању финансијских средстава и недостатке Информације у погледу анализе ефеката по буџет институција БиХ, те даје сагласност уз услов да се кроз цијену личних докумената обезбиједи поврат улагања, односно да све трошкове плате грађани БиХ.

СМ БиХ је усвојио информацију МЦП-а и предложене закључке и одобрило реализацију пројекта, иако она није садржавала битне информације по питању економичности нити је нудила приједлоге могућих алтернативних рјешења. СМ БиХ није тражило додатне анализе и алтернативне приједлоге за ово одређење од МЦП-а, иако је у односу на претходну технологију израде личних карата ова технологија значајно скупља у односу на технологију кориштену у претходном циклусу издавања личних докумената.

Поступак набавке требао је бити у потпуности у надлежности IDDEEA-е. Међутим, СМ БиХ је разматрајући информацију МЦП-а о примјени Закона о личној карти, прихватио понуђену информацију заједно са закључцима којима се одобрава IDDEEA-и да проведе поступак.

3.1.2.2. Избор и цијена електронског чипа

Као што је наведено у Поглављу 2., постоји тренд увођења електронских личних карата у свијету, а као главни разлози наводе се могућности да се лична карта искористи као инструмент помоћу којег ће грађани моћи користити електронске сервисе, да се лична

³⁸ Преговарачки поступак са више понуђача, по Закону о јавним набавкама, траје незнатно дуже од преговарачког поступка са једним понуђачем. Набавка која је ослобођена примјене Закона о јавним набавкама нема ограничења у погледу времена трајања набавке, нити ограничења у погледу броја понуђача с којима ће се обавити преговори. Такођер, преговарањем изван Закона о јавним набавкама искључује се могућност успоравања процеса због евентуалног жалбеног поступка који је могућ ако се користи процедура јавних набавки према ЗЈН.



карта користи као путни документ (у земљама ЕУ) и повећање безбједности. Електронски чип је саставни дио електронске личне карте.

Провођење преговарачког поступка са једним понуђачем довело је у питање транспарентност и економичност у набавке електронског чипа који у цијени личне карте, према процјенама IDDEEA-е, учествује у вриједности између 30-45% или, изражено у апсолутној вриједности у односу на планирану количину личних карата, између 30 и 40 милиона КМ.

У ИП се не образлажу детаљи о томе на који је начин процијењена укупна цијена личне карте и њених компоненти појединачно, па тако није наведено ни образложење за процјене цијене електронског чипа. Ово је важно због тога што су процијењена цијена и образложења из ИП били основа члановима преговарачког тима током вођења преговора.

У образложењу цијене чипа које је доставила IDDEEA као одговор на упит Уреда, наводи се да IDDEEA у вријеме израде ИП није посједовала поуздане информације о цијенама чипова на тржишту. У образложењу се наводи да IDDEEA није имала обавезу ни могућност располагати поузданим информацијама будући да се ради о повјерљивим подацима, а сама цијена зависи од много фактора.

Распон цијене који је IDDEEA користила у процјени цијене електронског чипа, од 6-8 КМ, је добијен на основу искуствених података³⁹. Из образложења која је доставила IDDEEA није јасно да ли процијењена цијена укључује само набавну цијену чипа или и уградњу чипа у тијело документа, односно колики је удио којег елемента у процијењеној цијени електронског чипа. У недостатку информација о цијенама електронског чипа у IDDEEA, Канцеларија је током ревизије, дошла до података о цијенама по којима су увезени електронски чипови за потребе израде личних докумената у БиХ. Подаци указују да је набавна цијена електронског чипа, према фактури добављача износила око 1,1 ЕУР, без осталих зависних трошкова увоза.

Процијењени распон цијене говори о потенцијалним могућностима да се оствари више или мање повољна цијена током преговора, односно о важности испитивања тржишта. Промјеном цијене чипа за само 1 КМ, укупна вриједност уговора мијења се за 5 милиона КМ, имајући у виду да је процијењена, а касније и уговорена укупна испорука, 5 милиона комада личних карата.

Упркос његовом значајном удјелу у цијени личне карте, избор електронског чипа није прошао никакву другу процјену оправданости изван IDDEEA-е. МЦП ни СМ нису тражили анализе које показују предности изабраног чипа од стране IDDEEA-е у односу на друге чипове у погледу цијене и квалитета, карактеристика, нити могућности за избор јефтинијег електронског чипа који својим карактеристикама задовољава потребни ниво безбједности. Представници IDDEEA-е су навели да изабрани електронски чип, са свим његовим карактеристикама, представља квалитетно и економично рјешење.⁴⁰

У образложењима IDDEEA-е се не анализира временски аспект кориштења чипа и његов утицај на цијену кроз године. Имајући у виду брзо застаривање технологије и пад цијена, могући су значајни ефекти на цијену чипа.

³⁹ У образложењу се наводи да је цијена, у то вријеме, нове генерације пасоша са електронским чипом била за 6 КМ скупља од цијене претходне генерације која није имала електронски чип. У образложењу IDDEEA наведене су и процјене за антenu и компензацијски слој као елементе личне карте, који утичу на цијену електронске личне карте.

⁴⁰ У образложењу достављеном Канцеларији, IDDEEA детаљно образлаже избор чипа, његов хардвер и софтвер и све предности изабраног чипа о којима су водили рачуна приликом састављања тендерске документације.



Понуђач је, у допису којим тражи појашњење тендерске документације од IDDEEA-е, изразио мишљење да се одређивањем типа чипа, како је наведено у тендерској документацији IDDEEA-е, фаворизује одређени произвођач чипова, што слаби преговарачку позицију понуђача приликом набавке чипова на тржишту. Важно је напоменути да понуђач који је позван на преговарање не производи понуђене чипове, него их набавља на тржишту од других добављача. IDDEEA је остала при свом ставу, те је, образлажући своју одлуку, навела потребан квалитет траженог чипа. У свом образложењу, IDDEEA наводи да је понуђач претходно сам понудио наведени чип, да би касније тражио конкуренцију у његовој набавци.

Након скоро три године издавања личних докумената, још увијек није извршено тестирање усклађености произведених личних докумената, укључујући постојање и карактеристике електронског чипа, са техничким захтјевима изнесеним у тендерској документацији. Уговором је предвиђено да се тестирање може извршити на случајно изабраном узорку, три пута у току уговореног десетогодишњег периода, на терет добављача. До сада је издано више од 2,5 милиона нових личних докумената, а IDDEEA још увијек није потврдила ову усклађеност, осим на почетку издавања докумената када су тестиране тестне картице.

3.1.3. Активности институција на обезбјеђењу функционалности електронске личне карте у пракси

Као један од главних разлога за увођење електронске личне карте са бесконтактним чипом, у документима IDDEEA-е и Стратегији коју је прихватило СМ, као и у Информацији МЦП-а на основу које је СМ донио одлуку о провођењу поступка јавне набавке с једним понуђачем, осим аспекта безбједности, посебно је наглашена корист коју грађани могу добити од кориштења електронских сервиса.

Иако су укупни издаци које грађани плаћају за увођење електронског чипа и обезбјеђење функционалности личне карте значајни⁴¹, још увијек нису развијени или нису у функцији сервиси које би грађани могли користити путем личне карте. Од увођења електронске личне карте протекло је скоро 3 године, а више од 1,7 милиона грађана је затражило и добило електронску личну карту.

Према изјавама представника IDDEEA-е, ова институција је створила основне техничке претпоставке за кориштење електронске личне карте као средства за кориштење електронских сервиса, али је потребно да друге институције предузму активности да развију е-сервиси који ће се користити путем личне карте. IDDEEA је предузимала одређене активности из своје надлежности, али и према другим институцијама, с циљем успоставе е-сервиса, али ни то још увијек није дало конкретне резултате⁴².

СМ БиХ се определијелио да све трошкове увођења нових личних докумената требају платити грађани БиХ, али истовремено није предузело посебне мјере у циљу убрзавања процеса успоставе електронских сервиса на нивоу институција БиХ који би се могли користити путем електронске личне карте. Као резултат тога, нити један електронски

⁴¹ Према процјенама Канцеларије, на основу података изнесених у допису IDDEEA-е, издаци за електронски чип су између 45-65 милиона КМ са укљученим процјенама цијена за антену и компензацијски слој. Међутим, томе је потребно додати и читаче електронског чипа који обезбјеђују функционалност личне карте чија је цијена на тржишту најмање 50 КМ (према изјавама представника IDDEEA-е), те потврда потребна за почетак употребе чипа, односно за дигитално потписивање, коју ће, према Правилнику, грађани такође морати платити.

⁴² У оквиру пројекта финансираног средствима IPA 2010, IDDEEA тренутно ради на увођењу кориштења електронских услуга за грађане БиХ путем портала надлежних органа. Имплементацијом овог пројекта грађанима ће бити омогућено да аутентификацијом путем личне карте остваре могућност увида у сопствене податке у евиденцијама и поднесу захтјев по неком од доступних сервиса, који укључују подношење захтјева за издавање личне карте, возачке дозволе, путног документа, промјену пребивалишта и друго.



сервис предвиђен Стратегијом развоја IDDEEA-е која је усвојена још 2010. године, није имплементиран, односно грађани и пословни субјекти још увијек не могу користити електронску личну карту као медиј за електронске сервисе или услуге на нивоу институција БиХ.⁴³

Одређена тијела СМ БиХ, у оквиру својих надлежности, предузимају одређене активности, у циљу развоја е-управе на нивоу институција БиХ, а највећи дио активности се односи на активности у припреми и реализацији пројеката који се финансирају из различитих извора.⁴⁴ Иако је СМ БиХ дао и даје подршку реализацији пројеката, исти су углавном до сада обезбјеђивали потребне претпоставке и инфраструктуру за пружање електронских услуга, али је пуна имплементација е-сервиса изостала.

Осим тога, друге институције БиХ, независно развијају системе за кориштење е-сервиса⁴⁵ који нужно не подразумевају кориштење личне карте, што значи да на нивоу институција БиХ не постоји усаглашен приступ по питању развоја е-сервиса и електронске личне карте као медија за њихово кориштење.

У примјени личне карте за дигитално потписивање, односно примјену електронског потписа, такође постоји застој, јер ни девет година након усвајања Закона о електронском потпису није формирано тијело за надзор и акредитацију овјерилаца, неопходно за практично увођење електронског потписа, што би омогућило већу функционалност личне карте.

Функционалност електронске личне карте се тренутно свела само на функцију идентификационог документа, што је била и прије увођења електронског чипа. У вријеме планирања активности на провођењу набавке личних докумената, као један од главних разлога увођења електронског чипа, поред кориштења е-сервиса, истицана је и могућност да грађани БиХ са електронском личном картом путују у Републику Хрватску, али се ова могућност није остварила.

IDDEEA је у Идејном пројекту као важан аргумент за увођење електронске личне карте процијенила да је, увођењем електронске личне карте, могуће покренути инвестицијски циклус од неколико стотина милиона КМ, али ревизијом се нисмо увјерили у постојање конкретних и свеобухватних активности за остваривање ових процјена.

3.2. Преговарачки поступак набавке личних докумената

Као што је раније наведено, набавка личних докумената је проведена према процедурама преговарачког поступка јавних набавки, са једним понуђачем без објаве обавјештења, што се сматра најмање транспарентним поступком јавне набавке.

Из презентираних документације, као и из обављених разговора са представницима IDDEEA-е, евидентно је да је након изгласавања Измјена и допуна Закона о личној карти, представници IDDEEA-е и МЦП-а нису били сигурни на који начин провести набавку личних докумената.

Представници IDDEEA-е су истакнули да је набавка личних докумената изузета из Закона о јавним набавкама због аспеката безбједности, а према одлуци СМ БиХ⁴⁶ и

⁴³ У RIA студији „Анализа учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис“ из 2011. године се наводи „Без адекватних електронских сервиса сви напори на увођењу е-личне карте неће дати очекиване резултате.

⁴⁴ Из средстава Фонда за реформу јавне управе, кроз IPA компоненту или из других донаторских извора.

⁴⁵ Ово подразумева да развијају своје сервисе и систем за дигитално представљање и потписивање. Примјер УИНО.

⁴⁶ Одлука о сегментима процеса издавања личних докумената битним за безбједност БиХ („Службени гласник“, број 81/11), усвојена на 151. сједници СМ БиХ одржаној 25.05.2011. године.



интерним актима IDDEEA-e⁴⁷, те да су се, у недостатку процедура за овакве ситуације, одлучили користити процедурама предвиђеним за преговарачки поступак из Закона о јавним набавкама. Ово одређење уграђено је у Информацију МЦП-а, те је усвајањем Информације одобрено од стране СМ БиХ. Претходно је о овој проблематици затражено и мишљење АЈН.⁴⁸

Преговарачки поступак водио је преговарачки тим састављен од седам чланова, од чега је пет чланова из области друштвених наука, а два члана из области информационих технологија. Четири члана тима била су представници IDDEEA-е, док су три члана била из других институција БиХ.⁴⁹

Преговарачки тим је почетну понуду предузећа Muehlbauer успио смањити за нешто више од 66 милиона КМ.⁵⁰ Чланови тима су навели да сматрају да су постигли добре услове у преговорима. Остварена цијена личних докумената је иста као цијена која је пројецтирана у ИП који је IDDEEA израдила прије почетка преговора⁵¹.

Иако је почетна понуда значајно смањена, постигнути резултати преговарачког тима неопходно не значе да су постигнути и најбољи услови, јер су током ревизије уочене одређене слабости у припреми и вођењу преговора.

Три од четири интервјуисана члана преговарачког тима навели су да немају стручно-техничка знања из ове области и да су се током провођења преговора ослањали на мишљење члана тима који је упућен у технолошке аспекте, који су, уствари, одређивали висину набавне цијене.

Преговарачки тим није одржао припремни састанак уочи самих преговора на којем би се договорила стратегија и тактика преговарања и заједнички идентификовали сви елементи важни за преговоре.

Сви интервјуисани чланови тима навели су да је основа за преговарање био ИП. У самом ИП нису посебно наведене цијене појединих елемената личне карте, истраживање тржишта, трошкови успоставе производње у БиХ, и сл., подаци неопходни за провођење преговора, а преговарачки тим није имао ни додатне анализе за вођење преговора, а ни поуздане податке о цијенама електронског чипа.

Преговори са понуђачем су били базирани на количини личних докумената која је била предвиђена у ИП, али се током реализације показало да планиране количине нису прецизно процијењене. Детаљан приказ планираних и до сада реализованих количина презентирани су у прилогу број 4. Извјештаја.

⁴⁷ Правилник о сегментима система личних докумената битним за безбједност БиХ од 17.02.2012. године.

⁴⁸ Агенција је у свом мишљењу нагласила да је одговорност за доказивање оправданости провођења преговарачког поступка и изузимања из Закона о јавним набавкама због аспекта безбједности на Уговорном органу, али и да нема запрека да Уговорни орган, упркос ослобађању од примјене ЗЈН, проведе преговарачки поступак према ЗЈН. Након достављања мишљења од стране Агенције за јавне набавке БиХ на Информацију о примјени Закона о личној карти, у марту 2012. године је одржан и састанак између представника МЦП БиХ, IDDEEA и АЈН БиХ на тему почетка примјене Закона о личној карти и избору поступка набавке.

⁴⁹ По једног члана преговарачког тима делегирани су Министарство цивилних послова БиХ, Министарство финансија и трезора БиХ и Министарство правде БиХ.

⁵⁰ Почетна понуда понуђача Мухелбауер је износила 175.569.300 КМ, а Уговор је закључен на 104.984.593, без услуга одржавања за које је утврђена јединична цијена, а укупан износ ће зависити од количине пружених услуга. Укупно смањење износа понуде износи 66.059.383 КМ.

⁵¹ У ИП IDDEEA је процијенила да ће цијена личне карте бити 16 КМ, а возачке дозволе 4 КМ, што су биле и коначне уговорене цијене личних докумената. Цијене су без ПДВ-а.



Табела бр.6: Процијењене и стварно испоручене количине докумената за 2013. и 2014. годину

Година	Личне карте			Возачке дозволе		
	Планиране количине	Испоручене количине	Разлика	Планиране количине	Испоручене количине	Разлика
2013.	750.000	388.165	361.835	200.000	179.712	20.288
2014.	1.750.000	882.591	867.409	700.000	450.023	249.977
Укупно:	2.500.000	1.270.756	1.229.244	900.000	629.735	270.265

Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из документације IDDEEA-е

Као што се из табеле види, у 2013. и 2014. години, на темељу стварних потреба грађана, испоручено је око 50% мање личних карата и око 30% мање возачких дозвола него што је то планирано. Ово указује на могућност да, под условом наставка оваквог тренда, укупна количина од 5 милиона комада личних карата и 2 милиона комада возачких дозвола на крају периода буде значајно мања од планиране. У Уговору је наведено да је IDDEEA обавезна платити све уговорене количине.

У својим образложењима наведене процјене потребних количина личних докумената, IDDEEA наводи да су кориштени подаци из претходног десетогодишњег периода⁵², који су увећани за цца. 10%, те да није располагала поузданим информацијама за другачије процјене. Преговарачки тим није понудио одговарајуће образложење због чега такву несигурност у пројекцији потребних количина није адекватно преточио у ставке Уговора.

Додатно, уговорна одредба по којој се купцу на почетку сваке године плаћа 30% вриједности планиране количине личних докумената, услијед мањег броја испоручених личних карата, се рефлектирала на проценат стварно исплаћеног аванса.

Табела бр.7: Износ уплаћеног аванса за прве двије године реализације Уговора у милионима КМ

Година	Износ према фактурама за стварно испоручену количину/КМ	Уговорени и исплаћени износ аванса	Процент плаћеног аванса за стварно испоручену количину
2013.	7,7	4,5	58,4 %
2014.	17,5	10,8	62,0%
Укупно:	25,2	15,3	-

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из документације IDDEEA-е

Као што се из табеле види, за двије године испоруке личних докумената IDDEEA је из буџета исплатила аванс у вриједности од 15,3 милиона КМ, што износи око 60% у односу на стварно испоручену количину. Да је уговорена исплата аванса пратила стварно испоручене количине, у прве двије године било би плаћено свега 7,8 милиона КМ. Према подацима из Одјела финансијске ревизије Канцеларије, IDDEEA није плаћала уговорени аванс за 2015. годину.

Оваквим начином уговарања добављач је стављен у повољнију позицију јер је у прве двије године на располагању имао вишак средстава у односу на планиране расходе, док

⁵² Према подацима IDDEEA-е, у 2003. години испоручено је 488.579 комада личних карата и 154.710 комада возачких дозвола. У 2004. години испоручено је 1.498.859 комада личних карата и 622.935 комада возачких дозвола. Укупно, у периоду 2003.-2013., испоручено је 4.462.208 комада личних карата и 1.820.555 комада возачких дозвола.



је, с друге стране, умањена ефикасност кориштења буџетских средстава институција БиХ.

Споразум који је IDDEEA потписала са добављачем, након што је учила значајну разлику између планираних и стварно реализираних количина, у одређеном је сегменту побољшао позицију IDDEEA-е, али њиме нису мијењане одредбе о плаћању аванса према планираним количинама, као ни укупне количине које се требају купити.⁵³

Комплексност преговора посебно се истицала и у чињеници да је, као услов у тендерској документацији, наведено успостављање производње у близини сједишта IDDEEA-е, што подразумева или изнајмљивање или изградњу објекта.

Анализа је показала да чланови преговарачког тима, током преговора, нису посебно потенцирали ово питање, иако је и сам понуђач наглашавао да ово изискује додатне значајне трошкове. Чланови преговарачког тима током преговора нису имали тачне податке о томе на који начин и колико ће успостављање производње у БиХ коштати понуђача. Како се ради о преговарачком поступку са једним понуђачем, гдје је предузеће од којег је изнајмљен објекат уједно и власник предузећа Мухелбауер, посебно је важно било утврдити колико овај сегмент може и треба утицати на коначну цијену докумената коју ће платити грађани БиХ.

Из записника са проведених преговора није јасно је ли предузеће Muehlbauer, које је изнајмило објекат од предузећа које му је истовремено и један од власника, у цијену докумената урачунало и цијену изградње објекта и у коликој мјери. Након што је у 2014. години, као једини понуђач, добило посао израде пасоша нове генерације, према истој технологији, предузеће Muehlbauer је у истом објекту успоставило производњу овог документа. Израда пасоша нове генерације се ради истом технологијом као и личних карата, а у поступку је од понуђача тражено успостављање производње на територију сједишта IDDEEA-е.

Наведено говори о значају преговарања о свим битним елементима, јер је предузеће Muehlbauer, у зависности од тога шта је све ушло у цијену првог пројекта, могло остварити значајну и трајну конкурентску предност у односу на остале понуђаче, о чему може говорити и чињеница да је у поступку набавке пасоша, који је проведени као међународни отворени поступак јавне набавке, ово предузеће било једини понуђач.

Из записника са обављених преговора евидентно је да преговарачки тим није наметао питање цијене електронског чипа која, као што је раније наведено, значајно утиче на коначну цијену докумената. Ово је потврђено и у усменом разговору са члановима преговарачког тима. Занемарен је временски аспект код развоја технологије израде чипова, у смислу могућег смањивања цијене старијих генерација због изласка нове генерације чипова. Имајући у виду десетогодишњи период на који се склапа уговор, у преговорима није заузет адекватан став по овом питању, нити је из уговора јасно хоће ли понуђач у десет година испоручивати чип истих својстава или напредније чипове.

⁵³ Споразум о тумачењу члана 3. став (3)., тачка а) Уговора од 6.12.2013. године. Споразумом се регулише питање мањка и вишка у односу планираних и стварно изданих количина личних докумената, као и годишње плаћање. Споразумом је измијењена обавеза IDDEEA-е да годишње плаћање извршава на основу планираних количина, те је утврђено да се годишње плаћање извршава на основу стварно испоручених количина. Такођер, ранија одредба којом је, у случају да је стварна годишња количина издатих докумената мања од уговорене, IDDEEA имала обавезу да наручи и плати репроматеријал за уговорену количину, је измијењена на начин да IDDEEA, у таквој ситуацији, нема обавезу наручивати репроматеријал, него се количина мање испоручених докумената преноси у наредну годину. Такођер, уговорено је да се ово односи и на период након истека рокова дефинисаних Уговором.



4. ЗАКЉУЧЦИ

IDDEEA је предложила технологију израде личних докумената која, према наводима представника IDDEEA-е, представља највећи степен безбједности, али није понудила алтернативна рјешења која подразумевају бољи баланс између економичности и задовољавајућег нивоа безбједности.

Такође, избором најмање транспарентног поступка јавне набавке – преговарачког поступка са једним понуђачем без објаве обавијести, а да претходно није провела адекватну анализу конкуренције за изабрану технологију, IDDEEA је нарушила основне принципе Закона о јавним набавкама (конкурентност, транспарентност и економичност). На тај начин, IDDEEA је фаворизовала одређеног понуђача и онемогућила осталим потенцијалним понуђачима да на конкурентској основи дају своје понуде. Поред овога, појавили су се и други недостаци у проведеном преговарачком поступку јавне набавке, нарочито у дијелу утврђивања компоненти и укупне цијене понуде, али и других аспеката, као што су недостатак јасног плана и критеријума преговарања и трајање Уговора.

О коначној цијени личних докумената за грађане БиХ, надлежне институције БиХ су почеле размишљати тек након што је завршен поступак јавне набавке личних докумената, односно потписан Уговор са добављачем. Међутим, пропуштена је прилика да се, у вријеме припреме набавке личних докумената, анализирају све околности у којима се налази БиХ, сагледају сви трошкови пројекта и, сходно томе, одреди адекватан поступак и одабере оптимално рјешење, са аспекта односа цијене и потребног нивоа безбједности личних докумената.

У наставку дајемо детаљније закључке, који дају одговор на ревизиона питања.

4.1. Активности институција БиХ у припреми набавке личних докумената и обезбјеђењу функционалности електронске личне карте

IDDEEA и друге надлежне институције БиХ нису предузимале одговарајуће активности да омогуће провођење транспарентног начина набавке, избор оптималног технолошког рјешења нових личних докумената, са аспекта безбједности и економичности и обезбиједе функционалност електронске личне карте.

Иако су све надлежне институције знале да је рок за почетак издавања нових личних докумената 1.1.2013. године, датум када су престали вриједити први издати стари лични документи, активности се нису одвијале према плану који је предвиђен у Стратегији развоја IDDEEA-е, те је дошло до временског одступања и кашњења у реализацији појединих активности. Наведено кашњење се користило као оправдање за доношење одлука о избору технологије и начину провођења процедуре набавке.

Предложена технологија израде личних докумената која, према наводима представника IDDEEA-е, представља највећи ниво безбједности личних докумената, је повећавала укупну набавну вриједност докумената за више од 80 милиона КМ, у односу на претходни десетогодишњи циклус, а предлагач IDDEEA није понудио могућа алтернативна рјешења која нуде бољи баланс безбједности и економичности и већи степен транспарентности.

Разлози наведени у образложењима за избор технологије и циљаног понуђача нису онемогућавали IDDEEA-у и МЦП да анализирају алтернативне могућности и проведу преговарање са више понуђача, било због провјере конкуренције за изабрану



технологију или као могућности за већу транспарентност у случају избора технологије која обезбеђује конкуренцију. У даљој фази поступања остале институције укључене у процес (МЦП, МФТ и СМ БиХ) нису тражиле анализу могућих алтернативних могућности са аспекта економске оправданости у датим околностима, а одлуке о наставку процедуре и склапању уговора су донесене без анализе издатака које ће платити грађани БиХ. О томе се почело водити рачуна тек након што је завршена процедура набавке личних докумената.

Надлежне институције БиХ, након три године и преко два милиона издатих докумената, нису обезбједиле примјену личне карте у практичном животу грађана. Приликом доношења одлуке о томе да се уведе електронска лична карта, IDDEEA и МЦП су наглашавали њену улогу у кориштењу електронских сервиса који би омогућили грађанима лакше и брже кориштење јавних услуга. Међутим, истовремено са доношењем одлуке о томе да ће све трошкове увођења нових исправа платити грађани БиХ, Савјет министара није предузимао адекватне активности да се убрзају активности на развоју сервиса због којих је електронска лична карта првенствено и уведена. Овако се функционалност електронске карте свела на функцију идентификационог документа коју је имала и прије уградње електронског чипа.

4.2. Припрема и провођење преговарачког поступка

IDDEEA, у припреми и провођењу преговарачког поступка, није увијек предузимала адекватне активности за остваривање повољних услова набавке личних докумената.

Иако су чланови преговарачког тима изразили увјерење да су постигли добре резултате преговора и да су задовољни чињеницом да је почетна понуда смањена за више од 60 милиона КМ, ово нужно не значи да су постигнути најповољнији услови набавке, а због природе проведеног преговарачког поступка, чије провођење подразумијева недостатак конкуренције и транспарентности, и одређених пропуста уочених у припреми и провођењу преговарачког поступка. У преговарачком тиму, који је водио специфичан преговарачки поступак, превладавали су кадрови из друштвених области што код софистицираних набавки повећава ризике за успјех преговора, јер се већина чланова тима ослања на стручно мишљење једног од познаваоца предметне области.

Као основа за преговарање преговарачком тиму је послужио Идејни пројекат који је израдила IDDEEA. Идејни пројекат није садржавао основне информације о цијенама битних елемената личне карте нити је обрађивао одређена питања која су важна за преговоре, као што су временски аспекти кориштења чипа, цијена чипа, али и инсталирање опреме за производњу у БиХ за које је произвођач навео да значајно утичу на цијену личних докумената. О овим се питањима, током преговарања, није расправљало на одговарајући начин, посебно имајући у виду чињеницу да је предузеће Muehlbauer д.о.о. Бања Лука закупило објекат од предузећа које је истовремено и један од његових власника, те се поставља питање јесу ли адекватно узете у обзир приликом процеса преговарања и састављања Уговора. Недостатак информација, али и чињеница да је у Идејном пројекту већ одређен само један понуђач, ослабило је преговарачку позицију преговарачког тима IDDEEA-е.

Уговорене количине личних докумената се заснивају искључиво на историјским подацима, без узимања у обзир осталих релевантних фактора. На бази таквих података су формулисане врло чврсте уговорне одредбе у смислу динамике испоруке и укупних количина личних докумената. Ризик од неостваривања ових количина није адекватно уграђен у Уговор, тако да је уплата аванса утврђена на основу планираних, а не стварно испоручених количина. IDDEEA се обавезала у уговорном периоду откупити све



планиране, а не потребне количине. Тренутни подаци показују да су одступања између планираних и стварно испоручених количина личних докумената значајна. У прве двије године испоручено је свега 1,9 милиона личних докумената, док је планирана испорука била 3,4 милиона комада. Ово се одразило на исплату аванса, па је у прве двије године, због одредбе да се аванс плаћа према планираној количини, исплаћено 60% аванса, умјесто уговорених 30%, чиме је добављач стављен у значајно повољнији положај. Уколико се настави овакав тренд потражње личних докумената од стране грађана, постоји велика вјеројатноћа да неће бити потребно свих 5 милиона личних карата и 2 милиона возачких дозвола утврђених Уговором, које ће БиХ и њени грађани, према одредбама Уговора, морати платити.



5. ПРЕПОРУКЕ

На основу проведене ревизије набавке личних докумената, Канцеларија је одлучила дати одређене препоруке IDDEEA-и, СМ БиХ и свим другим институцијама БиХ.

Препоруке IDDEEA-и:

У циљу спречавања могућих штетних посљедица по буџет институција БиХ, Канцеларија препоручује IDDEEA-и:

- да анализира могуће штетне посљедице одредаба Уговора, нарочито оних које се односе на обавезу плаћања укупних уговорених количина личних докумената, као и других уговорених ставки које могу произвести штету по буџет институција БиХ, те их покуша, у споразуму са добављачем, адекватно ријешити.
- IDDEEA треба, у што краћем року, предузети активности како би обезбиједила контролу усклађености техничких карактеристика испоручених неперсонализованих личних докумената са техничким захтјевима наведеним у тендерској документацији, у складу са чланом 12. Уговора са добављачем.

Поред препорука упућених IDDEEA-и, Канцеларија сматра да се могу дати препоруке које би у будућности спријечиле понављање слабости које су уочене на примјеру набавке личних докумената, те потакнути развој е-сервиса који се могу користити путем електронске личне карте, како би грађани БиХ осјетили користи од њеног посједовања.

Препоруке СМ БиХ:

- успоставити функцију процјене оправданости специфичних инвестицијских улагања, гдје би компетентни стручњаци, на независан и објективан начин, процјењивали инвестицијске приједлоге институција БиХ, са аспекта реалних потреба у датим економским и другим околностима, као и са аспекта задовољења услова конкурентности.
- предузети активности на убрзању развоја и успоставе електронских сервиса у институцијама БиХ, како би се оправдало улагање у електронску личну карту и грађанима омогућило да осјете погодности њеног посједовања и отклонити све баријере за кориштење личне карте у пуном капацитету.
- потенцирати кориштење електронске личне карте као медија за кориштење електронских сервиса, како на нивоу институција БиХ, тако и на осталим нивоима власти у БиХ.

Препоруке институцијама БиХ:

- Генерална препорука за све институције БиХ, на основу проведене ревизије набавке личних докумената је да се, према Закону о јавним набавкама, за све поступке јавне набавке треба благовремено обезбиједити поштивање принципа конкурентности и транспарентности, а преговарачки поступак јавне набавке примјењивати само у изузетним ситуацијама, како би се отклониле све сумње у



тежњу институција БиХ да на транспарентан начин обезбиједе најбоље услове набавке.

Додатно, у ситуацијама када се преговарачки поступак не може избјећи, Канцеларија даје сљедећу препоруку:

- Приликом припреме и провођења преговарачког поступка, потребно је саставити тим у којем доминирају компетентна лица за област која је предмет набавке, израдити план преговора који ће разрадити све аспекте уговорних одредби и могућности остварења повољнијих услова дате набавке, те адекватне начине њиховог уграђивања у уговор о набавци.

Тим ревизије учинка:

Хрвоје Твртковић, вођа тима

Милан Миловић, ревизор учинка



ПРИЛОЗИ

- Прилог 1.: Заштитни елементи у „старој“ и новој личној карти и возачкој дозволи
- Прилог 2.: Компаративни преглед личних карата по земљама ЕУ и земљама Западног Балкана
- Прилог 3.: Попис јавних сервиса из EUSD директиве (The EU Services Directive 2006/123/EG)
- Прилог 4.: Преглед планираних и стварно испоручених количина личних карата и возачких дозвола за период 2013-2022. и преглед изданих личних карата и возачких дозвола за период 2003-2012.
- Прилог 5: Референце

ц) стара возачка дозвола

1. Поликарбонатска картица;
2. Оптички варијабилни елементи на предњој страни;
3. Рељефан датум издавања на предњој страни;
4. Нумерација (2 броја + 3 слова + 4 броја на предњој страни, штампани ласерском гравуром).



д) нова возачка дозвола



1. БЕЗБЈЕДНОСНА ПОЗАДИНА

Позадина возачке дозволе се састоји од посебних безбједносних елемената: танке линије, микро текст или други уникатни облици умјетности/цртежи.

2. УЛТРАЉУБИЧАСТА ФЛУОРЕСЦЕНТНА СЛИКА

Посебан безбједносни објект који се састоји од танких линија и текста који свијетли у жутој боји када се картица стави под УВ свијетло.

3. ХОЛОГРАМСКИ ЕЛЕМЕНТ

Овај елемент преклапа портрет слику и мијења изглед у зависности од угла посматрања.

4. ЕМБОСИРАЊЕ ПОВРШИНЕ

Узорак звијезда и текста је видљиво утиснут на предњој страни картице.

5. ВАРИЈАЦИЈА БОЈА

Јединствена боја у облику трокута се трансформише из розе у зелену у зависности од угла посматрања.

6. ШТАМПА ДУГИНИМ БОЈАМА

Боја позадине се лагано мијења из розе у сиву боју.

7. ТАКТИЛНО УГРАВИРАНИ ДАТУМ ИЗДАВАЊА

Датум издавања се може осјетити чулом додиром, бројеви су угравирани.

Прилог 2.: Компаративни преглед личних карата по земљама ЕУ и земљама окружења (подаци преузети са званичних страница)

Земља	Електронска/ традиционална	Цијена личне карте/ЕУР	Добровољна/ Обавезна	Вријеме трајања по старосним категоријама становништва
Босна и Херцеговина	Електронска (од 01.03.2013. године)	9,2	Обавезна	10 година (преко 18 година старости) 2 године (између 15 и 18 година старости) Трајно (преко 60 година старости)
Швицарска	Традиционална (у плану увођење електронске од 2016. године)	64,64 (одрасли) 32,32 (дјеца)	Добровољна	10 година (одрасли) 5 година (дјеца)
Аустрија	Електронска (од 2003. године)	61,50 (преко 16 година старости) 26,30 (дјеца између 2 и 15) Бесплатно (дјеца до 2 године)	Добровољна	10 година (преко 12 година старости) 5 година (дјеца старости између 2 и 11 године) 2 године (дјеца до 2 године)
Финска	Електронска	53 (за грађане старије од 18 година) 36 (дјеца млађа од 18 година)	Добровољна	5 година
Шведска	Електронска	42,67	Добровољна	5 година
Холандија	Електронска (од 2009. године)	31,85 (за грађане млађе од 13 година) 41,90 (за грађане старости 14 и више година) 69,30 (за грађане старости 13 и мање година који живе вани) 79,25 (за грађане старости 14 и више година који живе вани)	Добровољна Сви грађани старији од 14 година су дужни имати валидан идентификациони документ	5 година Од 2014. године 10 година
Њемачка	Електронска (од 01.11.2010. године)	28,80 (за грађане старије од 24 године) 22,80 (за грађане млађе од 24 године)	Добровољна Грађани Њемачке преко 16 година старости су обавезни имати или личну карту или пасош	10 година (за грађане старије од 24 године) 6 година (за грађане млађе од 24 године)

Естонија	Електронска	25 (за граѓане старије од 15 година) или 50 (у амбасадама) 6,39 (дјеца млађа од 15 година, пензионери, особе с потешкоћама) или 10 (у амбасадама) 44,73 (хитно)	Обавезна за држављане преко 15 година старости	5 година
Словенија	Електронска	12,43 (дјеца до 3 године) 14,25 (дјеца старости између 3 и 18 година) 18,77 (грађани старији од 18)	Доброволна За грађане Словеније који су старији од 18 година је обавезно имати лични документ са сликом	3 године (дјеца до 3 године) 5 година (дјеца старости између 3 до 18 године) 10 година (грађани старији од 18 година)
Шпанија	Електронска	10,50	Обавезна од 14. године	Трајно (старији од 70) 10 година (грађани старости између 30 и 70 година) 5 година (грађани старији од 30 године)
Хрватска	Електронска (од 08.06.2015. године)	10,43 (дјеци од навршених 5 година и пунољетним лицима које садрже један или два сертификата – идентификациони или потписни) 6,49 (особама с навршених 65 година које не садрже сертификате)	Обавезна	5 година (преко 16 година старости) Трајно (преко 65 година старости)
Србија	Електронска (од 04.06.2011. године)	9,6	Обавезна	10 година 5 године (дјеца) Трајно (преко 65 година старости), без чипа
Црна Гора	Традиционална	5	Обавезна	10 година (преко 18 година)
Македонија	Традиционална	3,1	Обавезна	5 година (испод 27 година старости) 10 година (изнад 27 година старости)
Белгија	Електронска	Разликује се од града до града Од 11 или 17 у домаћој валути (за грађане регистроване у иностранству)	Обавезна за држављане преко 15 година старости	5 година 10 година које су издате у конзулатима
Грчка	Традиционална (МУП Грчке разматра увођење безбједнијих ЛК)	Прво издавање - бесплатно 9 ако је изгубљена или уништена (бесплатно ако је украдена)	Обавезна за држављане преко 12 година старости	15 година

	након напада у Паризу)			
Пољска	Електронска	Бесплатна	Обавезна за грађане старије од 18 година	10 година (за грађане старије од 18 година) 10 година (дјеца старија од 5 година) 5 година (дјеца до 5 година)

Прилог 3.: Попис јавних сервиса из EUSD директиве (The EU Services Directive 2006/123/EG)

Јавни сервиси намијењени грађанима	Јавни сервиси намијењени пословном сектору
Издавање личних докумената (лична карта, путни документи, возачке дозволе)	Доприноси за запослене
Регистрација моторних возила	Порези пословних субјеката
Увјерење о кретању (промјена пребивалишта, промјене адресе)	ПДВ: декларације и обавјештења
Порези грађана (пријава, разрез пореза)	Царинске декларације
Тржиште рада – сервис претраге послова	Регистрација нове компаније
Доприноси за социјалне категорије грађана	Слање података институцијама за статистику
Издавање грађевинских дозвола	Сервиси из области јавних набавки
Пријаве инцидената полицији	Издавање дозвола које се односе на вођење бриге о околишу
Издавање сертификата (родни лист, вјенчани лист)	
Сервиси из области високог школства	
Сервиси из области здравства	
Јавне библиотеке: доступност каталога, алата за претрагу информација	

Привитак 4.: Преглед планираних и стварно испоручених количина личних карата и возачких дозвола за период 2013-2022. и преглед изданих личних карата и возачких дозвола за период 2003-2012.

Редни број (године)	2013 - 2022				2003 - 2012	
	Планиране количине		Стварно испоручене количине		Издате количине	
	Личне карте	Возачке дозволе	Личне карте	Возачке дозволе	Личне карте	Возачке дозволе
1	750.000	200.000	388.165	179.712	488.579	154.710
2	1.750.000	700.000	882.591	450.023	1.498.859	622.935
3	1.000.000	400.000	501.020	264.178	702.530	317.910
4	250.000	100.000	-	-	388.297	143.146
5	250.000	100.000	-	-	307.214	153.551
6	200.000	100.000	-	-	245.407	94.509
7	200.000	100.000	-	-	203.127	82.971
8	200.000	100.000	-	-	219.236	73.936
9	200.000	100.000	-	-	205.000	85.000
10	200.000	100.000	-	-	203.959	91.887
Укупно	5.000.000	2.000.000	1.771.776	893.913	4.462.208	1.820.555

Напомене:

Подаци су преузети из Идејног пројекта „Личне карте и возачке дозволе“ као и са службене интернет странице IDDEEA-е, www.iddeea.gov.ba.

Број стварно испоручених електронских личних карата и побољшаних возачких дозвола у 2013. години се разликује од укупног броја изданих личних карата и возачких дозвола у 2013. години јер су се електронске личне карте и побољшане возачке дозволе почеле издавати 01.03.2013. године, а не како је било планирано 01.01.2013. године.

Од 01.03.2013. године до 31.12. 2013. године издато је 366.556 електронских личних карата и 164.915 возачких дозвола.

Број стварно испоручених електронских личних карата и возачких дозвола у 2015. години обухвата период од 01.01.2015. године до 31.10.2015. године.

Прилог 5 : Референце

- Закон о личној карти („Службени гласник БиХ“, број 32/01, 16/02, 32/07, 53/07, 56/08, 18/12);
- Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима у БиХ ("Службени гласник БиХ", број 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13);
- Закон о Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ („Службени гласник БиХ“, број 56/08);
- Закон о електронском потпису БиХ („Службени гласник БиХ“ број: 91/06);
- Закон о јавним набавкама („Службени гласник БиХ“ број: 34/14) и Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине ван снаге ("Службени гласник БиХ", број 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 и 87/13);
- Закон о Правобранилаштву БиХ („Службени гласник БиХ“ број: 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 и 47/04);
- Стратегија развоја система идентификационих докумената у БиХ и Стратегија развоја IDDEEA-е (2010. – 2015.), усвојена на 120. сједници Савјета министара БиХ 29.04.2010. године;
- Упутство о садржају електронског меморијског елемента личне карте држављана БиХ („Службени гласник БиХ“, број 8/13);
- Правилник о цијенама личних докумената („Службени гласник БиХ“, број 100/12, 56/14), усвојен на 27. сједници Савјета министара БиХ 16.11.2012. године;
- Одлука о сегментима процеса издавања личних докумената битним за безбједност БиХ („Службени гласник“, број 81/11), усвојена на 151. сједници Савјета министара БиХ одржаној 25.05.2011. године;
- Правилник о сегментима система личних докумената битним за безбједност БиХ од 17.02.2012. године;
- Machine readable travel documents, ICAO Doc 9303, International Civil Aviation Organization, Third Edition, 2008
- Supplement to ICAO Doc 9303, International Civil Aviation Organization, Release 14, May 13, 2014;
- Мапа пута за либерализацију визног режима, Савјет ЕУ и Европска комисија, 2009;
- Извјештаји мониторинг тима ЕУ формираног за провјеру испуњења обавеза БиХ у оквиру напретка у области безбједности докумената, а у оквиру либерализације визног режима, 2011. – 2013.;
- Резолуција представника влада земаља чланица ЕУ о минималним безбједносним стандардима за национална идентификациона документа, Савјет ЕУ, 2006;
- Директива 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савјета о услугама на унутрашњем тржишту, (од 12. децембра 2006);
- Директива 2006/126/ЕЗ Европског парламента и Савјета о услугама о возачким дозволама (од 20. децембра 2006);
- Handbook on implementation of the Service Directive, EC, 2007;
- Идејни пројект „Личне карте и возачке дозволе“, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ, 2012. године;
- Информација о примјени Закона о личним картама, Министарство цивилних послова БиХ, усвојена на 5. сједници Савјета министара БиХ одржаној 05.04.2012. године;
- Идентификациони билтени за 2013., 2014. и 2015. годину (личне карте и возачке дозволе),
- Информација о систему електронске личне карте, возачке дозволе и систему за израду и персонализацију електронске личне карте и возачке дозволе, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ, усвојена на 12. сједници Савјета министара БиХ одржаној 04.07.2012. године;
- Допуна Информације о систему електронске личне карте, возачке дозволе и систему за израду и персонализацију електронске личне карте, возачке дозволе, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ, усвојена на 28. сједници Савјета министара БиХ одржаној 28.11.2012. године;

- Извјештаји о ревизији финансијских извјештаја Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ за 2013. и 2014. годину, Канцеларија за ревизију институција БиХ;
- Извјештаји о ревизији извјештаја о извршењу буџета институција БиХ за 2013. и 2014. годину, Канцеларија за ревизију институција БиХ;
- Извјештаји о напретку БиХ за 2013. и 2014. годину, Европска комисија;
- Планови рада Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ за 2013., 2014. и 2015. годину;
- Закључак Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ број: 01/a-50-1-15-73/14 од 25.9.2014. године;
- Писмо шефа Делегације ЕУ у БиХ и специјалног представника Петера Соренсена (DELVIN/HoD(2011)D /3556 од 04.11.2011. године);
- RIA студија „Анализа учинка прописа на правни и институционални оквир за електронски потпис“, Министарство комуникација и транспорта БиХ у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом, 31.08.2011. године;
- Идентификациони системи, Неђељко Лекић и Зоран Мијановић, Универзитет Црне Горе, Електротехнички факултет, Подгорица, 2008. година;
- Public Procurement Guidelines - Competitive Process, Supplies and Services;
- State of play concerning the electronic identity cards in the EU Member States, Council of EU – questionnaire, 2010;
- Statewatch Briefing: ID Cards in the EU: Current state of play, Answers, 2010;
- www.iddeea.gov.ba
- <http://www.prnewswire.com/news-releases/national-electronic-id-programs-generate-54-billion-between-2013-and-2018-with-35-billion-national-eid-card-holders-worldwide-266395031.html>
- <http://www.iso.org/iso/home.html>
- <http://www.nxp.com/>
- <https://www.enisa.europa.eu/>