



BOSNA I HERCEGOVINA



REVIZIJA UČINKA
DIGITALIZACIJA TV SIGNALA U BIH



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
KANCELARIJA ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„DIGITALIZACIJA TV SIGNALA U BIH“

Broj: 05-16-1-1061 / 20

Sarajevo, decembar 2020. godine

Digitalizacija TV signala u BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: "Digitalizacija TV signala u BiH". Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem provjere da li su institucije BiH efikasne u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitovanje TV signala. Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljeva održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije, smanjenju nejednakosti i omogućavanju pristupa informacijama.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH nisu osigurale efikasno i blagovremeno provođenje aktivnosti digitalizacije TV signala. Loše upravljanje aktivnostima digitalizacije bez planova sa jasno utvrđenim odgovornostima, aktivnostima i rokovima uzrokovali su da su probijeni svi rokovi za okončanje procesa digitalizacije uključujući i onaj koji je BiH preuzela kao obavezu iz međunarodnog sporazuma. U BiH još uvijek se emituje analogni zemaljski TV signal i nije definisan konačan rok za okončanje procesa digitalizacije. Zbog kašnjenja u procesu digitalizacije TV signala najveću štetu imaju građani BiH kojim nije osiguran kvalitetan zemaljski digitalni signal i ekonomija BiH kojoj nisu oslobođene frekvencije za korištenje i razvoj novih digitalnih tehnologija.

Izveštaj revizije sadrži preporuke upućene Ministarstvu komunikacija i prometa BiH i Vijeću ministara BiH. Realizacija ovih preporuka trebala bi pomoći u ubrzanju procesa digitalizacije TV signala.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Revidirane institucije nisu imale primjedbi na nacrt izvještaja, te je na osnovu istog pripremljen konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

Sadržaj

Digitalizacija TV signala u BiH	3
Sadržaj.....	5
Izvršni rezime.....	7
1. UVOD	8
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	8
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	9
1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije	10
1.4. Izvori informacija i metode revizije	12
1.5. Struktura izvještaja	12
2. Digitalizacija TV signala u BiH	13
2.1. Razlozi za prelazak na digitalno emitovanje TV signala	13
2.2. Obaveza i opredjeljenje BiH za digitalizaciju TV signala	14
2.2.1 Aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH.....	16
3. NALAZI	18
3.1. Aktivnosti procesa digitalizacije nisu provedene blagovremeno.....	18
3.1.1. Kašnjenja u donošenju relevantnih odluka	18
3.1.2. Kašnjenja u provođenju aktivnosti nabavke i instalacije opreme.....	21
3.1.3. Nedovršene aktivnosti i posljedice kašnjenja za građane i TV kuće u BiH	25
3.2. Slabosti u planiranju i izvještavanju o procesu digitalizacije TV signala ..	27
3.2.1. Planiranje aktivnosti.....	27
3.2.2. Izvještavanje i korektivne aktivnosti	28
4. ZAKLJUČCI	31
4.1. Aktivnosti digitalizacije nisu provedene blagovremeno	31
4.2. Upravljanje procesom digitalizacije nije bilo efikasno	32
5. PREPORUKE.....	33
DODACI	35
Dodatak 1. Hronološki pregled aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH	36
Dodatak 2. Utrošeno vrijeme za donošenje ključnih odluka	45
Dodatak 3. Utrošeno vrijeme za finansiranje, nabavku i instalaciju opreme	49

Korištene skraćenice

Skraćenica	Puni naziv
AP	Akcioni plan
BHRT	Radio-televizija Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
COVID-19	Pandemija koronavirusa
DTT	Digitalna zemaljska televizija
DVB-T	Digital Video Broadcasting – Terrestrial – Standard za digitalnu zemaljsku televiziju
EPG	Elektronski programski vodič tj. elektronički vodič za pregled podataka o emitovanim programima
EU	Evropska unija
EUR	Evropska valuta
FTV	Federalna televizija
GE06	Plan korištenja radiofrekventnog prostora usvojen u Ženevi 2006. godine
IPTV	Internet Protocol Television - Distribucija multimedijских sadržaja (TV programa, videozapisa, zvuka, teksta, slike, podataka) preko zatvorene mreže koja podržava IP protokol
ITC	Informativno tehnički centar
ITU	Međunarodna telekomunikacijska unija
JN	Javna nabavka
JRTS	Javni radiotelevizijski servis
MHz	Megaherc - jedinica mjere za frekvenciju
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
MUX	Multipleks - Sistem prijenosa više signala jednom komunikacijskom linijom ili kanalom
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PS BiH	Parlamentarna skupština BiH
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije
RRC - 06	Regionalna konferencija o radiovezama za planiranje digitalnog zemaljskog radiodifuznog servisa u dijelovima regija 1 i 3, u frekvencijskom obimu od 174-230 MHz i 470-862 MHz
RTRS	Radio-televizija Republike Srpske
SFN mreža	Single Frequency Network - Mreža odašiljača koji na istoj frekvenciji u jednoj digitalnoj regiji istovremeno odašilju isti programski sadržaj
TTX	Teletext - Sistem za prijenos teksta i jednostavnih grafičkih informacija u TV signalu
TV	Televizija
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System – Univerzalni mobilni telekomunikacijski sistem
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
VKU	Višegodišnja kapitalna ulaganja
VM	Vijeće ministara BiH

Izvršni rezime

Digitalizacija TV signala u BiH je strateško opredjeljenje i preuzeta međunarodna obaveza BiH, koja do ovog trenutka nije ispunjena. Digitalizacija TV signala u BiH podrazumijeva gašenje analognog emitovanja TV programa u BiH i prelazak na digitalno zemaljsko emitovanje, u skladu sa međunarodno prihvaćenim Ženevskim planom emitovanja (GE06).

Imajući na umu navedeno, Ured za reviziju proveo je reviziju učinka "Digitalizacija TV signala u BiH" s ciljem da utvrdi da li su institucije BiH efikasne u provođenju aktivnosti digitalizacije i koje su posljedice zaostajanja. Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljeva održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije, smanjenju nejednakosti i omogućavanju pristupa informacijama.

Nalazi revizije ukazuju na to da aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH nisu provedene efikasno i blagovremeno da bi se proces digitalizacije okončao u definisanim rokovima.

Prve aktivnosti digitalizacije TV signala preduzete su još 2006. godine, međutim, institucije BiH nisu blagovremeno provele potrebne aktivnosti koje bi osigurale okončanje procesa digitalizacije u definisanim rokovima: do 01.12.2011. godine, odnosno do 01.12.2014. godine, a najkasnije do 17.06.2015., roka koji je definisan u potpisanom međunarodnom sporazumu. BiH je jedna od rijetkih zemalja u Evropi u kojoj se još uvijek emituje analogni TV signal. Poređenja radi, Hrvatska je digitalizaciju TV signala okončala 2010. godine (za 4 godine), Srbija 2015. godine (za 9 godina), dok BiH za 16 godina još uvijek nije okončala proces digitalizacije TV signala.

Institucije BiH kasnile su u donošenju relevantnih odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala, a kasnile su i u provođenju aktivnosti nabavke i instalacije opreme za digitalizaciju TV signala. Od odobrenih 36,9 miliona KM za Projekt višegodišnjih kapitalnih ulaganja digitalizacije javnih radiotelevizijskih servisa BiH, do sada je realizovano samo 6,7 miliona KM, na osnovu ugovora o nabavci iz 2014. godine za opremu za testni signal, koji je pušten u rad tek 2016. godine. Većina građana BiH još uvijek je uskraćena za kvalitetan digitalni TV signal. Analogno emitovanje još uvijek zauzima frekvencije koje su trebale biti oslobođene za razvoj novih digitalnih tehnologija.

Trenutno ne postoji aktualni plan aktivnosti i rok za završetak procesa digitalizacije TV signala u BiH.

Imajući u vidu prezentovane nalaze, a s ciljem da doprinese ubrzanju procesa digitalizacije, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke:

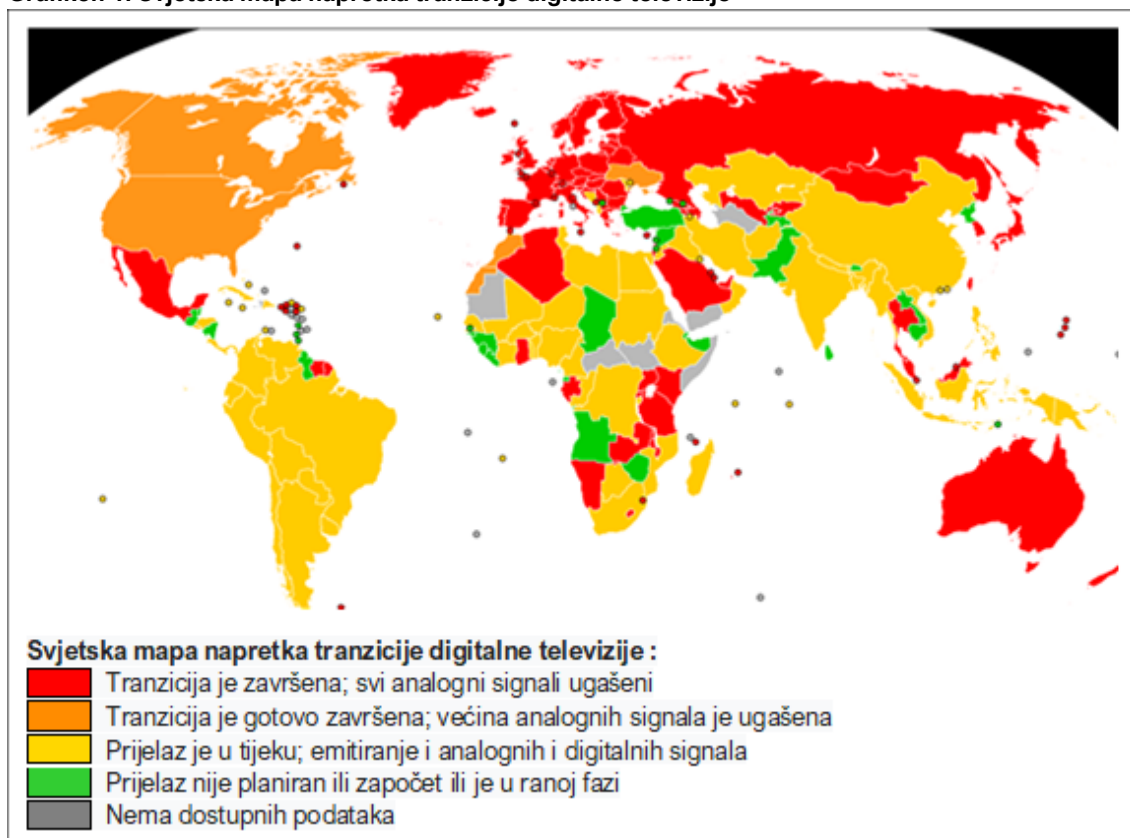
- 1. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH treba izraditi plan aktivnosti sa rokovima i odgovornosti za nastavak procesa digitalizacije TV signala.***
- 2. Vijeće ministara BiH treba osigurati nezavisan nadzor i redovno izvještavanje o provođenju aktivnosti digitalizacije.***

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Proces digitalizacije TV signala je proces koji je u fokusu medija već godinama. Digitalizacija TV signala u BiH započeta je još 2006. godine, ali ona još uvijek nije završena i u BiH se još uvijek emituje analogni TV signal. BiH je jedna od posljednjih zemalja u Evropi koja nije okončala ovaj proces i sa takvim stanjem svrstava se u rang nerazvijenih zemalja trećeg svijeta, a što je vidljivo iz sljedećeg grafikona.

Grafikon 1. Svjetska mapa napretka tranzicije digitalne televizije



Izvor: Wikipedia https://en.wikipedia.org/wiki/Digital_terrestrial_television#Transmission

Tranzicija sa analognog na digitalno zemaljsko emitovanje značajna je jer se digitalizacijom efikasnije koristi raspoloživi radiofrekventni obim čime se otvaraju mogućnosti za uvođenje drugih digitalnih tehnologija i usluga. S druge strane, digitalno zemaljsko emitovanje TV signala gledaocima nudi bolji kvalitet TV slike i dodatne informacije koje analogno emitovanje ne omogućava.

Nalazi predstudijskih istraživanja revizije učinka ukazivali su na značajna kašnjenja i neefikasnost institucija BiH u provođenju aktivnosti digitalizacije emitovanja TV signala.

BiH je prihvatila Ženevski sporazum iz 2006. godine po kojem je planirano gašenje analognog signala i prelazak na digitalno emitovanje najkasnije do kraja juna 2015. godine. Odmah nakon toga formiran je Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH, stručno tijelo čiji je zadatak da pripremi strategiju uvođenja DTT standarda u BiH i

donesena je politika sektora emitovanja u BiH kojom je potvrđeno opredjeljenje BiH na prelazak na digitalno zemaljsko emitovanje i realizaciju Ženevskog plana emitovanja (GE06).

VM je 2009. godine usvojio Strategiju prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH, s ciljem da se proces digitalizacije okonča do 01.12.2011. godine.

Iako nije bilo problema u osiguranju 36,9 miliona KM za projekt digitalizacije u BiH, danas, osam godina nakon roka iz Strategije i četiri i po godine nakon krajnjeg roka definisanog u potpisanom međunarodnom sporazumu, u BiH se još uvijek emituje analogna zemaljska televizija i potpuno je neizvjesno do kada će to tako biti.

Mediji skoro svakodnevno upozoravaju na zastoje u procesu digitalizacije¹. Trenutno je na području Sarajeva, Banje Luke i Mostara osiguran testni digitalni signal za programe javnih emitera u BiH, međutim, u ostatku zemlje i privatne TV kuće u BiH još uvijek emituju analogno. Postojeće dozvole za javne emitere u BiH za analogno emitovanje istekle su 20.04.2020. godine. Dozvole za analogno emitovanje privatnih TV kuća ističu 2021. godine. Nakon isteka dozvola za analogno emitovanje RAK u BiH, u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, neće moći štititi analogne frekvencije ukoliko ih neko zatraži za digitalne potrebe. Posljedica navedenog će biti postupno gašenje analognih predajnika i građanima u BiH će se smanjiti dostupnost zemaljski emitovanog TV signala.

Parlament BiH također je zainteresovan za efikasnije okončanje procesa digitalizacije. S tim u vezi, Parlament BiH² je donio zaključak da VM, MKP i RAK u međusobnim kontaktima najhitnije dođu do sistemskih rješenja koja bi ubrzala realizaciju procesa digitalizacije, a štetu nastalu zbog kašnjenja sa završetkom procesa digitalizacije učinila što manjom.

Imajući na umu opći interes javnosti i zainteresovanost Parlamenta BiH za što efikasnije okončanje procesa digitalizacije TV signala, Ured za reviziju donio je Odluku o pokretanju revizije učinka u oblasti digitalizacije TV signala u BiH.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je utvrditi da li su institucije BiH efikasne u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitovanje TV signala. Svrha revizije je da se doprinese ubrzanju procesa digitalizacije. Izvještaj revizije bi trebao pružiti objektivnu informaciju o napretku u postupku digitalizacije, uzrocima kašnjenja i trenutnim posljedicama kašnjenja, kao i o mogućim posljedicama ukoliko se ovaj proces ne okonča uspješno.

Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja³, a naročito cilju održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije (Cilju 9.), smanjenju

¹ Dnevni list, 04.03.2020, članak: Zastoj u procesu digitalizacije – Digitalizacija – u BiH se još uvijek emituje analogni TV signal

² Predstavnički dom PS BiH, 13. sjednica održana 27.05.2015. godine.

³ Ciljevi održivog razvoja dostupni su na

https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/sustainable-development-goals.html

nejednakosti (Cilj 10.), razvoju učinkovitih, odgovornih i transparentnih institucija i omogućavanju pristupa informacijama (Cilj 16.).

Predmet revizije su aktivnosti odgovornih institucija BiH i radnih tijela BiH oformljenih s ciljem realizacije Strategije digitalizacije TV signala i Projekta digitalizacije JRTS (projekta koji se finansira iz budžeta institucija BiH). Revizija je svoja istraživanja provodila u institucijama BiH koje su nadležne za emitovanje TV signala, a prije svega u MKP-u (Ministarstvo komunikacija i prometa), koji je nosilac projekta digitalizacije i nabavke opreme za digitalno emitovanje TV signala, te u RAK-u (Regulatorna agencija za komunikacije) koji je odgovoran da, u skladu sa propisima BiH i međunarodnim sporazumima, upravlja radiofrekventnim spektrom u BiH. Posmatrale su se i aktivnosti VM-a koji je odgovoran za donošenje strateških odluka, ali i aktivnosti drugih aktera koji su uticali na dužinu procesa digitalizacije (npr. vrijeme koje je URŽ - Ured za razmatranje žalbi, utrošio u postupku donošenja svoje odluke).

Analizirane su i aktivnosti odgovornih radnih tijela BiH (DTT Forum i druge stručne komisije za utvrđivanje specifikacija za nabavku i za provođenje procedura JN) od 2006. godine kada je u Ženevi potpisan sporazum o procesu digitalizacije.

Revizioni tim je obavio razgovore i sa predstavnicima javnih i privatnih TV kuća u BiH. Javni radiotelevizijski servisi (JRTS) su značajan učesnik u procesu digitalizacije (BHRT i RTRS su korisnici nabavljene opreme i njihovi predstavnici su članovi komisija za specifikaciju i nabavku opreme za digitalizaciju). Revizioni tim ostvario je kontakte sa predstavnicima privatnih TV kuća radi utvrđivanja na koji način se kašnjenje procesa digitalizacije odražava na njihovo poslovanje.

Revizija se nije bavila razlozima zbog kojih javni radiotelevizijski servisi u BiH nisu ispoštovali propise BiH i druge odluke VM-a. Pripadajuće aktivnosti institucija BiH na osiguravanju primjene propisa BiH i odluka VM-a također nisu bile predmet ove revizije.

Revizija nije provjeravala sve navode stručne i tehničke prirode, nego su oni kao takvi citirani s njihovim izvorom. Revizioni tim nije vršio procjenu različitih tehničkih rješenja u procesu digitalizacije niti je provjeravao situaciju u radiofrekventnom spektru (pokrivenost teritorija BiH analognim i digitalnim signalom).

Revizija je provedena u otežanim uslovima uzrokovanim globalnom pandemijom koronavirusa (COVID-19) i nametnutih ograničenja kretanja koja su bila na snazi, znatan broj razgovora i sastanaka obavljen je telefonski i putem videopoziva. Uprkos navedenom, revizioni tim je osigurao dovoljan nivo dokaza za sačinjavanje ovog izvještaja.

1.3. Reviziono pitanje i kriteriji revizije

Definisani revizioni problem možemo izraziti i u obliku pitanja koje glasi:

Da li su institucije BiH efikasne u procesu uvođenja digitalnog zemaljskog TV signala?

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

1. Da li su aktivnosti uvođenja digitalnog emitovanja provedene blagovremeno i koje su posljedice kašnjenja?

2. Da li su aktivnosti prelaska na digitalno emitovanje dobro planirane imajući u vidu provedene aktivnosti, odgovornosti i krajnji rok za okončanje procesa digitalizacije?

Kod utvrđivanja odgovora na reviziono pitanje, revizioni tim se rukovodio sljedećim kriterijima revizije.

Kriterij za prvo reviziono pitanje je:

Faze procesa digitalizacije su okončane u definisanim rokovima. Rokovi su definisani u odlukama VM-a, u planovima o procesu digitalizacije te u propisima koji regulišu javne nabavke u BiH i drugim relevantnim propisima (Zakon o upravnom postupku). Pojedinačne aktivnosti digitalizacije preduzete su blagovremeno, u skladu sa planovima koji imaju u vidu provođenje svih potrebnih aktivnosti i konačan rok za okončanje procesa. Sve potrebne aktivnosti su preduzimane u najkraćem mogućem roku, a ukupno trajanje pojedinih aktivnosti prilagođeno je raspoloživom vremenu imajući u vidu definisani konačni rok digitalizacije.

Strateško opredjeljenje, s jasnim planom aktivnosti, rokovima i odgovornostima usvojen je do kraja 2007. godine (prema roku definisanom u Politici emitovanja iz 2006. godine).

U skladu sa prvim rokom, za provođenje aktivnosti digitalizacije (od juna 2009. do novembra 2011. godine) ukupno je bilo raspoloživo 2,5 godine i sve ostale aktivnosti su svoje vrijeme trajanja prilagodile ukupno raspoloživom vremenu. Imajući u vidu navedeno, niti jedna zavisna aktivnost, poput aktivnosti donošenja odluka ili aktivnost javne nabavke, nije mogla trajati duže od 2,5 godine jer je to ukupno raspoloživo vrijeme. Pojedinačne aktivnosti morale su trajati i kraće jer više utrošenog vremena za donošenje potrebnih odluka skraćuje raspoloživo vrijeme za nabavku i instalaciju opreme za digitalizaciju. Za uspješno provedenu međunarodno objavljenu proceduru javne nabavke, prema važećim propisima i dobrim praksama, potrebno je planirati minimalno 6,5 mjeseci⁴. Za instalaciju nabavljene opreme, ugovorom su predviđena 4 mjeseca.

Ako bi se pridržavali prvih planova da se oprema nabavlja u tri etape, ravnomjeran raspored vremena za donošenje potrebnih odluka i tri procedure nabavke ne ostavlja više od 7,5 mjeseci za provođenje svake od četiri navedene aktivnosti. Međutim, ukoliko bi posmatrali krajnji rok za digitalizaciju (od juna 2009. do juna 2015), za provođenje svake od ovih aktivnosti nije se smjelo utrošiti više od 18 mjeseci.

Ne postoje negativne posljedice u provođenju postupka digitalizacije. Iskorištene su sve prednosti digitalnog emitovanja, građanima u BiH osiguran je zemaljski digitalan TV signal i ugašeni su svi analogni predajnici koji smetaju drugim procesima digitalizacije (oslobođen je raspoloživi radiofrekventni spektar za nove digitalne tehnologije).

⁴ Za provođenje otvorenog postupka JN sa međunarodnom objavom potrebno je oko 6,5 mjeseci. U navedeno vrijeme uključen je jedan mjesec za pripremu tenderske dokumentacije i objavu obavijesti o JN, prema Zakonu o javnim nabavkama BiH objava otvorenog međunarodnog postupka mora trajati 45 dana, a prosječno vrijeme potrebno za evaluaciju ponuda, rješavanje žalbi i zaključivanje ugovora u otvorenom postupku je 120 dana (EU prosjek za 2016.-2019. objavljen na linku: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm).

Kriterij za drugo reviziono pitanje je:

Definisani su jasni planovi, rokovi i odgovornosti za sve aktivnosti procesa digitalizacije. Sve ključne aktivnosti su predviđene u planovima koji su odobreni od nadležnih i prihvaćeni od odgovornih za provođenje aktivnosti.

Utvrđena je jasna, nepodijeljena odgovornost za nadzor i redovno izvještavanje o realizaciji aktivnosti digitalizacije TV signala, usvojene Politike i Strategije. VM se redovno godišnje izvještava o realizaciji usvojene Politike i Strategije, a naročito u slučaju odstupanja od definisanih planova i rokova. Nadležni blagovremeno preuzimaju potrebne korektivne aktivnosti i definišu nove rokove.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Dokumentarni pregled i intervjui sa odgovornim službenicima su bili primarni metodi revizije procesa digitalizacije TV signala u BiH.

Revizioni tim usporedio je napredak procesa digitalizacije TV signala u BiH sa općim napretkom procesa digitalizacije TV signala u Evropi i svijetu. Osnovne metode prikupljanja dokaza o procesu digitalizacije TV signala u BiH bili su intervjui i dokumentarni pregled materijala prikupljenih u institucijama BiH i na dostupnim web stranicama koje pružaju informacije o napretku u procesu digitalizacije TV signala.

Intervjui i pribavljanje relevantne dokumentacije o postupku digitalizacije TV signala prikupljen je u institucijama koje su odgovorne za proces digitalizacije TV signala u BiH, a to su prije svega MKP i RAK. Revizija je istraživala i sve službeno objavljene informacije na web stranicama Vijeća ministara BiH i Parlamenta BiH.

1.5. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede reviziju učinka na temu digitalizacije TV signala u BiH. Ovo poglavlje sadrži cilj, obim i ograničenja revizije, reviziono pitanje, kriterije revizije, te izvore i metode revizije.

Kroz 2. poglavlje daju se podaci i informacije nužne za razumijevanje digitalizacije TV signala, također u poglavlju dat je hronološki pregled provedenih aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH.

U poglavlju 3. predstavljeni su osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima. Poglavlje 3.1. nudi nalaze revizije koji ukazuju na utvrđena kašnjenja, odgovornosti i posljedice kašnjenja procesa digitalizacije, a u poglavlju 3.2. prezentovani su nalazi vezani za planiranje procesa digitalizacije u BiH.

Poglavlje 4. prezentuje zaključke revizije koji daju odgovor na reviziono pitanje.

Preporuke Ureda za reviziju čijim bi se provođenjem trebao ubrzati proces digitalizacije TV signala u BiH date su u 5. poglavlju.

2. Digitalizacija TV signala u BiH

U ovom poglavlju predstavljeni su opći podaci bitni za razumijevanje digitalizacije TV signala. Predstavljeni su različiti načini emitovanja TV signala, opredjeljenje i preuzete obaveze BiH te planirane i provedene aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH.

2.1. Razlozi za prelazak na digitalno emitovanje TV signala

TV signal se do gledalaca može distribuirati na više načina. Moguća je distribucija TV signala kroz kablove ili preko transmisije radijskih valova⁵. Transmisija radiotalasa se može obavljati sa satelitskih i sa zemaljskih predajnika pa tako razlikujemo satelitski i zemaljski (teresterialni) TV signal.

TV signal se može kodirati u analognoj ili digitalnoj tehnologiji.⁶ Do popularizacije digitalizacije, pod pojmom „kablovske televizije“ uobičajeno se podrazumijevala distribucija analognog TV signala. Danas, međutim, kablovski operateri svoju kablovsku infrastrukturu koriste za distribuciju digitalnog signala, interneta i TV signala distribuiranog putem interneta (IPTV - Internet Protocol Television). Rasprostranjenost i dostupnost interneta omogućava veću dostupnost TV signala. Tako, naprimjer, svaki pametni mobilni telefon sa pristupom internetu se može koristiti i kao TV prijemnik.

Digitalizacija TV signala u svijetu je prvo počela na satelitskim predajnicima, a negdje oko 2000. godine su započele prve tranzicije sa analognog na digitalno zemaljsko emitovanje. Masovan proces digitalizacije zemaljskog TV emitovanja u Evropi zabilježen je nakon 2006. godine kada je u Ženevi usvojen novi plan korištenja radiofrekventnog prostora (GE06) kojim se predviđa gašenje analognog i prelazak na korištenje digitalne zemaljske televizije (DTT).⁷ Zemlje EU zacrtale su kraj 2011. godine kao konačan rok za gašenje analognog emitovanja, a krajnji rok za gašenje analognog signala u skladu sa Ženevskim sporazumom je 17.6.2015. godine.

Za razliku od analognog TV signala, digitalni TV signal nudi mogućnost pružanja dodatnih informacija i mogućnosti (digitalni signal omogućava dostupnost više audiokanala, titlova i elektroničkog programskog vodiča - EPG, koji je puno napredniji od ranijeg teleteksta - TTX). Druga prednost digitalnog TV signala je bolja iskorištenost raspoloživog frekventnog spektra. Na jednoj frekvenciji koja se ranije koristila za emitovanje jednog analognog TV signala moguće je emitovati više digitalnih TV kanala u takozvanom multipleksu kanala, skraćeno MUX.

Zemaljskim emitovanjem digitalnog TV signala, ograničeni frekventni spektar se efikasnije koristi, jer je za isti broj kanala potreban manji broj frekvencija. Digitalizacijom

⁵ Radiotalasi ili radijski talasi su veliko područje elektromagnetskih valova koji se mogu proizvesti proticanjem izmjenične električne struje u napravi koja se zove antena. Prema talasnoj dužini radiotalasi se dijele na talasna područja i na frekvencije. Frekvencija je fizikalna veličina koja iskazuje broj ponavljanja neke periodične pojave u jedinici vremena (periodično gibanje).

⁶ Kodiranje se u elektronici odnosi na analogno-digitalnu konverziju. Više o kodiranju analognog signala u digitalni možete naći na <https://bs.wikipedia.org/wiki/Kodiranje>.

⁷ Prema podacima o digitalnoj TV tranziciji dostupnoj na: https://en.wikipedia.org/wiki/Digital_television_transition#2006_Geneva_Agreement

zemaljski emitovanog TV signala oslobađaju se frekvencije koje se mogu koristiti za druge potrebe (digitalni radio, mobilna telefonija i bežične mreže).

2.2. Obaveza i opredjeljenje BiH za digitalizaciju TV signala

Imajući u vidu da se digitalizacijom TV signala efikasnije koristi postojeći radiofrekventni spektar, Međunarodna telekomunikacijska unija (ITU)⁸ je 2006. godine u Ženevi usvojila novi plan korištenja radiofrekventnog prostora (GE06) kojim se predviđa gašenje analognog i prelazak na korištenje digitalne zemaljske televizije (DTT) najkasnije do 17.06.2015. godine.⁹ BiH je prihvatila i potpisala međunarodni sporazum kojim se obavezala na prelazak na digitalnu radiodifuziju.¹⁰

Vijeće ministara BiH je krajem 2006. godine donijelo Odluku o usvajanju politike sektora emitovanja u BiH¹¹ kojom je potvrđeno opredjeljenje BiH na prelazak na digitalno zemaljsko emitovanje i realizaciju Ženevskog plana emitovanja (GE06). Prema potpisanom Ženevskom sporazumu u BiH je definisano 9 digitalnih oblasti (SFN mreža). Emitovanjem u svih devet oblasti ostvaruje se takozvana „nacionalna pokrivenost“, TV kuće koje odluče da se emituju samo u pojedinim digitalnim oblastima - regijama imaju status regionalnih TV kuća. Digitalne oblasti nemaju veze sa unutrašnjim administrativnim granicama u BiH.

Forum DTT pripremio je Strategiju prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH koju je VM usvojio u junu 2009. godine.¹² Ovom strategijom predviđeno je da će do 01.12.2011. godine u potpunosti ugasiti analogna radiodifuzija. Po Odluci VM-a o izmjeni Strategije iz jula 2012. godine ovaj rok je prolongiran do 01.12.2014. godine.

Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa, je na sjednici održanoj u decembru 2016. godine donijelo Odluku o dopuni Odluke o usvajanju Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH. Izmjena Strategije predviđa uvođenje standarda DVB-T2 koji nudi nova tehničko-tehnološka rješenja, a potreba za uvođenjem standarda DVB-T2 je proistekla iz praktičnih razloga jer se njime eliminišu sva ograničenja DVB-T standarda u pogledu postojećih i budućih servisa. Prema saopćenju MKP-a prelazak na novi standard neće iziskivati dodatne troškove.¹³

Iz akumulisanog viška prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije BiH osigurana su sredstva za nabavku opreme za digitalizaciju veza i odašiljača digitalnog

⁸ Dodjela frekvencija i upravljanje frekventnim spektrom u svim zemljama temelji se na planovima Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU). Glavni zadatak zemalja članica ITU jeste da se osigura da je plan namjene i plan korištenja frekventnog spektra u skladu sa pravilima ITU.

⁹ Digitalna zemaljska televizija ili DTT (eng. Digital Terrestrial Television) sistem je radiodifuzije i distribucije signala digitalne televizije putem mreže zemaljskih odašiljača. Ženevskim planom iz 2006. godine zamijenjen je Štokholmski plan emitovanja za Evropu iz 1961. (ST61). <https://www.itu.int/en/ITU-R/terrestrial/broadcast/Pages/FMTV.aspx>

¹⁰ Odluka o davanju saglasnosti za ratifikovanje završnih akata regionalne konferencije o radiovezama za planiranje digitalnog zemaljskog radiodifuznog servisa u dijelovima regija 1 i 3, u frekvencijskom opsegu od 174-230 MHz i 470-862 MHz (RRC - 06), Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori, broj 9/08.

¹¹ Odluku o usvajanju politike sektora emitovanja u BiH, Službeni glasnik BiH, broj 18/07

¹² Odluka VM-a o usvajanju Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 59/09

¹³ Saopćenje MKP-a: Vijeće ministara usvojilo izmjenu Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju <http://mkt.gov.ba/saopstenja/default.aspx?id=5350&langTag=hr-HR>

signala. MKP BiH je odgovoran za nabavku opreme koja je namijenjena za korištenje Javnih radiotelevizijskih servisa BiH. Nabavka opreme planirana je u tri faze. U prvoj fazi planirana je nabavka opreme za digitalizaciju dijela veza i testnih odašiljača za Sarajevo Mostar i Banju Luku. U drugoj fazi predviđena je nabavka preostale opreme za digitalizaciju veza, a u trećoj fazi planirana je nabavka odašiljača. S obzirom na dužinu trajanja procesa digitalizacije MKP je planirao istovremeno provođenje procedure nabavke opreme za drugu i treću fazu digitalizacije. Infrastruktura za emitovanje digitalne televizije koja se planira nabaviti dovoljna je za sve potrebe JRTS, ali i za većinu komercijalnih TV kuća koje žele emitovati zemaljski signal u BiH.

Institucije BiH uključene u proces digitalizacije TV signala u BiH

Vijeće ministara je ključni donosilac odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala u BiH. Vijeće ministara je organ izvršne vlasti BiH koji vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije, prema Ustavu BiH, zakonima i drugim propisima BiH.¹⁴

Regulatorna agencija za komunikacije - RAK upravlja radiofrekvencijskim spektrom u BiH. RAK, u skladu sa međunarodnim sporazumima i Planom korištenja radiofrekvencija, daje dozvole za korištenje opsega radiofrekvencija u BiH i preduzima mjere s ciljem osiguranja učinkovite i neometane upotrebe ovog nacionalnog resursa. RAK vrši naplatu državnog doprinosa za korištenje radiofrekventnog spektra u skladu sa odlukama VM-a o naknadi za korištenje radiofrekvencijskog spektra u BiH. RAK je zadužen za praćenje realizacija akata koje je donijelo Vijeće RAK-a i Odluka VM-a prema zaduženjima iz istih (dakle, i o realizaciji Strategije).

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (MKP) je odgovorno za predlaganje i nadzor realizacije politika relevantnih za proces digitalizacije TV signala.¹⁵ Osim toga, MKP je odgovoran za podršku radnim tijelima zaduženim za aktivnosti digitalizacije, uključujući i aktivnosti javne nabavke opreme za digitalizaciju TV signala. MKP je, dakle, odgovoran za izvještavanje o politici sektora emitovanja i Strategiji iz 2006. godine, ali i o svim drugim aktivnostima i realizaciji odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala (a što proizlazi iz nadležnosti MKP-a).

Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH osnovan je 2006. godine. Zadatak Forumu je osmisлити nacionalnu strategiju uvođenja DTT standarda u BiH i predložiti je na usvajanje relevantnim državnim tijelima.¹⁶ Odlukom o nastavku rada Forumu DTT iz 2010. godine za Forum DTT definisan je zadatak praćenja i koordinacije procesa implementacije Strategije sve do konačnog prelaska na digitalnu radiodifuziju.

Ekspertna grupa za praćenje realizovanja Projekta digitalizacije formirana je Odlukom VM-a broj 150/07 od 16.10.2007. godine (Službeni glasnik BiH 97/07). Projekt digitalizacije definisan je Politikom sektora emitovanja u BiH od 28.11.2006. godine. Zadaci Ekspertne grupe su praćenje realizacije ciljeva i zadataka iz Politike, te nadzor

¹⁴ Osnovne informacije o VM-u

http://www.vijeceministara.gov.ba/o_vijecu_ministara/default.aspx?id=1752&langTag=hr-HR

¹⁵ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Službeni glasnik BiH, br., 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 59/09, 103/09), član 10. Ministarstvo komunikacija i prometa nadležno je za pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija, prometa, infrastrukture i informacionih tehnologija.

¹⁶ 8. maja 2006. u Sarajevu je osnovan Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH. DTT Forum se zasniva na zaključcima i preporukama konferencije "Uvođenje digitalne televizije u Bosni i Hercegovini" održane u Sarajevu, 30. marta 2006. godine unutar projekta saradnje Regulatorne agencije za komunikacije i italijanskog regulatora AGCOM, a pod pokroviteljstvom Evropske unije.

nad realizacijom sredstava za digitalizaciju. Ekspertna grupa obavezna je VM-u podnositi izvještaj o svom radu najmanje jedanput godišnje (preko MKP-a).

2.2.1 Aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH

Od 2006. godine do sada proveden je niz aktivnosti koje su provedene s ciljem digitalizacije TV signala u BiH. U sljedećoj tabeli dat je hronološki pregled ključnih aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH.

Tabela 1. Hronološki pregled ključnih aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH

Aktivnosti digitalizacije	Ključni datum
1. Osnovan Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH.	8.5.2006.
2. Preuzimanje i potvrđivanje međunarodne obaveze za digitalizaciju TV signala (najkasnije do 17.06.2015.)	16.6.2006. – 15.10.2008.
3. Definisanje Politike emitovanja u BiH	28.11.2006.
4. Ekspertna grupa za praćenje Projekta digitalizacije	16.10.2007.
5. Odluka o izvoru finansiranja	19.3.2009.
6. Usvojena Strategija digitalizacije TV signala (rok do 01.12.2011.)	17.6.2009.
7. Prvi dio opreme - Prva procedura JN (neuspješna)	3.2.2010. – 29.8.2011.
8. Odluka o izvoru finansiranja	29.4.2010.
9. Odluka VM-a o nastavku rada DTT Foruma	20.5.2010.
10. Projekt digitalizacije mikrovalnih veza JRTS BiH	14.07.2010.
11. Odluke o finansiranju nabavke opreme	27.7.2010. i 02.11.2010.
12. Uvrštavanje projekta digitalizacije JRTS BiH u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU)	15.9.2011.
13. Prvi dio opreme - Druga procedura JN (neuspješna)	15.11.2011. – 10.1.2013.
14. Dopuna strateškog okvira (rok do 01.12.2014.)	10.05.2012.
15. Projekt primarne emisije mreže, Digitalnog zemaljskog emitovanja - DVB-T	12.11.2012.
16. Prvi dio opreme - Treća procedura JN (uspješna)	30.1.2013. – 21.03.2014.
17. Prijedlog akcionog plana za realizaciju Strategije	21.3.2013.
18. Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A	11.6.2015.

19. Raspodjela prvog dijela nabavljene opreme	3.8.2015. – 1.10.2015.
20. Instalacija i puštanje u rad opreme	14.10.2016.
21. Dopuna strateškog okvira (DVB-T2 standard)	20.12.2016.
22. Drugi dio opreme – Prva procedura JN (neuspješna)	20.2.2017. – 16.4.2018.
23. Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A	28.2.2017.
24. Definisani tehnički uslovi za DVB-T2 prijemnike	31.10.2017.
25. Projekat sekundarne emisije mreže, digitalnog zemaljskog emitovanja - DVB-T2	1.8.2018.
26. Pravilo RAK-a kojim se reguliše rad multipleks operatora	11.12.2018.
27. Javni poziv za dodjelu multipleksa C	19.06.2019.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostupne dokumentacije o procesu digitalizacije TV signala u BiH, pribavljene u MKP-u i RAK-u, te sa službenih stranica VM-a i Parlamenta BiH.

Više detalja o provedenim aktivnostima digitalizacije TV signala može se vidjeti u dodatku broj 1. Hronološki pregled ključnih aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH.

3. NALAZI

U ovom poglavlju predstavljani su nalazi revizije. Nalazi revizije su predstavljani u dva potpoglavlja koji daju odgovore na definisana revizionna pitanja.

3.1. Aktivnosti procesa digitalizacije nisu provedene blagovremeno

U ovom potpoglavlju prezentovat ćemo nalaze revizije koji ukazuju na to da aktivnosti digitalizacije nisu blagovremeno preduzete i okončane da bi se ispunili utvrđeni rokovi za digitalizaciju TV signala u BiH.

U poređenju sa drugim evropskim zemljama, BiH je lider u neefikasnosti uvođenja digitalnog zemaljskog emitovanja. Mnoge zemlje su proces digitalizacije TV signala započele i prije 2006. godine, tako da su postojala određena iskustva digitalizacije TV signala u drugim evropskim zemljama koja su se mogla koristiti u trenutku kada je BiH definisala svoje opredjeljenje za digitalizaciju TV signala i kada je preuzeta međunarodna obaveza digitalizacije TV signala. Brojne zemlje su u tom trenutku bile u istoj situaciji kao i BiH, a krajnji rok za gašenje analognog emitovanja, 17.06.2015. godine, bio je isti za sve evropske zemlje. Trenutno, BiH je jedna od rijetkih zemalja u Evropi u kojoj se još uvijek emituje analogni TV signal. Poređenja radi, Hrvatska je digitalizaciju TV signala okončala 2010. godine (za 4 godine), Srbija 2015. godine (za 9 godina), a BiH za 16 godina još uvijek nije okončala proces digitalizacije TV signala.

Odgovorne institucije BiH: VM, MKP i RAK nisu uspjele osigurati blagovremeno provođenje aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH tako da su probijeni svi definisani rokovi za okončanje procesa digitalizacije TV signala u BiH.

U nastavku izlaganja prezentovani su ključni nalazi revizije vezani za dužinu trajanja aktivnosti donošenja planova i odluka, aktivnosti nabavke i na kraju neokončane aktivnosti, kao i posljedice kašnjenja za građane i TV kuće u BiH. Informacije o dužini trajanja svih aktivnosti digitalizacije date su u dodacima 2. i 3. ovog izvještaja.

3.1.1. Kašnjenja u donošenju relevantnih odluka

Aktivnosti donošenja relevantnih odluka¹⁷ vezanih za proces digitalizacije TV signala u BiH nisu provedene efikasno i blagovremeno da bi se aktivnosti digitalizacije TV signala okončale u definisanim rokovima. Prve aktivnosti digitalizacije TV signala preduzete su još 2006. godine, međutim, digitalizacija TV signala još uvijek nije završena, iako su istekli svi definisani rokovi za okončanje procesa digitalizacije.

Institucije BiH nisu blagovremeno provele potrebne aktivnosti koje bi osigurale okončanje procesa digitalizacije do 01.12.2011. godine¹⁸, odnosno do 01.12.2014. godine¹⁹, a najkasnije do 17.06.2015., roka koji je definisan u potpisanom međunarodnom

¹⁷ Odluka VM, MKP i RAK koje su pobrojane u poglavlju 2.2.1. i u dodatku 1 ovog izvještaja, odluka o planovima, finansiranju, nabavci, odnosno odluka kojim se uređuje način emitovanja i korištenje opreme.

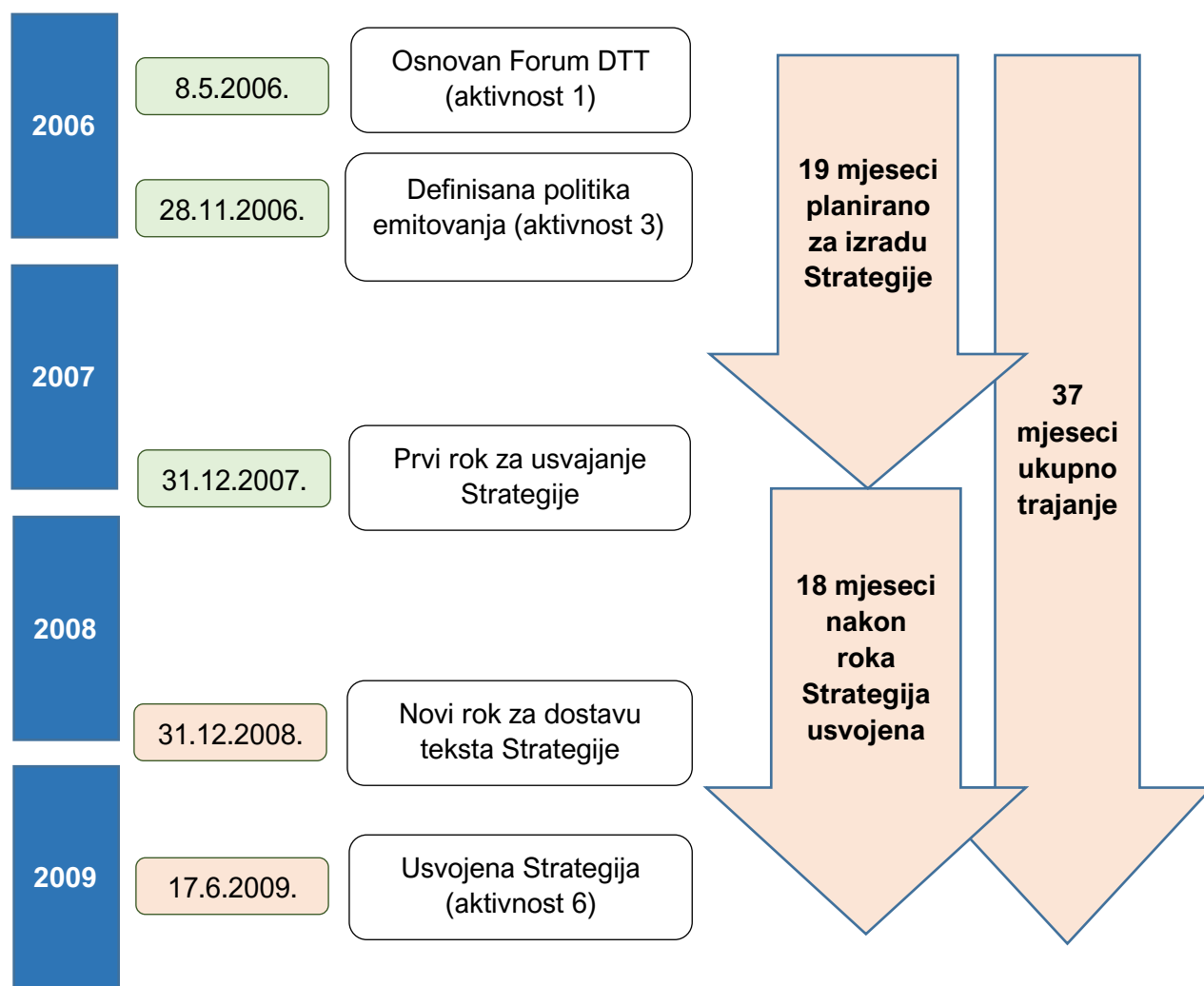
¹⁸ Odluka VM o usvajanju Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvenzijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH, Službeni glasnik BiH, broj 59/09

¹⁹ Odluka VM o izmjeni i dopuni Odluke o usvajanju strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvenzijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH, Službeni glasnik BiH, broj 51/12

sporazumu²⁰. Akcioni plan za realizaciju Strategije nikada nije usvojen, a trajanje pojedinih aktivnosti bilo je duže od ukupno raspoloživog vremena za sve aktivnosti digitalizacije prema definisanim krajnjim rokovima, što je neminovno vodilo i do probijanja svih rokova.

Kašnjenja su utvrđena skoro u svim aktivnostima procesa digitalizacije TV signala uključujući i one u kojim je definisano strateško opredjeljenje. Prema prvom definisanom roku, od ukupno 5,5 godina raspoloživog vremena za aktivnosti digitalizacije, 3 godine su utrošene za definisanje strateškog opredjeljenja, a samo dvije i pol godine su preostale za provođenje aktivnosti implementacije Strategije. U sljedećem grafikonu prikazan je tok aktivnosti pripreme Strategije digitalizacije TV signala.

Grafikon 2. Pregled aktivnosti pripreme Strategije u odnosu na vrijeme provođenja



Izvor: Ured za reviziju

Kao što se vidi iz grafikona, Strategija digitalizacije TV signala usvojena je sa godinu i po kašnjenja. MKP, u saradnji sa RAK-om, je u maju 2006. godine osnovao DTT Forum,

²⁰ Odluka o davanju saglasnosti za ratifikovanje završnih akata regionalne konferencije o radiovezama za planiranje digitalnog zemaljskog radiodifuznog servisa u dijelovima regija 1 i 3, u frekvencijskom opsegu od 174-230 MHz i 470-862 MHz (RRC - 06), Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori, broj 9/08.

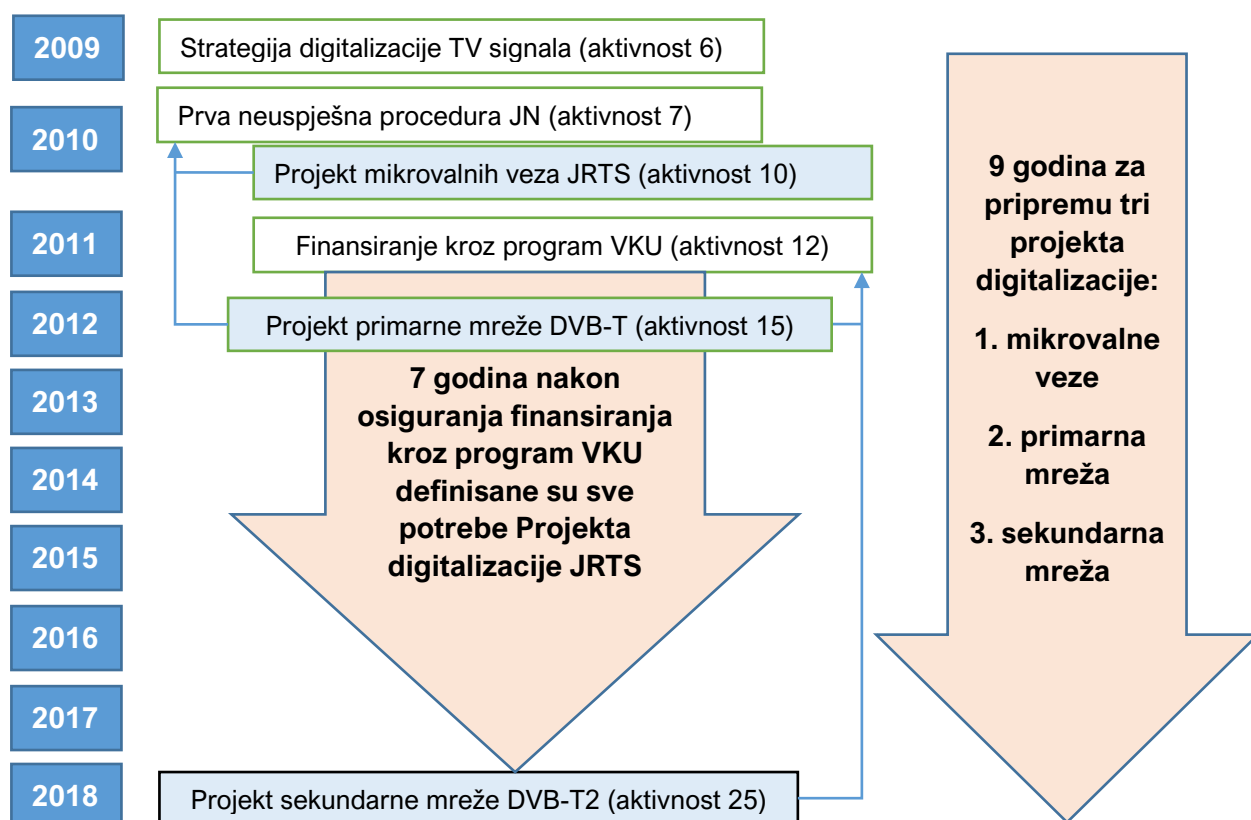
VM, MKP, RAK, DTT Forum i JRTS nisu bili efikasni u pripremi i usvajanju odluka koje bi osigurale efikasnost procesa digitalizacije TV signala.

stručno tijelo čiji je zadatak bio pomoći u definisanju strateškog opredjeljenja za digitalizaciju TV programa. Do kraja godine, VM je usvojio Politiku emitovanja kojom je DTT Forumu ostavljen rok od 13

mjeseci da definiše i VM-u dostavi prijedlog teksta Strategije (do kraja 2007. godine). DTT Forum je zajednički projekt MKP-a i RAK-a, te ove dvije institucije nisu uspjele osigurati dovoljnu efikasnost rada DTT Forumu za blagovremenu pripremu Strategije. VM je produžio rok za izradu i dostavu Strategije za dodatnu godinu dana (do kraja 2008. godine), što opet nije ispoštovano i Strategija je usvojena tek sredinom 2009. godine.

Kasnilo se sa usvajanjem projekata digitalizacije mikrovalnih veza, primarne i sekundarne emisije mreže JRTS, a za čiju pripremu su odgovorni JRTS i MKP. Projekti digitalizacije JRTS trebali su biti prvi gotovi i trebali su biti temelj za donošenje odluka o finansiranju i definisanje tenderskih specifikacija. Nalazi revizije ukazuju na to da su ovi projekti usvojeni nakon što je VM osigurao sredstva za finansiranje digitalizacije i nakon što su pokrenute procedure JN, a što se jasno vidi iz sljedećeg grafičkog prikaza.

Grafikon 3: Pregled aktivnosti definisanja Projekata digitalizacije JRTS



Izvor: Ured za reviziju

Kao što se vidi iz grafikona, za kompletiranje sva tri projekta digitalizacije JRTS bilo je potrebno 9 godina. Projekt digitalizacije mikrovalnih veza JRTS usvojen je 17. mjeseci nakon što je VM zadužio JRTS da ga pripreme i 13. mjeseci nakon usvajanja Strategije. Projekt primarne emisije mreže DVB-T usvojen je 3,4 godine nakon usvajanja Strategije

i 14 mjeseci nakon što je Projekt digitalizacije JRTS BiH uvršten u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU). Projekt sekundarne emisije mreže DVB-T2 usvojen je devet godina nakon usvajanja Strategije i sedam godina nakon što je Projekt digitalizacije JRTS BiH uvršten u program VKU.

Jednako tako, aktivnosti nabavke opreme pokrenute su prije nego što je riješeno pitanje tijela koje će osigurati koordinaciju korištenja i upravljanja prijenosne i emisije infrastrukture. Kašnjenje u rješavanju pitanja raspodjele nabavljene opreme i osiguranja tehničkih preduslova na lokacijama gdje se oprema trebala instalirati produžila je vrijeme instalacije opreme sa 4 mjeseca na preko 2,5 godine. Odluka VM-a o raspodjeli opreme donesena je 6 godina nakon usvajanja strategije, odnosno 16 mjeseci nakon zaključivanja ugovora o nabavci iste.

RAK je utrošio značajno vrijeme za donošenje svojih odluka, međutim, vrijeme koje je RAK utrošio za donošenje svojih odluka nije produžilo ukupno vrijeme procesa digitalizacije jer se kasnilo sa provođenjem drugih ključnih aktivnosti, a kako je to prezentovano u nastavku.

RAK je utrošio značajno vrijeme za donošenje svojih odluka.

Šest godina nakon usvajanja Strategije, RAK je donio svoju odluku o načinu korištenja multipleksa A (odluka RAK-a je donesena 15 mjeseci nakon što je zaključen ugovor o isporuci opreme za MUX A, a dva mjeseca prije Odluke VM-a o raspodjeli opreme). Sa sedam mjeseci zakašnjenja u odnosu na definisani rok definisani su tehnički uslovi za DVB-T2 prijemnike (odgovornost RAK-a i MKP-a), ali još uvijek nije nabavljena oprema za emitovanje DVB-T2 signala. Tri i pol godine nakon krajnjeg roka za digitalizaciju TV signala utvrđenog u međunarodnim sporazumom RAK je donio pravila za rad multipleks operatera. Ova pravila donesena su dvije godine nakon puštanja u rad testnog digitalnog signala, ali prije nego što je riješeno pitanje operatera MUX A. Četiri godine nakon što je istekao posljednji rok za digitalizaciju TV signala, odnosno za gašenje analogne radiodifuzije u BiH, RAK je u skladu sa Strategijom objavio javni poziv za dodjelu dozvole za multipleks operatera za multipleks C. U skladu sa Strategijom ova aktivnost se trebala preduzeti šest mjeseci prije gašenja analogne radiodifuzije (krajnji rok za gašenje je 17.6.2015. u skladu s međunarodno preuzetom obavezom).

Više informacija o trajanju pojedinih aktivnosti može se pronaći u Dodatku 2. Utrošeno vrijeme za donošenje ključnih odluka.

3.1.2. Kašnjenja u provođenju aktivnosti nabavke i instalacije opreme

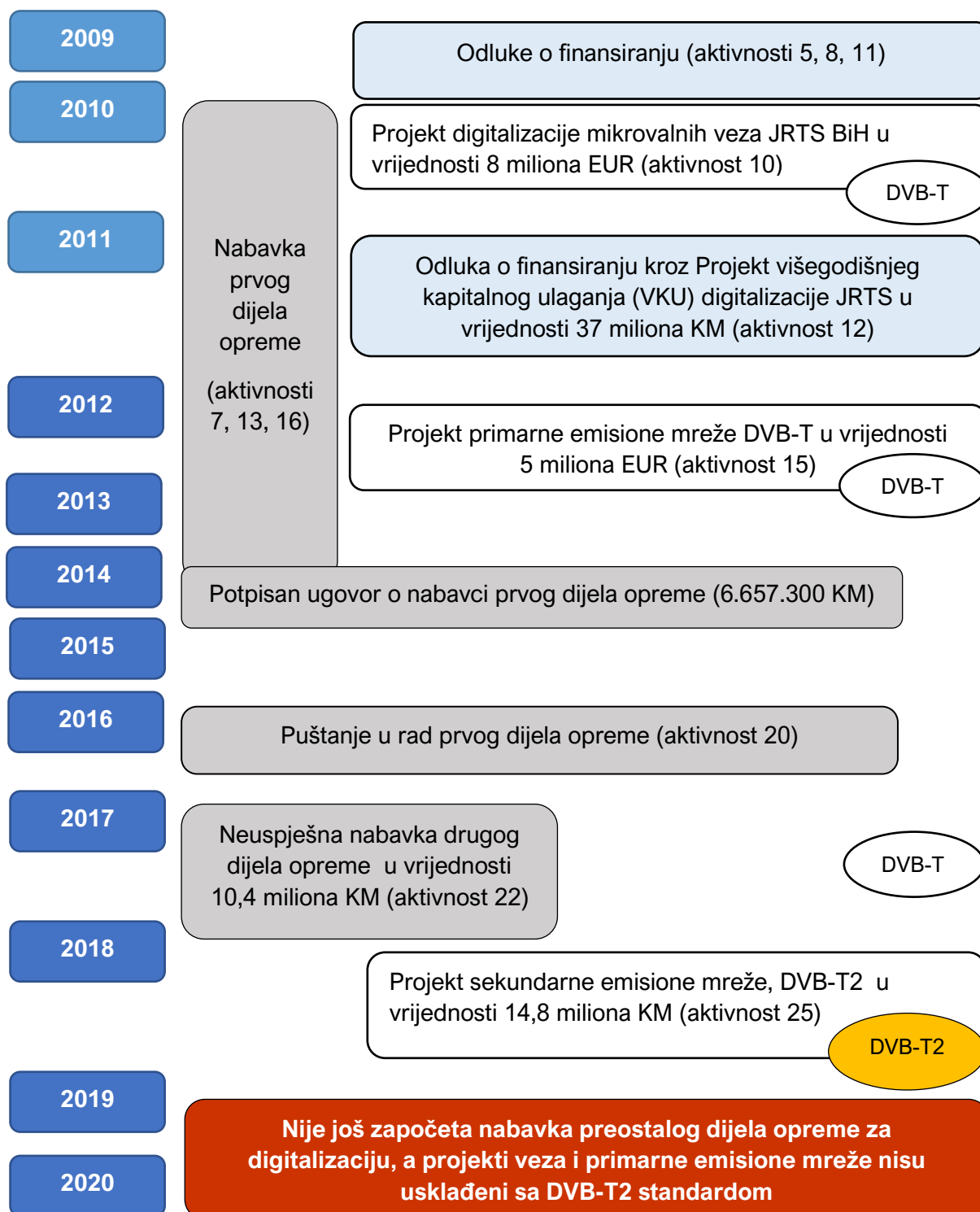
U procesu digitalizacije TV signala u BiH nije bilo problema u osiguranju finansiranja, međutim, aktivnosti nabavke i instalacije opreme pokazale su se izuzetno zahtjevnim zadatkom. MKP, u saradnji sa ekspertima iz JRTS, uspješno je završio samo jednu od četiri pokrenute procedure javne nabavke.

Donošenje odluke o finansiranju procesa digitalizacije nisu uzrokovale kašnjenja u ukupnom procesu digitalizacije TV signala. Odluke o finansiranju donesene su čak i prije nego što su JRTS u tehničkim projektima digitalizacije precizirali svoje potrebe za opremom potrebnom za digitalizaciju JRTS BiH. Naime, Odluka VM-a o uvrštavanju

projekta digitalizacije JRTS BiH u program VKU i rezervisanju 36,9 miliona KM donesena je 1,2 godine prije usvajanja Projekta primarne emisione mreže DVB-T (vrijednost 5 miliona EUR) i 6,9 godina prije usvajanja Projekta sekundarne emisione mreže DVB-T2 (vrijednost 14,8 miliona KM).

U sljedećem grafikonu dat je pregled ključnih aktivnosti finansiranja, nabavke i instalacije opreme u odnosu na vrijeme kada su se dešavale i u odnosu na vrijeme kada su usvojeni projekti digitalizacije JRTS (mikrovalne veze, primarna mreža i sekundarna mreža).

Grafikon 4. Aktivnosti finansiranja i nabavke opreme u odnosu na vrijeme provođenja



Izvor: Ured za reviziju

Javne nabavke i instalacija opreme za digitalizaciju TV signala nisu uspješno završene iako nije bilo problema u finansiranju Projekta digitalizacije.

Kao što se vidi iz grafikona, aktivnosti nabavke opreme još uvijek nisu završene iako je problem finansiranja cjelokupnog Projekta digitalizacije riješen još 2011. godine. Projekti mikrovalnih veza i primarne

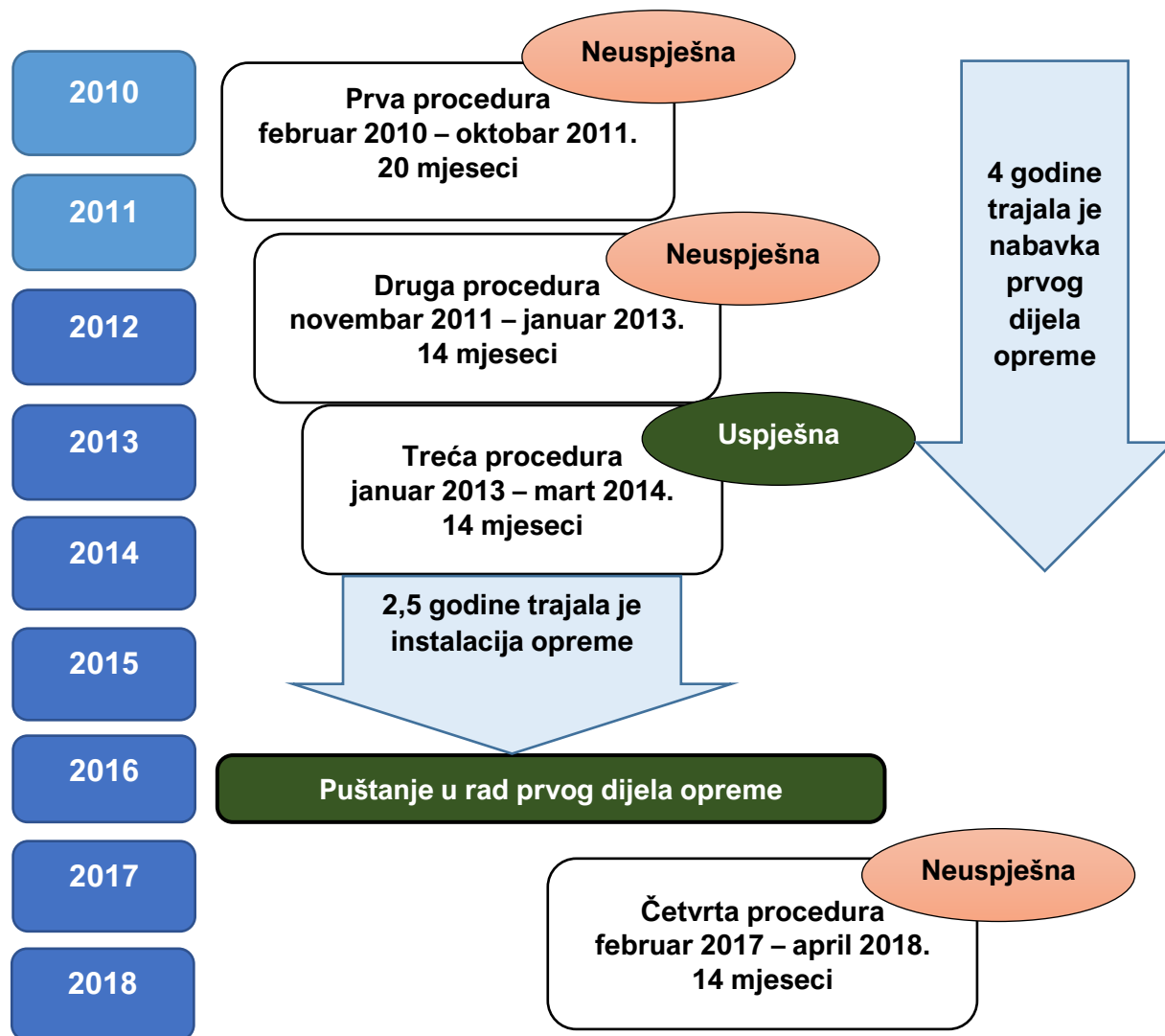
emisione mreže još uvijek nisu usaglašeni sa DVB-T2 standardom koje je VM usvojio 2016. godine.

Više detalja o provedenim aktivnostima finansiranja, nabavke i instalacije opreme može se pronaći u dodatku broj 2. Utrošeno vrijeme za finansiranje, nabavku i instalaciju opreme.

MKP je u saradnji sa ekspertima iz JRTS uspješno završio samo jednu od četiri pokrenute procedure javne nabavke.

U sljedećem grafikonu prikazane su sve pokrenute procedure javnih nabavki.

Grafikon 5. Pregled aktivnosti javnih nabavki u odnosu na vrijeme provođenja



Izvor: Ured za reviziju

Kao što se vidi iz grafikona, tri procedure javne nabavke prvog dijela opreme za čije je provođenje odgovoran MKP u saradnji sa ekspertima JRTS ukupno su trajale četiri godine. Prva neuspješno okončana procedura JN za prvi dio opreme pokrenuta je u februaru 2010. godine. Cjelokupna procedura JN, od donošenja odluke do okončanja postupka JN trajao je 20 mjeseci. Druga neuspješno okončana procedura JN trajala je

14 mjeseci. Treća uspješna procedura JN za prvi dio opreme trajala je 14 mjeseci, a okončana je u martu 2014. godine zaključivanjem ugovora o nabavci.

Značajno se kasnilo u instalaciji i puštanju nabavljene opreme. Pitanje raspodjele opreme i osiguranja tehničkih preduslova na lokacijama gdje se oprema trebala instalirati produžila je vrijeme instalacije opreme sa 4 mjeseca na preko 2,5 godine.

Posljednja neuspješna procedura JN drugog dijela od tada definisana tri dijela opreme započela je u februaru 2017. godine i okončana je nakon 14 mjeseci u aprilu 2018. godine. MKP nakon toga nije pokretao procedure JN za preostalu opremu specifikovanu u projektima digitalizacije JRTS BiH.

Analize provedenih procedura javnih nabavki ukazale su na to da su ključne slabosti u provođenju javnih nabavki identifikovane u pripremi tenderske dokumentacije. Tenderska dokumentacija bila je predmet žalbi i izmjena u sve četiri provedene procedure javnih nabavki. Tehnički dio specifikacija tenderske dokumentacije pripremali su eksperti JRTS, a opći dio tenderske dokumentacije pripremali su službenici MKP-a. Iako se radilo o složenim međunarodnim postupcima JN, MKP nije angažovao vanjske saradnike, stručnjake za JN. Prve dvije procedure JN poništene su zbog utvrđenih slabosti tenderske dokumentacije, a u posljednjoj neuspješnoj proceduri JN tenderska dokumentacija je mijenjana čak šest puta zbog čega je otvaranje ponuda prolongirano za 5,5 mjeseci.

Sve provedene procedure JN obilježili su brojni žalbeni postupci i Ured za razmatranje žalbi je sve postupke okončavao u prihvatljivom vremenu trajanja osim u jednoj proceduri u kojoj je traženo vještačenje i zbog čega je URŽ-u trebalo 6,2 mjeseca za donošenje odluke. Sveukupno gledajući, priprema i korekcije tenderske dokumentacije bile su jednako vremenski zahtjevne kao i provedeni žalbeni postupci.

3.1.3. Nedovršene aktivnosti i posljedice kašnjenja za građane i TV kuće u BiH

Projekt digitalizacije TV signala JRTS BiH nije uspješno okončan. Nabavljen je samo dio opreme za digitalizaciju veza i odašiljači za testni signal u tri od devet digitalnih oblasti u BiH. MKP u saradnji sa JRTS nije završio javnu nabavku opreme definisane u projektima mikrovalnih veza, primarne i sekundarne emisije mreže. Od planiranih 36,9 miliona KM projektom VKU digitalizacije JRTS BiH, do sada je realizovano samo 6,7 miliona KM na osnovu ugovora o nabavci iz 2014. godine za opremu koja je puštena u rad 2016. godine.

Nisu izvršene analize i nije definisano opredjeljenje načina na koji će se i hoće li se pomoći stanovništvu koje nema prijemnike usklađene sa specifikacijama za DVB-T2 prijemnike.

U skladu s dopunjenim strateškim opredjeljenjem (20.12.2016.) neispunjene su ostale sljedeće aktivnosti:

- JRTS nisu izvršili prilagođavanje specifikacija projektne dokumentacije novom standardu i načinu korištenja (projekti mikrovalnih veza i primarne emisije mreže nisu mijenjani nakon što je prihvaćen novi DVB-T2 standard).

- JRTS u roku od 30 dana od dopune strateškog opredjeljenja nisu registrovali tijelo koje će osigurati koordinaciju i korištenja i upravljanja prijenosne i emisione infrastrukture MUX A i MUX B.

Dok se ne okonča započeti proces digitalizacije TV signala neće se gasiti analogni TV signal ukoliko isti ne smeta emitovanju po novom digitalnom planu (RRC-06). Posljedice navedenog prvi put su se javile nakon krajnjeg roka za digitalizaciju (17.06.2015.), kada je analogni signal u pograničnim područjima BiH bio ugašen da ne bi smetao digitalnom emitovanju iz susjednih zemalja koje su okončale svoj proces digitalizacije TV signala. RAK je vlasnicima analognih signala osigurao alternativne frekvencije za emitovanje, a pojedini predajnici su ipak ugašeni. Dozvole za analogno emitovanje javnih emitera u BiH vrijedile su do 20.04.2020. godine. Dozvole za analogno emitovanje privatnih TV kuća ističu 2021. godine. Nakon isteka tih dozvola RAK, u skladu s preuzetim međunarodnim obavezama, u BiH neće štiti analogne frekvencije ukoliko ih neko zatraži za digitalne potrebe.

Kašnjenje u procesu digitalizacije TV signala uzrokovalo je i kašnjenje u oslobađanju radiofrekventnog obima za druge digitalne tehnologije. Navedenim BiH svojoj privredi nije osigurala jednake uslove kao u zemljama EU i u zemljama iz okruženja. Hrvatska je analogni signal ugasila u junu 2010. godine²¹, a Srbija u junu 2015. godine²².

Socijalno ugrožene kategorije stanovništva trpe najveće posljedice kašnjenja digitalizacije TV signala.

Činjenica je da je prijem zemaljski emitovanog signala najjeftinije rješenje za socijalno najugroženije građane u BiH i da će zbog izostanka kvalitetnog zemaljskog TV signala najviše trpiti socijalno najugroženije

kategorije stanovništva, građani BiH koji nisu u mogućnosti da si priušte plaćanje drugih vidova distribucije. Oko 20 KM, koliko iznosi mjesečni trošak za distribuciju TV programa²³ u BiH, predstavlja značajan dodatni izdatak za jednog penzionera čija je penzija oko 400 KM. Zbog niskog nivoa kvaliteta zemaljski emitovanog TV signala značajan broj građana u BiH pored TV pretplate plaća i troškove distribucije TV signala.

Revizioni tim obavio je razgovore sa nekoliko komercijalnih TV kuća u BiH da bi utvrdio njihovo gledanje na cjelokupnu problematiku. Rezultati obavljenih razgovora dati su u nastavku.

Sa protekom vremena digitalno zemaljsko emitovanje za veće TV kuće u BiH gubi na značaju. Sve veći broj stanovništva u BiH TV signal prima preko kablovskih distributera (prema informacijama RAK-a za 2019. godinu stepen korištenosti kablovske distribucije u BiH je 82%). Navedena činjenica umanjuje značaj zemaljskog emitovanja (i analognog i digitalnog), jer se sve manji dio gledanosti ostvaruje putem zemaljskog emitovanja. To je bilo daleko veći problem prije nekoliko godina, međutim, s razvojem drugih vidova distribucije TV signala (kablovska, satelitska i IPTV) u BiH se situacija promijenila.

²¹ <https://obljetnica.hrt.hr/leksikon/d/digitalizacija-televizijskog-emitiranja-u-hrvatskoj/>

²² <https://www.telegraf.rs/hi-tech/1578784-za-digitalni-tv-signal-u-srbiji-potrebni-su-vam-upravo-ovi-uredjaji>

²³ Mjesečni trošak za distribuciju TV programa u BiH kreće se oko 20 KM, a u znatnoj mjeri zavisi od ponude i dostupnosti TV distribucije u različitim mjestima u BiH. Najniža mjesečna pretplata za distribuciju TV signala u Sarajevu kretala se od 13 KM do 23,28 KM. Osim mjesečnog troška korisnici mogu imati i troškove priključivanja na distribucijsku mrežu TV signala, odnosno mogu imati dodatne troškove nabavke opreme koja će im omogućiti prijem TV signala ili trošak interneta ukoliko se radi o IPTV rješenju.

Poređenja radi, u Hrvatskoj, zbog uspješno provedene digitalizacije zemaljskog emitovanja, procjenjuje se da 50% stanovništva TV signal prima preko DVB-T prijemnika, pa je kablovska distribucija u BiH razvijenija nego u Hrvatskoj.

Iz navedenih razloga veće TV kuće neće značajnije biti pogođene ukoliko dođe do prekida zemaljskog emitovanja TV signala u BiH. Oni ističu da su mnogo veće posljedice za građane koji nisu u mogućnosti da sebi priušte posebno plaćanje distribucije TV signala, ali i za manje, lokalne TV kuće koje svoj signal distribuišu preko zemaljskih odašiljača. Gašenje analognog TV signala za njih bi moglo značiti i kraj postojanja.

S druge strane, TV kuće koje posluju u pograničnim područjima ističu još jedan drugi problem, a to je da građani BiH u pograničnim područjima BiH prate isključivo programe koje primaju iz susjedstva i uopće ne prate programe i vijesti iz BiH. Susjedne zemlje su ranije okončale proces digitalizacije TV signala i u pograničnim područjima BiH mogu se pratiti brojni digitalni TV kanali koji se emituju iz susjednih zemalja, ali se ne mogu pratiti TV kanali iz BiH jer je pogašena većina analognih predajnika iz BiH koji su smetali digitalnom emitovanju iz susjednih zemalja. U takvoj situaciji građani BiH koji ne žele plaćati dodatne troškove distribucije TV signala gledaju isključivo kanale koji su dostupni putem zemaljskog emitovanja, a to su uglavnom kanali iz susjednih zemalja.

3.2. Slabosti u planiranju i izvještavanju o procesu digitalizacije TV signala

U ovom poglavlju prezentovat ćemo nalaze revizije koji ukazuju na slabosti u planiranju aktivnosti digitalizacije TV signala.

3.2.1. Planiranje aktivnosti

Sve aktivnosti digitalizacije suočile su se sa izraženim slabostima u planiranju koje su se prije svega odnosile na manjak ili potpuni izostanak jasnih planova i rokova. Najsnažniji nalaz za navedeno je to što u ovom trenutku ne postoji aktualni plan i rok za okončanje procesa digitalizacije TV signala. Prema Srednjoročnom programu rada VM-a za 2020 – 2022, očekivani period realizacije Projekta digitalizacije mikrovalnih veza javnih RTV servisa u BiH je 2021. godine. U MKP-u ne postoji niti jedan drugi dokument koji definiše aktivnosti, rokove i odgovornosti koje će dovesti do ovog cilja.

Trenutno nije definisan ni krajnji rok, a ni plan aktivnosti za završetak digitalizacije TV signala u BiH.

Prvi planovi digitalizacije TV signala imali su definisane rokove, međutim, kako su ovi rokovi probijani, odgovorni za upravljanje procesom digitalizacije prestali su definisati nove rokove.

Naprimjer, DTT Forum osnovan je sredinom 2006. godine sa zadatkom da pripremi Strategiju digitalizacije TV signala. Politikom sektora emitovanja iz novembra 2006. godine planirano je da VM usvoji Strategiju do kraja 2007, što znači da je DTT Forum za pripremu svog prijedloga imao najmanje godinu dana. Kako prijedlog strategije nije bio gotov do definisanog roka, VM je produžio rok za izradu i dostavu Strategije za dodatnu godinu dana (do kraja 2008. godine), što opet nije ispoštovano i Strategija je usvojena sredinom 2009. godine sa dodatnih godinu i pol kašnjenja. Revizioni tim u svojim istraživanjima kod odgovornih institucija (MKP i RAK) nije pronašao projektne planove

aktivnosti sa rokovima za odgovorne radne grupe DTT Foruma, planove preko kojih bi se upravljalo aktivnostima i rokovima za zadatke DTT Foruma.

Imajući u vidu da je preporuka za zemlje EU bila da se postupak digitalizacije TV signala okonča do kraja 2011. godine, Strategijom iz 2009. godine predviđeno je da se postupak digitalizacije okonča do 01.12.2011. godine, odnosno za 2,5 godine. Inicijalno kašnjenje usvajanja strategije skratilo je raspoloživo vrijeme za njenu implementaciju, a dodatni problem predstavljalo je to što sa Strategijom nije predložen akcioni plan za realizaciju Strategije. Strategija nije jasno identifikovala sve aktivnosti digitalizacije koje su se kasnije i provodile, a koje su pobrojane u pregledu ključnih aktivnosti u ovom izvještaju (izrada projektne dokumentacije, odluke o finansiranju, regulativa koja reguliše emitovanje digitalnog signala i provođenje procedura javne nabavke).

Kasnijim odlukama VM-a od Foruma DTT i MKP-a izričito je tražena priprema AP za realizaciju Strategije. Međutim, sve raspoloživo vrijeme predviđeno za realizaciju aktivnosti digitalizacije utrošeno je u pripremu i neuspješno usvajanje AP-a. Kasno pripremljeni AP (za 10,5 mjeseci) VM je još kasnije planirao razmatrati (za 18,6 mjeseci), ali se i od toga odustalo jer je za realizaciju AP ostalo još samo dva mjeseca (do 01.12.2014.). Nakon toga novi zahtjev za pripremu AP više nikada nije stigao.

Imajući u vidu brojne i složene aktivnosti koje su provođene²⁴ bilo je teško za očekivati da će se ovakvim procesom moći efikasno upravljati bez definisanog akcionog plana.

3.2.2. Izvještavanje i korektivne aktivnosti

Istraživanjima je utvrđeno da VM-u nisu osigurane redovne informacije o provođenju aktivnosti digitalizacije TV signala, iako je odgovornost za izvještavanje podijeljena na više institucija i relevantnih tijela. Zbog neredovnog izvještavanja, VM-u nisu osigurane blagovremene informacije potrebne za korekciju planova digitalizacije TV signala i za blagovremeno preduzimanje korektivnih aktivnosti. U periodu 2007–2019. utvrdili smo postojanje samo 14 informacija/izvještaja koje su dostavljane VM-u, a prema pregledu u sljedećoj tabeli.

Tabela 2. Pregled izvještaja i informacija za VM

R. broj	Datum	Izvjestilac	Naziv dokumenta
1.	20.6.2007.	MKP	Izvještaj o učešću BiH na Regionalnoj konferenciji održanoj u junu 2006. godine
2.	29.5.2008.	Forum DTT	Polugodišnji izvještaj o radu 6-12. 2007.
3.	10.9.2008.	Forum DTT	Polugodišnji izvještaj o radu 1-6. 2008.
4.	4.2.2009.	Ekspertna grupa za praćenje realizacije projekta	Izvještaj o praćenju pripreme Projekta digitalizacije veza

²⁴ Priprema tri projekata digitalizacije veza i odašiljača; osiguranje izvora finansiranja, osiguranje programa VKU i pojedinačnih odluka o finansiranju; provođenje više procedura nabavke; donošenje i drugih regulativa i odluka koje su trebale osigurati emitovanje digitalnog signala.

5.	12.11.2009.	Ekspertna grupa za praćenje realizacije projekta	Informacija o neprovođenju zaključaka i odluka VM-a
6.	9.11.2011.	MKP	Informacija o postupku JN
7.	10.5.2012.	MKP	Informacija o realizaciji Strategije
8.	1.10.2012.	MKP	Informacija o postupku JN
9.	5.12.2012.	URŽ	Informacija o postupku JN
10.	28.4.2015.	RAK	Informacija o realizaciji Strategije
11.	18.6.2015.	Parlament	Zaključak i zaduženje za MKP i RAK
12.	8.9.2015.	MKP	Informacija o preduzetim aktivnostima
13.	8.12.2015.	MKP	Informacija o DVB-T2
14.	31.10.2017.	MKP	Informacija o realizaciji projekta digitalizacije

Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostupne dokumentacije o procesu digitalizacije TV signala u BiH, pribavljene u MKP-u i RAK-u, te sa službenih stranica VM-a i Parlamenta BiH

Iako se radi o složenom i dugotrajnom višemilionskom projektu digitalizacije TV signala, u posljednjih 13 godina pronašli smo samo 14 izvještaja/informacija vezanih za proces digitalizacije TV signala. Najviše informacija za VM imali smo u 2012. i 2015. godini, godinama kada su se aktualni rokovi za okončanje digitalizacije bližili kraju. Ključnim dokumentima procesa digitalizacije TV signala²⁵ utvrđen je znatno veći broj redovnih izvještaja koji su se trebali dostavljati VM-u.

Zbog neredovnog izvještavanja, VM-u nisu osigurane blagovremene informacije potrebne za korekciju planova digitalizacije TV signala i za blagovremeno preduzimanje korektivnih aktivnosti.

MKP nije vršio izvještavanje VM-a o realizaciji Politike sektora emitovanja iz 2006. godine (definisanih ciljeva i zadataka), iako je bio zadužen za praćenje njene realizacije.

JRTS, a ni MKP nisu redovno godišnje izvještavali VM o namjenskom

korištenju opreme za digitalizaciju TV signala, a koja im je dodijeljena Odlukom VM-a o raspodjeli nabavljene opreme iz augusta 2015. godine. MKP također nije izvještavao VM o realizaciji zadataka definisanih u Dopuni strateškog opredjeljenja iz decembra 2016. godine.

O realizaciji Strategije nije vršeno redovno godišnje izvještavanje. Dokumentom Strategije nije jasno definisana odgovornost za izvještavanje o realizaciji Strategije, odnosno odgovornost za praćenje i izvještavanje o realizaciji Strategije podijeljena je između MKP-a, RAK-a i Foruma DTT. Odlukom o nastavku rada Foruma DTT iz 2010. godine za Forum DTT utvrđen je zadatak praćenja i koordinacije procesa implementacije Strategije sve do konačnog prelaska na digitalnu radiodifuziju. Našim istraživanjima nismo pronašli dokaze da je Forum DTT provodio ove aktivnosti.

Ekspertna grupa za praćenje realizovanja projekta digitalizacije nije vršila redovno godišnje izvještavanje VM-a o realizaciji Projekta digitalizacije utvrđenog u Politici sektora

²⁵ Politikom, Strategijom i odlukama o finansiranju

emitovanja, niti polugodišnje izvještavanje o nadzoru realizacije Projekata digitalizacije mikrovalnih veza.²⁶

Potrebno je istaći da nakon 2010. godine nisu evidentirane aktivnosti DTT Foruma i Ekspertna grupa za praćenje realizovanja projekta digitalizacije iako VM nije donio odluku o njihovom prestanku rada. MKP nije izvještavao VM o statusu navedenih tijela.

Iste osobe bile su odgovorne i za provođenje i za nadzor i izvještavanje o aktivnostima digitalizacije TV signala.

Značajan problem u segmentu nadzora i izvještavanja bio je i problem nejasne podjele odgovornosti. Naime, iste osobe bile su i članovi tijela odgovornih za provođenje aktivnosti digitalizacije i tijela

odgovornih za praćenje realizacije projekta digitalizacije JRTS (uključujući i predstavnike i MKP-a i JRTS-a).

Pored problema neredovnog izvještavanja VM-a o procesu digitalizacije TV signala, u jednom slučaju identifikovan je i problem neblagovremenog razmatranja materijala koje je MKP slao na VM. Konkretno, radi se o prijedlogu Akcionog plana za realizaciju Strategije koji VM nikada nije razmotrio, a o čemu smo govorili na kraju prethodnog poglavlja.

²⁶ Odlukom VM broj: 150/07 od 16.10.2007. godine formirana je Ekspertna grupa za praćenje realizovanja Projekta digitalizacije (Službeni glasnik BiH 97/07), koji je definisan Politikom sektora emitovanja u BiH od 28.11.2006. godine. Zадaci Ekspertne grupe su praćenje realizacije ciljeva i zadataka iz Politike. Ekspertna grupa obavezna je VM-u podnositi izvještaj o svom radu najmanje jedanput godišnje (preko MKP-a). Odlukom VM o usvajanju Projekta digitalizacije mikrovalnih veza, Ekspertnoj grupi je utvrđena obaveza polugodišnjeg izvještavanja VM o realizaciji projekta.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka s ciljem da provjeri jesu li institucije BiH efikasne u procesu digitalizacije TV signala u BiH. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućila su nam da sagledamo postojeće stanje te da iznesemo sljedeće zaključke.

Odgovorne institucije BiH: VM, MKP i RAK nisu osigurale efikasno i blagovremeno provođenje aktivnosti digitalizacije TV signala. Loše upravljanje aktivnostima digitalizacije bez jasnih planova aktivnosti sa jasno utvrđenim odgovornostima, aktivnostima i rokovima uzrokovali su da su probijeni svi rokovi za okončanje procesa digitalizacije uključujući i onaj koji je BiH preuzela kao obavezu iz međunarodnog sporazuma.

4.1. Aktivnosti digitalizacije nisu provedene blagovremeno

Aktivnosti digitalizacije TV signala nisu efikasno provedene. Institucije BiH i odgovorna radna tijela nisu vrijeme provođenja svojih aktivnosti prilagodili ukupnim rokovima za okončanje digitalizacije TV signala. Od 2006. godine kada je preuzeta obaveza digitalizacije TV signala za pripremu strateškog opredjeljenja utrošene su tri godine, a realizacija Strategije nije završena za dodatnih 13 godina.

MKP je trebao bolje koordinirati aktivnosti odgovornih radnih tijela da bi se konačni rokovi stigli. Samo za definisanje strateškog opredjeljenja Forum DTT i MKP su utrošili tri od pet i pol raspoloživih godina inicijalno planiranih za okončanje procesa digitalizacije. JRTS je trebao znatno ranije okončati pripremu projekata digitalizacije mikrovalnih veza, primarne i sekundarne emisije veze. Kašnjenje u usvajanju projekata digitalizacije i definisanju tehničkih specifikacija za nabavku opreme jedan je od razloga za kasno pokretanje, dugo trajanje i ponavljanje procedura javnih nabavki.

U situaciji kada BiH podiže kredite MMF-a za ekonomsku stabilizaciju zemlje, apsurdno je da je osiguranje finansijskih sredstava jedina aktivnost koja nije uzrokovala kašnjenje procesa digitalizacije TV signala, odnosno da su sredstva osigurana i prije nego što je u projektima JRTS definisana potreba za opremom koja će se nabavljati. Projekti digitalizacije trebali su biti osnova za pripremu tenderske dokumentacije, a upravo su slabosti u pripremi tenderske dokumentacije bili razlog za poništavanje prve dvije procedure javne nabavke koje su se provodile u periodu 2010-2013.

Nabavka opreme za digitalizaciju počela je i prije nego što je utvrđena odgovornost za upravljanje, eksploataciju i održavanje opreme koja se nabavlja. Pitanje raspodjele nabavljene opreme riješeno je sedam godina nakon usvajanja Strategije. Pitanje raspodjele opreme i osiguranja tehničkih preduslova na lokacijama gdje se oprema trebala instalirati produžila je vrijeme instalacije opreme sa 4 mjeseca na preko 2,5 godine.

Neopravdano dugo trajanje svih provedenih aktivnosti digitalizacije TV signala dovelo nas je u situaciju da smo jedna od rijetkih zemalja u Evropi koja nakon 16 godina još uvijek nije okončala proces digitalizacije TV signala. Analogno emitovanje još uvijek zauzima frekvencije koje su trebale biti oslobođene za razvoj novih digitalnih tehnologija.

Zbog kašnjenja u uvođenju digitalnog TV signala u BiH trpe građani jer im nije osiguran kvalitetan zemaljski emitovan TV signal te zbog čega su prinuđeni na plaćanje drugih alternativnih vidova distribucije TV signala (distribucija preko interneta, kablova i satelita). Navedena situacija najviše pogađa siromašnije građane BiH koji nisu u stanju da plaćaju druge vidove distribucije TV signala. S druge strane, manje TV kuće koje su prije svega oslonjene na analogno emitovanje naći će se u nezavidnijoj situaciji ukoliko se frekvencije na kojim emituju zatraže za digitalne potrebe. Gašenje analognog TV signala smanjit će njihovu gledanost i mogućnosti ostvarivanja prihoda od oglašavanja, a što u konačnici može značiti gašenje mnogih TV stanica u BiH.

4.2. Upravljanje procesom digitalizacije nije bilo efikasno

Strategija digitalizacije TV signala iz 2009. godine usvojena je bez akcionog plana, što se pokazalo kao ključni nedostatak u upravljanju procesom digitalizacije. Dokumentom Strategije definisano je šta želimo kada je u pitanju digitalizacija TV signala, ali ne i način na koji ćemo to postići, jer akcioni plan nije pripremljen. Nije postojao plan aktivnosti s jasnim odgovornostima i rokovima, plan koji bi bio temeljni alat za upravljanje procesom digitalizacije TV signala. Kao posljedica navedenog neblagovremeno su se preduzimale aktivnosti digitalizacije, a nosioci pojedinačnih aktivnosti se nisu mogli pozivati na odgovornost za kašnjenje kada za njih nisu bili definisani rokovi.

Drugi problem nakon izostanka planova aktivnosti je miješanje odgovornosti učesnika procesa digitalizacije TV signala i izostanak nezavisnog nadzora nad procesom digitalizacije TV signala u BiH.

MKP je preuzeo odgovornost za provođenje procedura JN uplićući se na taj način u aktivnosti koje treba koordinirati i nadzirati. Iste osobe iz MKP-a koje su bile odgovorne za kreiranje i nadzor provođenja politike emitovanja bile su uključene i u operativne aktivnosti provođenja postupaka JN što je umanjilo njihovu objektivnost kada je u pitanju nadzor i upravljanje procesom. Slična je situacija bila i sa drugim osobama izvan ministarstva, a koje su bile članovi stručnih tijela, odgovornih tijela za provođenje aktivnosti digitalizacije i tijela odgovornih za praćenje realizacije projekta digitalizacije JRTS-a.

S druge strane, MKP je propustio svoju priliku da se nametne kao upravitelj procesa digitalizacije. Odgovornost MKP-a za upravljanje procesom digitalizacije podijeljena je među različitim stručnim tijelima za planiranje, provođenje i nadzor aktivnosti digitalizacije. Previše vremena potrošilo se na čekanje da različita stručna tijela pripreme planove aktivnosti, rokove, da nadziru i izvijeste o procesu digitalizacije. Većina tih stručnih tijela prestala je funkcionisati bez da je ikada donesena zvanična odluka o prestanku njihovog rada. DTT Forum i Ekspertna grupa za praćenje realizovanja projekta digitalizacije nemaju zabilježenih aktivnosti nakon 2010. godine.

VM i MKP su upravljali procesom bez jasnih planova i rokova, čime su sebi otežali posao nadzora cjelokupnog procesa digitalizacije. MKP je mogao ranije definisati odgovornosti i rokove za sve učesnike u procesu i prema navedenom izvještavati VM. Trenutna situacija u kojoj nije definisan nikakav plan i rok za okončanje procesa digitalizacije definitivno ne pomaže MKP-u u upravljanju procesa digitalizacije TV signala u BiH.

5. PREPORUKE

Na osnovu provedenih istraživanja, nalaza i zaključaka revizije, Ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

Preporuke:

1. MKP treba izraditi plan aktivnosti sa rokovima i odgovornostima za nastavak procesa digitalizacije TV signala

MKP već godinama provodi aktivnosti procesa digitalizacije TV signala i stekao je dovoljno iskustva da na osnovu do sada provedenih aktivnosti pripremi realan i provediv plan za okončanje aktivnosti digitalizacije TV signala. Plan treba sadržavati jasnu podjelu odgovornosti za aktivnosti i rokove za njegovu realizaciju.

2. VM treba osigurati nezavisan nadzor i redovno izvještavanje o provođenju aktivnosti digitalizacije

VM je dužan osigurati nezavisan nadzor i izvještavanje o nastavku procesa digitalizacije u skladu s planovima koji će se usvojiti i u skladu s novim rokovima za okončanje procesa digitalizacije TV signala. Institucija, odnosno tijelo za nadzor aktivnosti procesa digitalizacije ne bi trebalo biti operativno uključeno u provođenje aktivnosti digitalizacije. Uspostavljeni nadzor mora imati kapacitete da redovno prati aktivnosti digitalizacije, identifikuje eventualne zastoje i probleme te da predloži mjere i aktivnosti koje će osigurati efikasno okončanje procesa digitalizacije TV signala.

Tim revizije učinka:

Danijel Čolo, v.r.
rukovodilac Odjela revizije učinka, vođa
tima

Radivoje Jeremić, v.r.
rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta,
metodologiju i planiranje revizije učinka

Milan Milović, v.r.
revizor učinka

DODACI

Dodatak 1. Hronološki pregled aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH

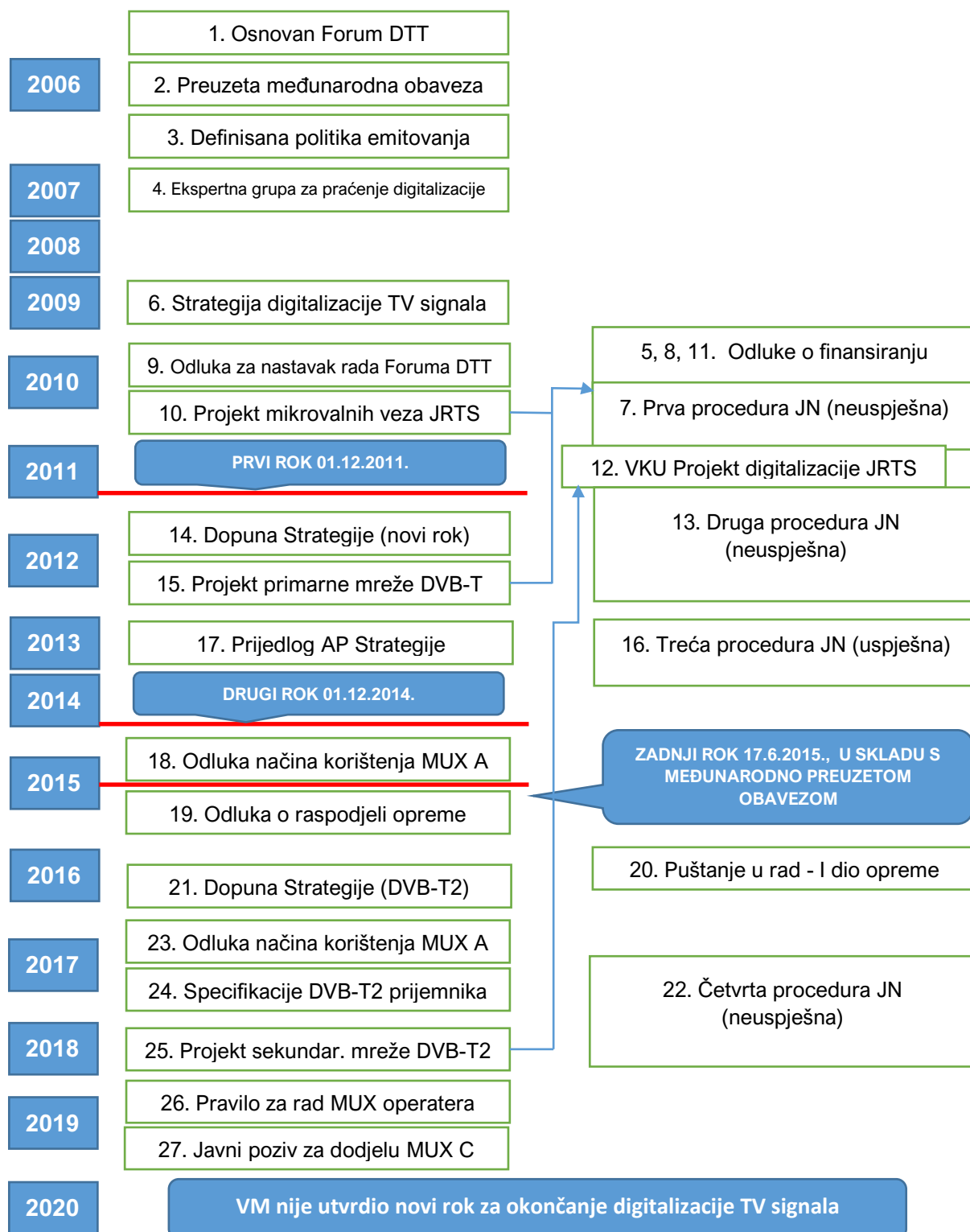
Dodatak 2. Utrošeno vrijeme za donošenje ključnih odluka

Dodatak 3. Utrošeno vrijeme za finansiranje, nabavku i instalaciju opreme

Dodatak 1. Hronološki pregled aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH

U sljedećem grafikonu dat je pregled ključnih aktivnosti digitalizacije u odnosu na vrijeme kada su se dešavale.

Grafikon 6. Pregled ključnih aktivnosti u odnosu na vrijeme provođenja



Izvor: Ured za reviziju

U grafikonu su prezentovane ključne aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH poredane hronološki prema datumu donošenja odluke. Pored provedenih aktivnosti,

grafikon sadrži i informacije o relevantnim rokovima za okončanje digitalizacije TV signala.

U sljedećoj tabeli prezentovane su dodatne informacije o provedenim aktivnostima digitalizacije TV signala u BiH.

Tabela 3. Hronološki pregled ključnih aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
1. Osnovan Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH. 8.5.2006.	DTT Forum je stručno tijelo оформljeno Memorandumom koje su potpisali MKP i RAK 08.05.2006. godine sa zadatkom da osmisli nacionalnu strategiju uvođenja DTT standarda u BiH i predloži je na usvajanje relevantnim državnim organima.
2. Preuzimanje i potvrđivanje međunarodne obaveze za digitalizaciju TV signala 16.6.2006-15.10.2008.	Regionalna konferencija u Ženevi, finalni akti su parafirani 16.6.2006. godine (RRC-06) Odluka Predsjedništva BiH o ratifikaciji finalnih akata konferencije donesena je 15.10.2008. godine. Ovim sporazumom BiH se obavezala okončati proces digitalizacije TV signala najkasnije do 17.06.2015. godine.
3. Definisanje politike 28.11.2006.	Oduka VM-a o usvajanju politike sektora emitovanja u BiH donesena je 28.11.2006.
4. Ekspertna grupa za praćenje Projekta digitalizacije 16.10.2007	Ekspertna grupa za praćenje realizovanja Projekta digitalizacije formirana je Odlukom VM-a broj: 150/07 od 16.10.2007. godine (Službeni glasnik BiH 97/07). Zadaci Ekspertne grupe su praćenje realizacije ciljeva i zadataka iz Politike sektora emitovanja u BiH od 28.11.2006. godine, te nadzor nad realizacijom sredstava za digitalizaciju.
5. Odluka o izvoru finansiranja 19.3.2009.	Odluka VM-a o korištenju akumulisanog viška prihoda nad rashodima RAK-a BiH, VM broj: 62/09 od 19.3.2009., Službeni glasnik BiH", broj 34/09, Ovom odlukom odobreno je 6.111.000 KM za podršku razvoja i unapređenja sektora komunikacija u BiH.
6. Utvrđivanje strateškog okvira 17.6.2009.	Odluka VM-a o usvajanju Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju usvojena je 17.6.2009. godine. Strategijom je predviđeno da se digitalizacija TV signala treba okončati najkasnije do 01.12.2011. godine.
7. Prvi dio opreme - Prva procedura JN (neuspješna) 3.2.2010. – 29.8.2011.	Odlukom MKP o provođenju postupka javne nabavke i imenovanju Komisije za nabavku od 03.02.2010. godine. Obavještenje o JN objavljeno je 07.02.2011. godine Odluka o dodjeli ugovora donesena je 24.05.2011. godine.

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
	Prva procedura JN okončana je rješenjem URŽ-a od 05.10.2011. godine na osnovu žalbe podnesene 29.08.2011. godine. Ovim rješenjem poništena je tenderska dokumentacija (zbog svojih nedostataka) i svi kasniji dokumenti MKP-a (odluka o dodjeli ugovora i odluke o prigovoru).
8. Odluka o izvoru finansiranja 29.4.2010.	Odluka VM-a o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS, VM broj: 124/10 od 29. 4.2010. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 50/10. Ovom odlukom 15% sredstva uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za UMTS usmjeravaju se za razvoj sektora telekomunikacija.
9. Odluka VM-a o nastavku rada DTT Foruma 20.5.2010.	Odluka o izmjeni Odluke o nastavku rada DTT Foruma donesena je 20.5.2010. godine. U skladu s ovom odlukom definisan je zadatak Stručne komisije DTT Foruma da izradi detaljni Akcioni plan, koji će obuhvatiti sve korake u provođenju Strategije, precizirati aktivnosti sa njihovim nosiocima, rokove, izvore i način finansiranja, kao i zaduženja pojedinih institucija.
10. Projekt digitalizacije mikrovalnih veza JRTS BiH 14.07.2010.	Odluka VM-a o usvajanju Projekta digitalizacije mikrovalnih veza Javnih radiotelevizijskih servisa (JRTS) BiH 14.07.2010. U skladu sa zaključkom sa 75. sjednice 5.2.2009. godine, JRTS su zaduženi za pripremu projekta digitalizacije mikrovalnih veza. Ovim projektom predviđena je nabavka opreme za digitalizaciju veza između različitih predajnika i studija (informaciono-tehničkih centara - ITC) u vrijednosti od 8 miliona eura.
11. Odluke o finansiranju nabavke opreme 27.7.2010. i 02.11.2010.	Odluka VM-a o upotrebi dijela sredstava akumulisanog viška prihoda nad rashodima RAK-a BiH za finansiranje dijela projekta digitalizacije mikrovalnih veza javnih radiotelevizijskih servisa BiH i odašiljača za pokrivanje digitalnim signalom područja Sarajeva, Banje Luke i Mostara, VM broj: 210/10 od 27.7.2010. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 72/10. Odobreni iznos od 4.232.000 KM za digitalizaciju dijela veza i testnih predajnika u Sarajevu, Mostaru i Banjoj Luci. Odluka VM-a o upotrebi dijela sredstava akumulisanog viška prihoda nad rashodima RAK-a BiH, broj: 283/10 od 2.11.2010. Službeni glasnik BiH broj: 98/10. Odobren je iznos od 2.552.000KM za nabavku odašiljača za pokrivanje

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
	signala 5 ITC (Istočno Sarajevo, Bijeljina, Brčko, Tuzla, Zenica).
12. Uvrštavanje projekta digitalizacije JRTS BiH u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU) 15.9.2011.	Odluka VM-a o uvrštavanju Projekta digitalizacije JRTS BiH u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za period 2011-2014. godina, broj 178/11 od 15.11.2011. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 92/11. Ukupan odobreni iznos za realizaciju projekta u periodu 2011-2014. godina je 36.934.000KM. Odlukom VM-a o izmjenama odluke o uvrštavanju Projekta digitalizacije JRTS BiH u program VKU za period 2011-2014. godina broj: 261/13 od 28.11.2013. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 99/13 došlo je do izmjene strukture izvora finansiranja (3 miliona KM bit će osigurano od prihoda RAK-a, a ne iz budžeta BiH).
13. Prvi dio opreme - Druga procedura JN (neuspješna) 15.11.2011.-10.1.2013.	Odluka MKP-a o provođenju ponovljenog postupka javne nabavke roba donesena je 15.11.2011. godine. Obavijest o JN objavljena je 29.11.2011. godine. MKP je 22.3.2012. godine donio Odluku o dodjeli ugovora. Dva ponuđača su se žalila na odluku MKP-a i URŽ je svojim rješenjem od 10.05.2012. godine naložio ponovljenu evaluaciju ponuda. Nakon ponovljene evaluacije ponuda, MKP je 19.6.2012. godine donio Odluku o dodjeli ugovora. Dva ponuđača su nezavisno 9.7.2012. godine uputila žalbu URŽ-u. URŽ je svojim zaključkom od 3.10.2010. odredio vještaka za žalbeni predmet i na osnovu dostavljenog nalaza vještačenja od 29.11.2012. godine, URŽ je 10.01.2013. godine donio rješenje kojim se žalba usvaja i poništava se tenderska dokumentacija (zbog utvrđenih nedostataka) i svi kasniji dokumenti MKP-a (odluka o dodjeli ugovora i odluke o prigovoru).
14. Dopuna strateškog okvira 10.05.2012.	Odluka VM-a o izmjeni i dopuni Odluke o usvajanju strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH, VM broj 69/12 od 10.5.2012. godine, Službeni glasnik BiH, broj 51/12. U skladu s Odlukom VM-a produžen je krajnji rok za okončanje procesa digitalizacije do 01.12.2014. godine, a MKP je zadužen da VM-u dostavi novom roku prilagođen akcioni plan.
15. Projekt primarne emisije mreže,	Projekt primarne emisije mreže sačinio je Ekspertni tim Javnih RTV servisa BiH 2010. godine, a Odluka VM-a o usvajanju Projekta primarne emisije mreže, Digitalnog zemaljskog emitovanja – DVB-T, VM broj: 194/12

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
Digitalnog zemaljskog emitovanja - DVB-T 12.11.2012.	donesena je 12.11.2012. godine. Ovim projektom predviđena je nabavka i instalacija predajnika velike snage u vrijednosti od 5 miliona eura.
16. Prvi dio opreme - Treća procedura JN (uspješna) 30.1.2013. - 21.03.2014.	Odluka MKP-a o provođenju ponovljenog postupka JN donesena je 30.01.2013. godine, a JN je objavljena 11.2.2013. godine. Žalbeni postupak na tendersku dokumentaciju, koja je uticala na izmjenu iste, okončan je rješenjem URŽ-a od 20.8.2013. godine (žalba odbijena kao neosnovana). MKP je donio Odluku o dodjeli ugovora 19.12.2013. godine. Žalbeni postupak je okončan rješenjem URŽ-a od 5.3.2014. godine (žalba odbijena kao neosnovana). Ugovor o nabavci je zaključen 21.03.2014. godine. Ugovorom je definisana nabavka digitalnih mikrovalnih linkova na relaciji Sarajevo – Banja Luka, Sarajevo – Mostar, digitalnih mikrovalnih linkova za uvezivanje pet informativno-tehničkih centara u sistem digitalnih veza javnih RTV servisa u BiH i odašiljača za pokrivanje digitalnim signalom Sarajeva, Banja Luke i Mostara. Ukupna vrijednost nabavke sa PDV-om prema zaključenom ugovoru iznosila je 6.657.300,00KM.
17. Prijedlog akcionog plana za realizaciju Strategije 21.3.2013.	MKP je VM-u dostavio prijedlog AP-a 21.3.2013., urgencija za njegovo razmatranje je poslana 13.6.2013. godine, iako je razmatranje AP-a zakazano za 01.10.2014. godine, VM nikada nije razmotrio prijedlog AP-a.
18. Odluka o načinu korištenja multipleksa A 11.6.2015.	Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A za potrebe zemaljskog digitalnog televizijskog emitovanja u BiH od 11.06.2015. Ovom odlukom definisane su osnovne tehničke pretpostavke za korištenje multipleksa A u 9 geografskih područja u BiH (SFN mreža).
19. Raspodjela prvog dijela nabavljene opreme 3.8.2015. - 1.10.2015.	Pitanje vlasništva nad nabavljenom opremom VM je riješio Odlukom o raspodjeli opreme nabavljene u okviru I faze projekta digitalizacije prijenosne i emisione mreže javnih radiotelevizijskih servisa u BiH, VM broj: 111/15 od 3.8.2015. godine, službeni glasnik BiH 67/15 od 25.8.2015. godine.

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
	S obzirom na to da formiranje Korporacije JRTS ²⁷ nikada nije završeno, VM je trebao utvrditi kome će se dodijeliti odgovornost za upravljanje, korištenje i održavanje nabavljene opreme za digitalizaciju TV signala. Na osnovu Odluke VM-a, MKP je 01.10.2015. godine sa JRTS (BHRT, RTRS i FTV) potpisao Ugovor o međusobnim pravima i obavezama ugovornih strana u vezi s raspodjelom i predajom u vlasništvo nabavljene opreme.
20. Instalacija i puštanje u rad opreme 14.10.2016.	Testni digitalni signal u Sarajevu, Mostaru i Banjoj Luci pušten je u rad 14.10.2016. godine. Isporka opreme u početku je bila odgađana zbog katastrofalnih poplava koje su pogodile BiH u to vrijeme, nakon toga zbog spora uzrokovanog pitanjem vlasništva nad nabavljenom opremom, te konačno zbog stvaranja tehničkih preduslova na lokacijama na kojim se oprema trebala instalirati.
21. Dopuna strateškog okvira (DVB-T2 standard) 20.12.2016.	Odluka VM-a o dopuni odluke o usvajanju strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH, VM broj 312/16 od 20.12.2016. godine, Službeni glasnik BiH, broj 6/17. Ovom odlukom za nastavak procesa digitalizacije utvrđena je primjena DVB-T2 standarda, utvrđena je obaveza MKP-a i RAK-a da do 31.3.2017. definiše specifikaciju DVB-T2 prijemnika, RAK-u je naloženo da donese novu odluku za korištenje MUX A za JRTS i ostale TV stanice, JRTS će prilagoditi specifikacije projektne dokumentacije novom standardu i načinu korištenja, JRTS dodjeljuje se MUX B, utvrđena je obaveza JRTS-a da u roku od 30 dana od stupanja na snagu odluke registruje tijelo koje će osigurati koordinaciju korištenja i upravljanja prijenosne i emisije infrastrukture MUX A i MUX B.
22. Drugi dio opreme – Prva procedura JN (neuspješna) 20.2.2017. – 16.4.2018.	Odluka MKP-a o pokretanju postupka javne nabavke donesena je 20.2.2017., a dopunjena je 23.2.2017. godine. Obavijest o nabavci objavljena je 16.3.2017. godine, a ispravljena je 6.10.2017. (rok za prijem i otvaranje ponuda prolongiran sa 25.4.2017. na 6.10.2017) MKP je 23.11.2017. godine donio Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača u postupku javne nabavke digitalnih mikrovalnih linkova JRTS u BiH – II faza Projekta

²⁷ Osnivanje Korporacije JRTS predviđeno je Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu u BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 78/2005, 35/2009, 32/2010, 51/2015 i 25/2016). U skladu s članom 13. Zakona Korporacija je odgovorna za: a) rad prijenosne mreže, njeno upravljanje i održavanje.

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
	digitalizacije. URŽ je 25.1.2018. usvojio žalbu podnesenu 6.12.2017. i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak. Na osnovu ponovljenog postupka, MKP je 16.04.2018. godine donio Odluku o poništenju postupka JN.
23. Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A 28.2.2017.	Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A za potrebe zemaljskog digitalnog televizijskog emitovanja u BiH od 28.2.2017. Ovom odlukom definisane su osnovne tehničke pretpostavke za korištenje multipleksa A u 9 geografskih područja u BiH (SFN mreža). Službeni glasnik BiH broj: 23/17 od 31.3.2017.
24. Definisani tehnički uslovi za DVB-T2 prijemnike 31.10.2017.	Odluka VM-a o usvajanju minimalnih tehničkih zahtjeva za prijemnike DVB-T2 u BiH, VM broj 257/17 od 31.10.2017., Službeni glasnik BiH, broj 87/17.
25. Projekt sekundarne emisije mreže, digitalnog zemaljskog emitovanja - DVB-T2 1.8.2018.	Odluka VM-a o usvajanju projekta sekundarne emisije mreže, digitalnog zemaljskog emitovanja - DVB-T2 - treća faza, VM broj 147/18 od 1.8.2018. Službeni glasnik BiH, broj 64/18. Projektom sekundarne emisije mreže planirana je nabavka opreme u ukupnoj vrijednosti od 14.797.000,00 KM.
26. Pravilo RAK-a kojim se reguliše rad multipleks operatora 11.12.2018.	Pravilo 90/2018 o pružanju usluga upravljanja elektronskim komunikacionim mrežama u digitalnoj zemaljskoj radiodifuziji, Vijeće RAK-a 11.12.2018., Službeni glasnik BiH, broj 92/18. Ovim pravilom je regulisan postupak za dodjelu Dozvole za rad multipleks operatora u digitalnoj zemaljskoj radiodifuziji.
27. Javni poziv za dodjelu multipleksa C 19.06.2019.	RAK je 19.6.2019. objavio Javni poziv za dodjelu Dozvole za korištenje radiofrekvencijskog spektra za pružanje usluge upravljanja elektronskom komunikacionom mrežom u digitalnoj zemaljskoj radiodifuziji u Bosni i Hercegovini – MULTIPLEKS C. Strategijom iz 2009. godine je definisano da će najmanje šest mjeseci prije konačnog gašenja analogne zemaljske radiodifuzije biti potrebno završiti tendersku proceduru i odabir nosilaca dozvola za MUX C i MUX D, koji će početi

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
	sa radom nakon potpunog gašenja analogne zemaljske radiodifuzije.

Dodatak 2. Utrošeno vrijeme za donošenje ključnih odluka

U sljedećoj tabeli prikazano je vrijeme koje su odgovorne institucije i tijela BiH utrošila za donošenje relevantnih odluka i planova značajnih za proces digitalizacije TV signala. Opis prezentovanih aktivnosti dat je u Dodatku 1., a u narednoj tabeli dat je pregled dužine trajanja u odnosu na druge zavisne aktivnosti. Za aktivnosti kojim su definisani rokovi iznijeti su podaci o utrošenom vremenu izvan definisanih rokova.

Tabela 4. Pregled utrošenog vremena za donošenje ključnih odluka

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
1. Osnovan Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH. 08.5.2006.	DTT Forum je stručno tijelo koje je oformljeno mjesec dana prije nego što je BiH parafirala međunarodni sporazum kojim se obavezala na uvođenje digitalnog i gašenje analognog signala u BiH. Zadatak ovog stručnog tijela bio je da osmisli Strategiju uvođenja digitalnog zemaljskog signala u BiH.
2. Preuzimanje i potvrđivanje međunarodne obaveze za digitalizaciju TV signala 16.6.2006.-15.10.2008.	MKP-u, VM-u, Parlamentu BiH i Predsjedništvu BiH bilo je potrebno 28,6 mjeseci da se parafirani finalni akti konferencije u Ženevi (RRC-06) ratifikuju. Ratifikacijom ovog sporazuma BiH se obavezala da će najkasnije do 17.6.2015. godine okončati proces digitalizacije TV signala.
3. Definisanje politike emitovanja 28.11.2006.	MKP i VM su 5,7 mjeseci nakon parafiranja međunarodnog sporazuma definisali Politiku sektora emitovanja koja je bila osnova za donošenje Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju. Politikom je definisan rok za usvajanje Strategije digitalnog emitovanja do kraja 2007. godine.
4. Ekspertna grupa za praćenje Projekta digitalizacije 16.10.2007.	10,5 mjeseci nakon definisanja politike emitovanja, VM je imenovao Ekspertnu grupu za praćenje Projekta digitalizacije i ciljeva i zadataka iz Politike. Ekspertna grupa za praćenje realizovanja Projekta digitalizacije formirana je Odlukom VM-a broj 150/07 od 16.10.2007. godine (Službeni glasnik BiH 97/07). Projekt digitalizacije definisan je Politikom sektora emitovanja u BiH od 28.11.2006. godine. Zadaci Ekspertne grupe su praćenje realizacije ciljeva i zadataka iz Politike, te nadzor nad realizacijom sredstava za digitalizaciju.
6. Utvrđivanje strateškog okvira 17.6.2009.	VM je sa 18 mjeseci zakašnjenja u odnosu na rok definisan u Politici sektora emitovanja donio Odluku o usvajanju Strategije. DTT Forum je kasnio sa pripremom teksta strategije i strategija je usvojena šest mjeseci nakon posljednjeg roka koji je DTT Forumu ostavljen za dostavu

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
	teksta strategije (kraj 2008. godine - prema zaključku sa 50. sjednice VM-a održane 29.5.2008.). Strategija prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju usvojena je 38 mjeseci nakon osnivanja DTT Foruma. DTT Forum utemeljen je Memorandumom MKP-a i RAK-a u maju 2006. godine sa osnovnim zadatkom pripreme Strategije uvođenja DTT standarda u BiH. Strategijom je predviđeno da će se do 01.12.2011. godine u potpunosti ugasiti analogna radiodifuzija. Prema navedenom, cjelokupan projekt digitalizacije TV signala trebao se okončati u roku od 2,5 godine od usvajanja Strategije.
9. Odluka VM-a o nastavku rada DTT Foruma 20.5.2010.	Jedanaest mjeseci nakon usvajanja Strategije, donesena je odluka o nastavku rada DTT Foruma kojom je utvrđena obaveza donošenja Akcionog plana za realizaciju Strategije. DTT Forumu je utvrđen zadatak praćenja i koordinacije procesa implementacije Strategije do konačnog prelaska na digitalnu radiodifuziju.
10. Projekt digitalizacije mikrovalnih veza JRTS BiH 14.07.2010.	Trinaest mjeseci nakon usvajanja Strategije usvojen je prvi od tri projekta digitalizacija. Projekt je usvojen 17,5 mjeseci nakon što je VM zadužio JRTS da sačini i preko MKP-a dostavi prijedlog projekta s procjenom troškova i vremena realizacije. Projekt je usvojen 5,4 mjeseci nakon što je donesena odluka o nabavci prvog dijela opreme, uzrokujući tako kašnjenje u objave JN. Projekt digitalizacije mikrovalnih veza osnova je za pripremu tehničkih specifikacija za nabavku opreme ukupne vrijednosti 8 miliona eura, a za njegovu realizaciju predviđene su dvije godine (dakle, do 14.7.2012. godine).
14. Dopuna strateškog okvira (novi rok) 10.05.2012.	5,4 mjeseci nakon isteka prvog roka za okončanje procesa digitalizacije VM je donio odluku o izmjeni i dopuni odluke o usvajanju Strategije. Dopunom strateškog opredjeljenja definisan je novi rok za okončanje digitalizacije TV signala (do 01.12.2014. godine odnosno 2,6 godine) i utvrđena je obaveza MKP-a da u skladu s novim rokom dostavi akcioni plan za realizaciju strategije.
15. Projekt primarne emisije mreže, Digitalnog zemaljskog emitovanja - DVB-T 12.11.2012.	3,4 godine nakon usvajanja Strategije digitalizacije TV signala, ekspertni tim JRTS-a je pripremio i VM je usvojio Projekt primarne emisije mreže DVB-T kojim je predviđena nabavka opreme, odašiljača velike snage ukupne vrijednosti 5 miliona EUR. Projekt primarne emisije mreže usvojen je 14 mjeseci nakon što je

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
	osigurano njegovo finansiranje uvrštavanjem Projekta digitalizacije JRTS BiH u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU). Treba napomenuti da je projekt primarne emisije mreže osnova za pripremu tehničke specifikacije tenderske dokumentacije, a da su prije usvajanja ovog projekta već bile objavljene dvije procedure JN u kojim su se nabavljali odašiljači za Sarajevo, Mostar i Banju Luku (prije 21,5 i 11,6 mjeseci), i treba napomenuti da su u oba slučaja procedure JN okončane poništavanjem tenderske dokumentacije.
17. Prijedlog akcionog plana za realizaciju Strategije 21.3.2013.	AP za realizaciju Strategije nikada nije usvojen. Odlukom VM-a o nastavku rada DTT Foruma od 20.5.2010. godine, za DTT Forum je utvrđena obaveza pripreme AP, a 10.05.2012. godine VM je zadužio MKP da VM-u uputi prijedlog AP-a. 45,8 mjeseci nakon usvajanja Strategije, MKP je VM-u dostavio prijedlog AP-a. Prijedlog AP-a dostavljen je VM-u 34,5 mjeseci nakon što je DTT Forumu dat zadatak pripreme AP-a i 10,5 mjeseci nakon što je MKP-u utvrđena obaveza da VM-u dostavi prijedlog AP-a. Nakon što je prijedlog AP-a dostavljen VM-u, razmatranje AP-a najavljeno je za sjednicu koja se trebala održati 18,6 mjeseci nakon dostavljanja, a 2 mjeseca prije tada važećeg roka za okončanje digitalizacije TV signala (01.12.2014.).
18. Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A 11.6.2015.	Šest godina nakon utvrđivanja strateškog okvira RAK je donio odluku o korištenju multipleksa A. Ova odluka je donesena 15 mjeseci nakon što je zaključen ugovor o isporuci opreme, a 1,8 mjeseci prije odluke o raspodjeli opreme i 16,4 mjeseci prije nego što je ta oprema puštena u rad. Prema informaciji MKP-a, kašnjenje u donošenju ove odluke je jedan od razloga za kašnjenje instalacije i puštanje u rad nabavljene opreme.
19. Raspodjela prvog dijela nabavljene opreme 3.8.2015. - 1.10.2015.	Odluka VM-a o raspodjeli opreme donesena je 6,1 godinu nakon usvajanja strategije, odnosno 16,7 mjeseci nakon zaključivanja ugovora o nabavci iste. Ugovor MKP-a i JRTS-a o načinu korištenja opreme potpisan je dva mjeseca nakon donošenja odluke o raspodjeli opreme.
21. Dopuna strateškog okvira (DVB-T2 standard)	Dopuna strateškog okvira izvršena je 7,5 godina nakon prvobitnog utvrđivanja Strategije, odnosno 4,6 godina nakon posljednje izmjene strateškog okvira.

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
20.12.2016.	Ovom odlukom za nastavak procesa digitalizacije nije definisan novi rok za okončanje procesa digitalizacije. Odlukom je utvrđena primjena DVB-T2 standarda, utvrđena je obaveza MKP-a i RAK-a da do 31.3.2017. definišu specifikaciju DVB-T2 prijemnika, a RAK-u je naloženo da donese novu odluku za korištenje MUX A za JRTS i ostale TV stanice, JRTS će prilagoditi specifikacije projektne dokumentacije novom standardu i načinu korištenja, JRTS dodjeljuje se MUX B, utvrđena je obaveza JRTS da u roku od 30 dana od stupanja na snagu odluke registruje tijelo koje će osigurati koordinaciju korištenja i upravljanja prijenosne i emisije infrastrukture MUX A i MUX B.
23. Odluka RAK-a o načinu korištenja multipleksa A 28.2.2017.	2,3 mjeseca nakon Odluke VM-a kojom je dopunjeno strateško opredjeljenje, RAK je izvršio definisanu obavezu i dopunio svoju odluku o načinu korištenja multipleksa A.
24. Definisani tehnički uslovi za DVB-T2 prijemnike 31.10.2017.	Tehnički uslovi za TV prijemnike koje su pripremili RAK i MKP su doneseni 10,5 mjeseci nakon dopune strateškog opredjeljenja sa 7,1 mjeseci kašnjenja u odnosu na definisani rok iz dopunjenog strateškog opredjeljenja (od 20.12.2016. godine).
25. Odluka VM-a o usvajanju Projekta sekundarne emisije mreže, Digitalnog zemaljskog emitovanja – DVB-T2 1.8.2018.	Devet godina nakon usvajanja Strategije digitalizacije TV signala i 69,6 mjeseci nakon usvajanja projekta primarne emisije mreže donesena je odluka o usvajanju Projekta sekundarne emisije mreže. Ovaj projekt je usvojen 19,6 mjeseci nakon dopune strateškog opredjeljenja kojim je usvojen DVB-T2 standard. Projektom je predviđena nabavka predajnika manje snage, reportažnih kola i mjernih instrumenata ukupne vrijednosti 14,8 miliona KM.
26. Pravilo RAK-a kojim se reguliše rad multipleks operatora 11.12.2018.	42,4 mjeseca nakon krajnjeg roka za digitalizaciju TV signala utvrđenog u međunarodnim sporazumom RAK je donio pravila za rad multipleks operatora. Ova pravila donesena su 26,3 mjeseci nakon puštanja u rad testnog digitalnog signala.
27. Javni poziv za dodjelu multipleksa C 19.06.2019.	Četiri godine nakon što je istekao posljednji rok za digitalizaciju TV signala, odnosno za gašenje analogne radiodifuzije u BiH, RAK je u skladu sa Strategijom objavio javni poziv za dodjelu dozvole za multipleks operatora za multipleks C, u skladu sa Strategijom ova aktivnost se

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
	trebala preduzeti šest mjeseci prije gašenja analogne radiodifuzije.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostupne dokumentacije o procesu digitalizacije TV signala u BiH, pribavljene u MKP-u i RAK-u, te sa službenih stranica VM-a i Parlamenta BiH.

Dodatak 3. Utrošeno vrijeme za finansiranje, nabavku i instalaciju opreme

U sljedećoj tabeli prikazane su sve ključne aktivnosti koje su se odnosile na finansiranje, nabavku i instalaciju opreme za digitalizaciju TV signala.

Tabela 5. Pregled utrošenog vremena za finansiranje, nabavku i instalaciju opreme

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
4. Odluka o izvoru finansiranja 19.3.2009.	Prva odluka VM-a o izvoru finansiranja donesena je tri mjeseca prije usvajanja Strategije i 10,7 mjeseci prije donošenja odluke o prvoj proceduri javne nabavke opreme za digitalizaciju.
6. Prvi dio opreme - Prva procedura JN (neuspješna) 3.2.2010. – 29.8.2011.	Cjelokupna procedura JN, za čije je provođenje odgovoran MKP u saradnji sa ekspertima JRTS, od donošenja odluke do okončanja postupka JN trajao je 20 mjeseci. Nakon donošenja Odluke o JN proteklo je 12,3 mjeseci do objave obavijesti o JN. Finansijska sredstva za nabavku osigurana su puno prije donošenja odluke o JN (10,7 mjeseci), međutim, MKP nije mogao objaviti obavijest o JN dok nisu bile spremne tehničke specifikacije opreme koja se nabavlja, a za što su odgovorni JRTS (Ekspertni tim Javnih RTV servisa). Naime, 5,4 mjeseci nakon donošenja odluke o JN usvojen je Projekt mikrovalnih veza (osnova za sastavljanje tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji). 6,9 mjeseci nakon usvajanja Projekta mikrovalnih veza objavljen je JN. 3,5 mjeseci od objave obavijesti o JN donesena je odluka o dodjeli ugovora. 4,5 mjeseci nakon donošenja odluke o dodjeli ugovora, žalbeni postupak je okončan rješenjem URŽ-a kojim je poništena tenderska dokumentacija i sve kasnije odluke MKP-a (URŽ je svoj postupak završio za 1,2 mjeseca).
7. Odluka o izvoru finansiranja 29.4.2010.	Druga odluka VM-a o izvoru finansiranja donesena je 10,5 mjeseci nakon usvajanja Strategije, a 2,5 mjeseca prije usvajanja Projekta mikrovalnih veza.

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
10. Odluke o finansiranju nabavke opreme 27.7.2010. i 02.11.2010.	Odluke o finansiranju prvog dijela opreme koja se nabavlja donesene su 13 dana nakon što je usvojen Projekt digitalizacije mikrovalnih veza JRTS i tri mjeseca prije nego što je objavljena JN prvog dijela opreme – prva procedura.
11. Uvrštavanje projekta digitalizacije JRTS BiH u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU) 15.9.2011.	Odluka VM-a o uvrštavanju projekta digitalizacije JRTS BiH u program VKU i na taj način rezervisanju 36,9 miliona KM koje će se realizovati u periodu 2012-2014. godine. Odluka je donesena 1,2 godine nakon usvajanja Projekta digitalizacije mikrovalnih veza (vrijednosti 8 miliona EUR), 1,2 godine prije usvajanja Projekta primarne emisije mreže DVB-T (vrijednost 5 miliona EUR) i 6,9 godina prije usvajanja Projekta sekundarne emisije mreže DVB-T2 (vrijednost 14,8 miliona KM).
12. Prvi dio opreme - Druga procedura JN (neuspješna) 15.11.2011.-10.1.2013.	Cjelokupna procedura JN, za čije je provođenje odgovoran MKP u saradnji sa ekspertima JRTS, od donošenja odluke do okončanja postupka JN trajao je 14 mjeseci. 1,4 mjeseci nakon neuspješno okončane prve procedure JN, MKP je donio odluku o provođenju ponovljenog postupka, a još je 14 dana bilo potrebno da se objavi obavijest o JN, što znači da je ukupno dva mjeseca bilo na raspolaganju da se definiše u prethodnom postupku osporena tenderska dokumentacija. Za 4,3 mjeseci od odluke o nabavci donesena je prva odluka o dodjeli ugovora, a žalbeni postupak po prvoj odluci je okončan za 1,6 mjeseci rješenjem URŽ-a kojim je naložena ponovna evaluacija ponuda. 1,3 mjeseca je trebalo da komisija ponovi evaluaciju i da MKP donese drugu odluku o dodjeli ugovora. Žalbeni postupak na drugu odluku o dodjeli ugovora je okončan nakon 6.8 mjeseci rješenjem URŽ-a kojim je poništena tenderska dokumentacija i sve kasnije odluke MKP-a (URŽ je svoj postupak završio za 6,2 mjeseca). Imajući u vidu važeće rokove i dobre prakse koji se odnose na žalbeni postupak, on ne bi trebao trajati duže od dva, a najviše tri mjeseca.
15. Prvi dio opreme - Treća procedura JN (uspješna) 30.1.2013. - 21.03.2014.	13,8 mjeseci je ukupno trajanje procedure JN od datuma donošenja odluke o JN do zaključenja ugovora. 12 dana je trebalo da se objavi obavijest o JN, a žalbeni postupak na tendersku dokumentaciju trajao je 6,3 mjeseci (URŽ je svoj postupak završio za 1,4 mjeseca).

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
	Nakon što je okončan žalbeni postupak na tendersku dokumentaciju za evaluaciju ponuda i donošenje odluke o izboru trebalo je četiri mjeseca. Žalbeni postupak na odluku o izboru trajao je 2,5 mjeseca (URŽ je svoj postupak završio za 1,2 mjeseca), a ugovor je potpisan 16 dana kasnije.
19. Instalacija i puštanje u rad opreme 14.10.2016.	Digitalni testni signal je pušten 31,3 mjeseci nakon zaključivanja ugovora o nabavci, odnosno 12,6 mjeseci nakon što su MKP i JRTS potpisali ugovor o načinu korištenja opreme. U skladu s ugovorom o nabavci opreme zaključenom 21.3.2014. godine, oprema je trebala biti instalirana i puštena u rad u roku od 120 dana od datuma zaključivanja ugovora. Isporuka opreme u početku je bila odgađana zbog katastrofalnih poplava koje su pogodile BiH u to vrijeme, nakon toga zbog spora uzrokovanog pitanjem vlasništva nad nabavljenom opremom (RTRS je odbio pristup svojim lokacijama dok se pitanje vlasništva nije riješilo), te konačno zbog stvaranja tehničkih preduslova na lokacijama na kojim se oprema trebala instalirati.
21. Drugi dio opreme – Četvrta procedura JN (neuspješna) 20.2.2017. – 16.4.2018.	Četvrta po redu procedura JN, koju je proveo MKP u saradnji sa ekspertima JRTS, ukupno je od objave do okončanja poništenjem trajala 14 mjeseci. 35,6 mjeseci nakon zaključivanja ugovora o nabavci prvog dijela opreme i 4,3 mjeseci nakon puštanja u rad prvog dijela nabavljene opreme donesena je odluka o nabavci drugog dijela opreme. Za objavu obavijesti o JN trebalo je 24 dana, međutim, zbog brojnih izmjena TD (6 puta) rok za otvaranje ponuda prolongiran je 5,5 mjeseci. Za evaluaciju ponuda i donošenje Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača bilo je potrebno 1,6 mjeseci. Žalbeni postupak okončan rješenjem URŽ-a trajao je 2,1 mjeseci (URŽ je svoj postupak završio za 1,7 mjeseci), a za ponovnu evaluaciju ponuda i donošenje odluke o poništenju JN trebalo je 2,7 mjeseci.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu dostupne dokumentacije o procesu digitalizacije TV signala u BiH, pribavljene u MKP-u i RAK-u, te sa službenih stranica VM-a i Parlamenta BiH

KONTAKT

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Hamdije Ćemerlića 2/XIII
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T: + 387 33 703 573
F: + 387 33 703 565
E: salbih@revizija.gov.ba
W: www.revizija.gov.ba
 @UredzaReviziju