



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



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

„DIGITALIZACIJA TV SIGNALA U BIH“

Broj: 05-16-1-1061 / 20

Sarajevo, prosinac 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 sukladno Zakonu 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 jesu li institucije BiH efikasne u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitiranje TV signala. Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljevima održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije, smanjenju nejednakosti i omogućavanju pristupa informacijama.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH nisu osigurale efikasnu i blagovremenu provedbu 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 obvezu iz međunarodnog sporazuma. U BiH još uvijek se emitira analogni zemaljski TV signal i nije definiran 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 gospodarstvo BiH kojem nisu oslobođene frekvencije za korištenje i razvoj novih digitalnih tehnologija.

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

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Revidirane institucije nisu imale primjedbi na nacrt izvješća, te je na temelju istog pripremljeno konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

Kazalo

Digitalizacija TV signala u BiH	3
Kazalo	5
Korištene skraćenice	6
Izvršni sažetak	7
1. UVOD.....	8
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju.....	8
1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije revizije.....	9
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije.....	10
1.4. Izvori informacija i metode revizije	12
1.5. Struktura izvješća.....	12
2. Digitalizacija TV signala u BiH	14
2.1. Razlozi za prelazak na digitalno emitiranje TV signala	14
2.2. Obveza i opredjeljenje BiH za digitalizaciju TV signala	15
2.2.1 Aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH	17
3. NALAZI	19
3.1. Aktivnosti procesa digitalizacije nisu provedene blagovremeno	19
3.1.1. Kašnjenja u donošenju relevantnih odluka.....	19
3.1.2. Kašnjenja u provedbi aktivnosti nabave i instalacije opreme	22
3.1.3. Nedovršene aktivnosti i posljedice kašnjenja za građane i tv kuće u BiH	26
3.2. Slabosti u planiranju i izvješćivanju o procesu digitalizacije tv signala	28
3.2.1. Planiranje aktivnosti.....	28
3.2.2. Izvješćivanje i korektivne aktivnosti.....	29
4. ZAKLJUČCI.....	32
4.1. Aktivnosti digitalizacije nisu provedeno blagovremeno.....	32
4.2. Upravljanje procesom digitalizacije nije bilo efikasno.....	33
5. PREPORUKE.....	34
DODACI.....	36
Dodatak 1. Kronološki pregled aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH	37
Dodatak 2. Utrošeno vrijeme za donošenje ključnih odluka	46
Dodatak 3. Utrošeno vrijeme za financiranje, nabavu i instalaciju opreme	50

Korištene skraćenice

Skraćenica	Puni naziv
AP	Akcijski 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 emitiranim programima
EU	Europska unija
EUR	Europska valuta
FTV	Federalna televizija
GE06	Plan korištenja radiofrekventnog prostora usvojen u Ženevi 2006. godine
IPTV	Internet Protocol Television - Distribucija multimedijских sadržaja (TV programa, videa, audija, teksta, slike, podataka) preko zatvorene mreže koja podržava IP protokol
ITC	Informativno tehnički centar
ITU	Međunarodna telekomunikacijska unija
JN	Javna nabava
JRTS	Javni radiotelevizijski servis
MHz	Megaherc - jedinica mjere za frekvenciju
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
MUX	Multipleks - Sustav prijenosa više signala jednom komunikacijskom linijom ili kanalom
PDV	Porez na dodatnu 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 opsegu 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 - Sustav za prijenos teksta i jednostavnih grafičkih informacija u TV signalu
TV	Televizija
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System – Univerzalni mobilni telekomunikacijski sustav
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
VKU	Višegodišnja kapitalna ulaganja
VM	Vijeće ministara BiH

Izvršni sažetak

Digitalizacija TV signala u BiH je strateško opredjeljenje i preuzeta međunarodna obveza BiH, koja do ovog trenutka nije ispunjena. Digitalizacija TV signala u BiH podrazumijeva gašenje analognog emitiranja TV programa u BiH i prelazak na digitalno zemaljsko emitiranje, sukladno međunarodno prihvaćenim Ženevskim planom emitiranja (GE06).

Imajući na umu navedeno, Ured za reviziju proveo je reviziju učinka "Digitalizacija TV signala u BiH" s ciljem da utvrdi jesu li institucije BiH efikasne u provođenju aktivnosti digitalizacije i koje su posljedice zaostajanja. Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja, a naročito ciljevima 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 definiranim rokovima.

Prve aktivnosti digitalizacije TV signala poduzete su još 2006. godine, međutim, institucije BiH nisu blagovremeno provele potrebne aktivnosti koje bi osigurale okončanje procesa digitalizacije u definiranim rokovima: do 01.12.2011. godine, odnosno do 01.12.2014. godine, a najkasnije do 17.06.2015., roka koji je definiran u potpisanom međunarodnom sporazumu. BiH je jedna od rijetkih zemalja u Europi u kojoj se još uvijek emitira analogni TV signal. Usporedbe 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 donošenja relevantnih odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala, a kasnile su i u provedbi aktivnosti nabave i instalacije opreme za digitalizaciju TV signala. Od odobrenih 36,9 milijuna KM za Projekt višegodišnjih kapitalnih ulaganja digitalizacije Javnih radiotelevizijskih servisa BiH, do sada je realizirano samo 6,7 milijuna KM, na temelju ugovora o nabavi 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 emitiranje 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 prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese ubrzanju procesa digitalizacije, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke:

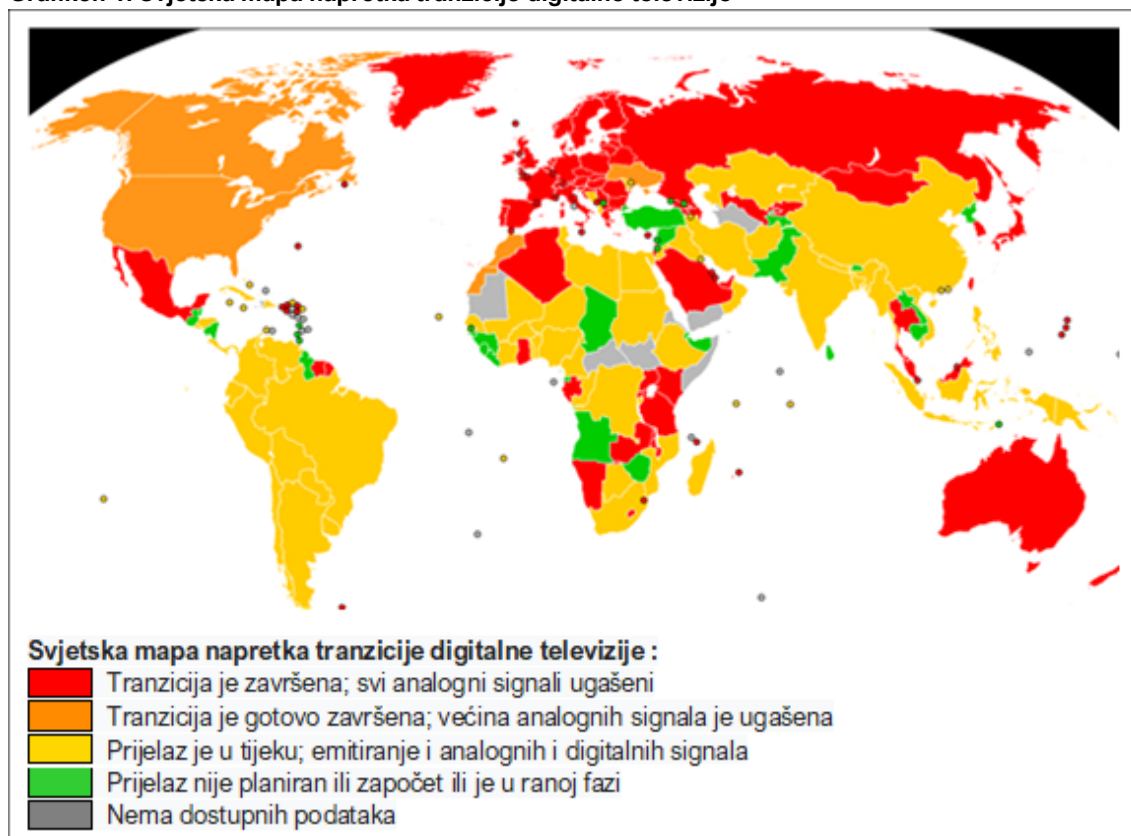
- 1. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH treba izraditi plan aktivnosti sa rokovima i odgovornosti za nastavak procesa digitalizacije TV signala.**
- 2. Vijeće ministara BiH treba osigurati neovisan nadzor i redovito izvješćivanje o provedbi aktivnosti digitalizacije.**

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 emitira 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 emitiranje značajna je jer se digitalizacijom efikasnije koristi raspoloživi radiofrekventni opseg čime se otvaraju mogućnosti za uvođenje drugih digitalnih tehnologija i usluga. S druge strane digitalno zemaljsko emitiranje TV signala gledateljima nudi bolju kvalitetu TV slike i dodatne informacije koje analogno emitiranje ne omogućava.

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

BiH je prihvatila Ženevski sporazum iz 2006. godine po kojem je planirano gašenje analognog signala i prelazak na digitalno emitiranje najkasnije do kraja lipnja 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 emitiranja u BiH kojom je potvrđeno opredjeljenje BiH na prelazak na digitalno zemaljsko emitiranje i realizaciju Ženevskog plana emitiranja (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 milijuna KM za projekt digitalizacije u BiH, danas, osam godina nakon roka iz Strategije i četiri i pol godine nakon krajnjeg roka definiranog u potpisanom međunarodnom sporazumu, u BiH se još uvijek emitira 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 emitiraju analogno. Postojeće dozvole za javne emitere u BiH za analogno emitiranje istekle su 20.04.2020. godine. Dozvole za analogno emitiranje privatnih TV kuća istječu 2021. godine. Nakon isteka dozvola za analogno emitiranje RAK u BiH, sukladno preuzetim međunarodnim obvezama, neće moći štititi analogne frekvencije ukoliko ih netko zatraži za digitalne potrebe. Posljedica navedenog će biti postupno gašenje analognih predajnika i građanima u BiH će se smanjiti dostupnost zemaljski emitiranog TV signala.

Parlament BiH također je zainteresiran za efikasnije okončanje procesa digitalizacije. S tim u svezi, Parlament BiH² je donio zaključak da VM, MKP i RAK u međusobnim kontaktima najhitnije dođu do sustavnih 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 zainteresiranost 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, obujam i ograničenja revizije

Cilj revizije je utvrditi jesu li institucije BiH efikasne u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitiranje TV signala. Svrha revizije je da se doprinese ubrzanju procesa digitalizacije. Izvješće revizija bi trebalo 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.

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

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

Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja³, a naročito cilju održivog investiranja u infrastrukturu i inovacije (cilju 9.), smanjenju 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 financira iz proračuna institucija BiH). Revizija je svoja istraživanja provodila u institucijama BiH koje su mjerodavne za emitiranje TV signala, a prije svega u MKP-u (Ministarstvo komunikacija i prometa), koji je nositelj projekta digitalizacije i nabave opreme za digitalno emitiranje TV signala, te u RAK-u (Regulatorna agencija za komunikacije) koji je odgovoran da sukladno propisima BiH i međunarodnim sporazumima upravlja radiofrekventnim spektrom u BiH. Promatrale su se i aktivnosti VM-a koji je odgovoran za donošenje strateških odluka, ali i aktivnosti drugih aktera koji su utjecali 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 druga stručna povjerenstva za utvrđivanje specifikacija za nabavu i za provedbu procedura JN) od 2006. godine kada je u Ženevi potpisan sporazum o procesu digitalizacije.

Revizijski tim je obavio razgovore i sa predstavnicima javnih i privatnih TV kuća u BiH. Javni radiotelevizijski servisi (JRTS) su značajan sudionik u procesu digitalizacije (BHRT i RTRS su korisnici nabavljene opreme i njihovi predstavnici su članovi povjerenstava za specifikaciju i nabavu opreme za digitalizaciju). Revizijski 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. Revizijski 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 uvjetima 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. Unatoč navedenom, revizijski tim je osigurao dostatnu razinu dokaza za sačinjavanje ovog izvješća.

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

Definirani revizijski problem možemo izraziti i u obliku pitanja koje glasi:

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

³ Ciljevi održivog razvoja dostupni su na

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

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

1. Jesu li aktivnosti uvođenja digitalnog emitiranja provedene blagovremeno i koje su posljedice kašnjenja?
2. Jesu li aktivnosti prelaska na digitalno emitiranje dobro planirane imajući u vidu provedene aktivnosti, odgovornosti i krajnji rok za okončanje procesa digitalizacije?

Kod utvrđivanja odgovora na revizijsko pitanje, revizijski tim se rukovodio sljedećim kriterijima revizije.

Kriterij za prvo revizijsko pitanje je:

Faze procesa digitalizacije su okončane u definiranim rokovima. Rokovi su definirani u odlukama VM-a, u planovima o procesu digitalizacije te u propisima koji reguliraju javne nabave u BiH i drugim relevantnim propisima (Zakon o upravnom postupku). Pojedinačne aktivnosti digitalizacije poduzete su blagovremeno, sukladno planovima koji imaju u vidu provedbu svih potrebnih aktivnosti i konačan rok za okončanje procesa. Sve potrebne aktivnosti su poduzimane u najkraćem mogućem roku, a ukupno trajanje pojedinih aktivnosti prilagođeno je raspoloživom vremenu imajući u vidu definirani konačni rok digitalizacije.

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

Sukladno prvom roku, za provedbu aktivnosti digitalizacije (od lipnja 2009. do studenog 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 nabave, 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 nabavu i instalaciju opreme za digitalizaciju. Za uspješno provedenu međunarodno objavljenu proceduru javne nabave, sukladno 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 nabave ne ostavlja više od 7,5 mjeseci za provedbu svake od četiri navedene aktivnosti. Međutim, ukoliko bi promatrali krajnji rok za digitalizaciju (od lipnja 2009. do lipnja 2015.), za provedbu svake od ovih aktivnosti nije se smjelo utrošiti više od 18 mjeseci.

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

Ne postoje negativne posljedice u provođenju postupka digitalizacije. Iskorištene su sve prednosti digitalnog emitiranja, 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).

Kriterij za drugo revizijsko pitanje je:

Definirani su jasni planovi, rokovi i odgovornosti za sve aktivnosti procesa digitalizacije. Sve ključne aktivnosti su predviđene u planovima koji su odobreni od mjerodavnih i prihvaćeni od odgovornih za provedbu aktivnosti.

Utvrđena je jasna, nepodijeljena odgovornost za nadzor i redovito izvješćivanje o realizaciji aktivnosti digitalizacije TV signala, usvojene Politike i Strategije. VM se redovito godišnje izvješćuje o realizaciji usvojene Politike i Strategije, a naročito u slučaju odstupanja od definiranih planova i rokova. Mjerodavni blagovremeno pouzimaju potrebne korektivne aktivnosti i definiraju 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.

Revizijski tim usporedio je napredak procesa digitalizacije TV signala u BiH sa općim napretkom procesa digitalizacije TV signala u Evropi i svijetu. Temeljni metodi 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 izvješća

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, opseg i ograničenja revizije, revizijsko pitanje, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

Kroz 2. poglavlje daju se podaci i informacije nužne za razumijevanje digitalizacije TV signala, također u poglavlju dan je kronološki 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 posljedicama kašnjenja procesa digitalizacije, a u poglavlju 3.2. prezentirani su nalazi vezani za planiranje procesa digitalizacije u BiH.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije koji daju odgovor na revizijsko pitanje.

Preporuke Ureda za reviziju čijom bi se provedbom trebao ubrzati proces digitalizacije TV signala u BiH dani 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 emitiranja TV signala, opredjeljenje i preuzete obveze BiH te planirane i provedene aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH.

2.1. Razlozi za prelazak na digitalno emitiranje TV signala

TV signal se do gledatelja može distribuirati na više načina. Moguća je distribucija TV signala kroz kablove ili preko transmisije radijskih valova⁵. Transmisija radiovalova 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, primjerice, 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 emitiranje. Masovan proces digitalizacije zemaljskog TV emitiranja 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 emitiranja, a krajnji rok za gašenje analognog signala sukladno Ženevskom sporazumu 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 emitiranje jednog analognog TV signala moguće je emitirati više digitalnih TV kanala u takozvanom multipleksu kanala, skraćeno MUX.

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

⁵ Radiovalovi ili radijski valovi su veliko područje elektromagnetskih valova koji se mogu proizvesti protjecanjem izmjenične električne struje u napravi koja se zove antena. Prema valnoj duljini radiovalovi se dijele na valna 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

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

2.2. Obveza 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 obvezala na prelazak na digitalnu radiodifuziju.¹⁰

Vijeće ministara BiH je krajem 2006. godine donijelo Odluku o usvajanju politike sektora emitiranja u BiH¹¹ kojom je potvrđeno opredjeljenje BiH na prelazak na digitalno zemaljsko emitiranje i realizaciju Ženevskog plana emitiranja (GE06). Sukladno potpisanom Ženevskom sporazumu u BiH je definirano 9 digitalnih oblasti (SFN mreža). Emitiranjem u svih devet oblasti ostvaruje se takozvana „nacionalna pokrivenost“, TV kuće koje odluče da se emitiraju samo u pojedinim digitalnim oblastima - regijama imaju status regionalnih TV kuća. Digitalne oblasti nemaju veze sa unutarnjim 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 lipnju 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 srpnja 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 prosincu 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 eliminiraju sva ograničenja DVB-T standarda u pogledu postojećih i budućih servisa. Prema priopćenju MKP-a, prelazak na novi standard neće iziskivati dodatne troškove.¹³

Iz akumuliranog viška prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije BiH osigurana su sredstva za nabavu 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 sukladan pravilima ITU.

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

¹⁰ Odluka o davanju suglasnosti za ratificiranje 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 emitiranja u BiH, Službeni glasnik BiH, broj 18/07

¹² Odluka VM-a o usvajanju Strategiju 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 Priopćenje 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 nabavu opreme koja je namijenjena za korištenje Javnih radiotelevizijskih servisa BiH. Nabava opreme planirana je u tri faze. U prvoj fazi planirana je nabava opreme za digitalizaciju dijela veza i testnih odašiljača za Sarajevo Mostar i Banju Luku. U drugoj fazi predviđena je nabava preostale opreme za digitalizaciju veza, a u trećoj fazi planirana je nabava odašiljača. S obzirom na dužinu trajanja procesa digitalizacije MKP je planirao istovremenu provedbu procedure nabave opreme za drugu i treću fazu digitalizacije. Infrastruktura za emitiranje digitalne televizije koja se planira nabaviti dostatna je za sve potrebe JRTS, ali i za većinu komercijalnih TV kuća koje žele emitirati zemaljski signal u BiH.

Institucije BiH uključene u proces digitalizacije TV signala u BiH

Vijeće ministara je ključni donositelj odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala u BiH. Vijeće ministara je tijelo izvršne vlasti BiH koje vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije, sukladno Ustavu BiH, zakonima i drugim propisima BiH.¹⁴

Regulatorna agencija za komunikacije - RAK upravlja radiofrekvencijskim spektrom u BiH. RAK, sukladno međunarodnim sporazumima i Planu korištenja radiofrekvencija daje dozvole za korištenje opsega radiofrekvencija u BiH i poduzima mjere s ciljem osiguranja učinkovite i neometane uporabe ovog nacionalnog resursa. RAK vrši naplatu državnog doprinosa za korištenje radiofrekventnog spektra sukladno 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 nabave opreme za digitalizaciju TV signala. MKP je, dakle, odgovoran za izvješćivanje o politici sektora emitiranja i Strategiji iz 2006. godine, ali i o svim drugim aktivnostima i realizaciji odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala (a što proizlazi iz mjerodavnosti MKP-a).

Forum o Digitalnoj zemaljskoj televiziji (DTT) BiH osnovan je 2006. godine. Zadatak Forumu je osmisliti 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 definiran je zadatak praćenja i koordinacije procesa implementacije Strategije sve do konačnog prelaska na digitalnu radiodifuziju.

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

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), članak 10. Ministarstvo komunikacija i prometa nadležno je za pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija, prometa, infrastrukture i informacijskih tehnologija.

¹⁶ 8. svibnja 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. ožujka 2006. godine unutar projekta suradnje Regulatorne agencije za komunikacije i italijanskog regulatora AGCOM, a pod pokroviteljstvom Europske unije.

sredstava za digitalizaciju. Ekspertna grupa obvezna je VM-u podnositi izvješće 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 tablici dan je kronološki pregled ključnih aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH.

Tablica 1. Kronološki 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 obveze za digitalizaciju TV signala (najkasnije do 17.06.2015.)	16.6.2006. – 15.10.2008.
3. Definiranje Politike emitiranja u BiH	28.11.2006.
4. Ekspertna grupa za praćenje Projekta digitalizacije	16.10.2007.
5. Odluka o izvoru financiranja	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 financiranja	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 financiranju nabave 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 emitiranja - DVB-T	12.11.2012.
16. Prvi dio opreme - Treća procedura JN (uspješna)	30.1.2013. – 21.03.2014.
17. Prijedlog akcijskog 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. Definirani tehnički uvjeti za DVB-T2 prijemnike	31.10.2017.
25. Projekt sekundarne emisije mreže, digitalnog zemaljskog emitiranja - DVB-T2	1.8.2018.
26. Pravilo RAK-a kojim se regulira rad multipleks operatora	11.12.2018.
27. Javni poziv za dodjelu multipleksa C	19.06.2019.

Izvor: Ured za reviziju na temelju 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. Kronološki pregled ključnih aktivnosti procesa digitalizacije TV signala u BiH.

3. NALAZI

U ovom poglavlju predstavljani su nalazi revizije. Nalazi revizije su predstavljani u dva poglavlja koji daju odgovore na definirana revizijska pitanja.

3.1. Aktivnosti procesa digitalizacije nisu provedene blagovremeno

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

U usporedbi sa drugim evropskim zemljama BiH je lider u neefikasnosti uvođenja digitalnog zemaljskog emitiranja. 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 definirala svoje opredjeljenje za digitalizaciju TV signala i kada je preuzeta međunarodna obveza digitalizacije TV signala. Brojne zemlje su u tom trenutku bile u istoj situaciji kao i BiH, a krajnji rok za gašenje analognog emitiranja, 17.06.2015. godine, bio je isti za sve europske zemlje. Trenutno, BiH je jedna od rijetkih zemalja u Europi u kojoj se još uvijek emitira analogni TV signal. Usporedbe 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 blagovremenu provedbu aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH tako da su probijeni svi definirani rokovi za okončanje procesa digitalizacije TV signala u BiH.

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

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 definiranim rokovima. Prve aktivnosti digitalizacije TV signala poduzete su još 2006. godine, međutim, digitalizacija TV signala još uvijek nije završena iako su istekli svi definirani 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 definiran u potpisanom međunarodnom

¹⁷ Odluka VM, MKP i RAK koje su pobrojene u poglavlju 2.2.1. i u dodatku 1 ovog izvješća, odluka o planovima, financiranju, nabavi, odnosno odluka kojim se uređuje način emitiranja i korištenje opreme.

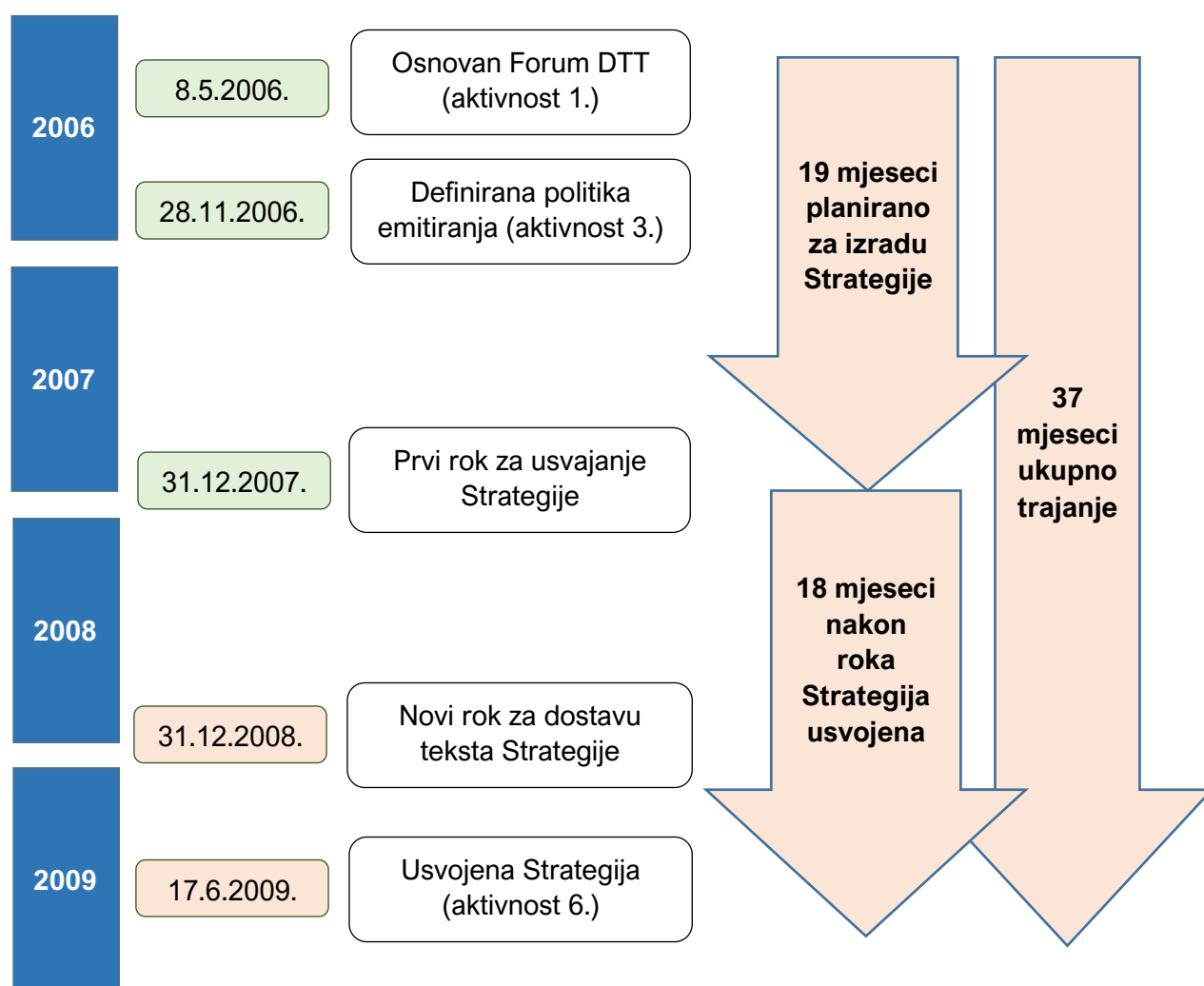
¹⁸ Odluka VM-a o usvajanju Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima 174-230 MHz i 470-862 MHz u BiH, Službeni glasnik BiH, broj 59/09

¹⁹ 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, Službeni glasnik BiH, broj 51/12

sporazumu²⁰. Akcijski plan za realizaciju Strategije nikada nije usvojen, a trajanje pojedinih aktivnosti bilo je duže od ukupno raspoloživog vremena za sve aktivnosti digitalizacije prema definiranim 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 definirano strateško opredjeljenje. Sukladno prvom definiranom roku, od ukupno 5,5 godina, raspoloživog vremena za aktivnosti digitalizacije, 3 godine su utrošene za definiranje strateškog opredjeljenja, a samo dvije i pol godine su preostale za provedbu aktivnosti implementiranja Strategije. U sljedećem grafikonu prikazan je tijek aktivnosti pripreme Strategije digitalizacije TV signala.

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



Izvor: Ured za reviziju

Kao što se vidi iz grafikona, Strategija digitalizacije TV signala usvojena je sa godinu i pol kašnjenja. MKP je u suradnji sa RAK-om u svibnju 2006. godine utemeljio DTT Forum,

²⁰ Odluka o davanju suglasnosti za ratificiranje 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.

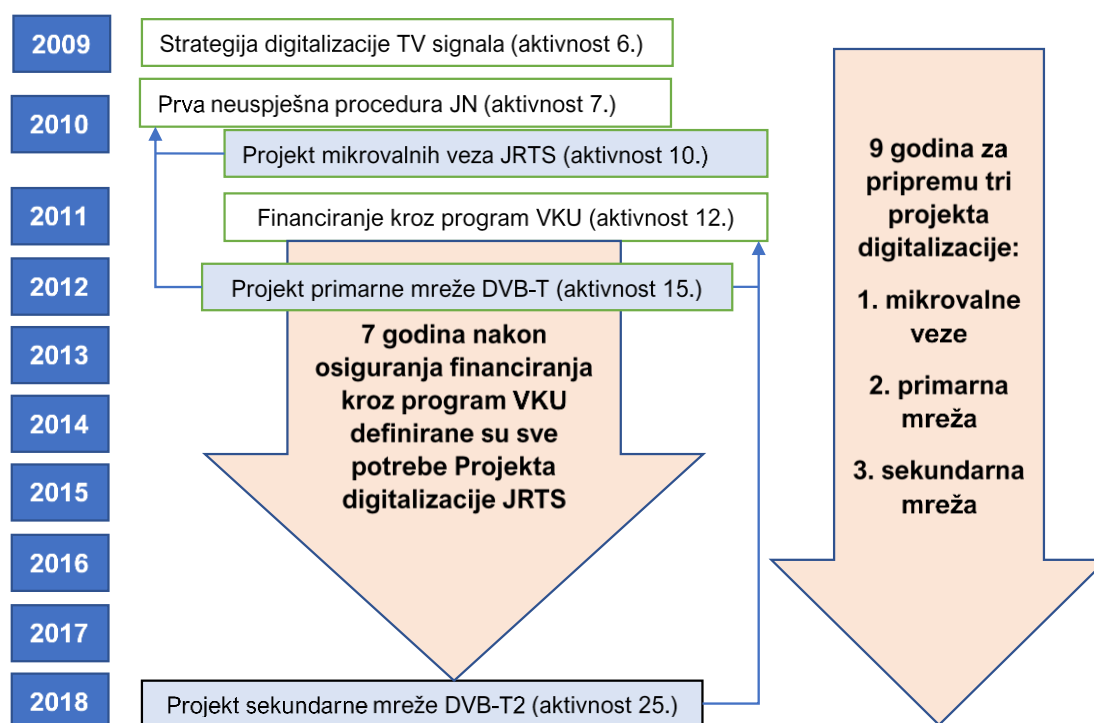
VM, MKP, RAK, DTT Forum i JRTS nisu bili efikasni u pripremi i usvajanju odluka koje bi osigurale efikasnost procesa digitalizacije TV signala.

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

mjeseci da definira 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 dostatnu 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 financiranju i definiranje tenderskih specifikacija. Nalazi revizije ukazuju na to da su ovi projekti usvojeni nakon što je VM osigurao sredstva za financiranje digitalizacije i nakon što su pokrenute procedure JN, a što se jasno vidi iz sljedećeg grafičkog prikaza.

Grafikon 3, Pregled aktivnosti definiranja 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 nabave 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 preduvjeta na lokacijama gdje se oprema trebala instalirati produljila 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 nabavi iste.

RAK je utrošio značajno vrijeme za donošenje svojih odluka, međutim, vrijeme koje je RAK utrošio za donošenje svojih odluka nije produljilo ukupno vrijeme procesa digitalizacije jer se kasnilo sa provedbom drugih ključnih aktivnosti, a kako je to prezentirano 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 definirani rok definirani su tehnički uvjeti za DVB-T2 prijemnike (odgovornost RAK-a i MKP-a), ali još uvijek nije nabavljena oprema za emitiranje 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 sukladno Strategiji objavio javni poziv za dodjelu dozvole za multipleks operatera za multipleks C. Sukladno Strategiji ova aktivnost se trebala poduzeti šest mjeseci prije gašenja analogne radiodifuzije (krajnji rok za gašenje je 17.6.2015. sukladno međunarodno preuzetoj obvezi).

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

3.1.2. Kašnjenja u provedbi aktivnosti nabave i instalacije opreme

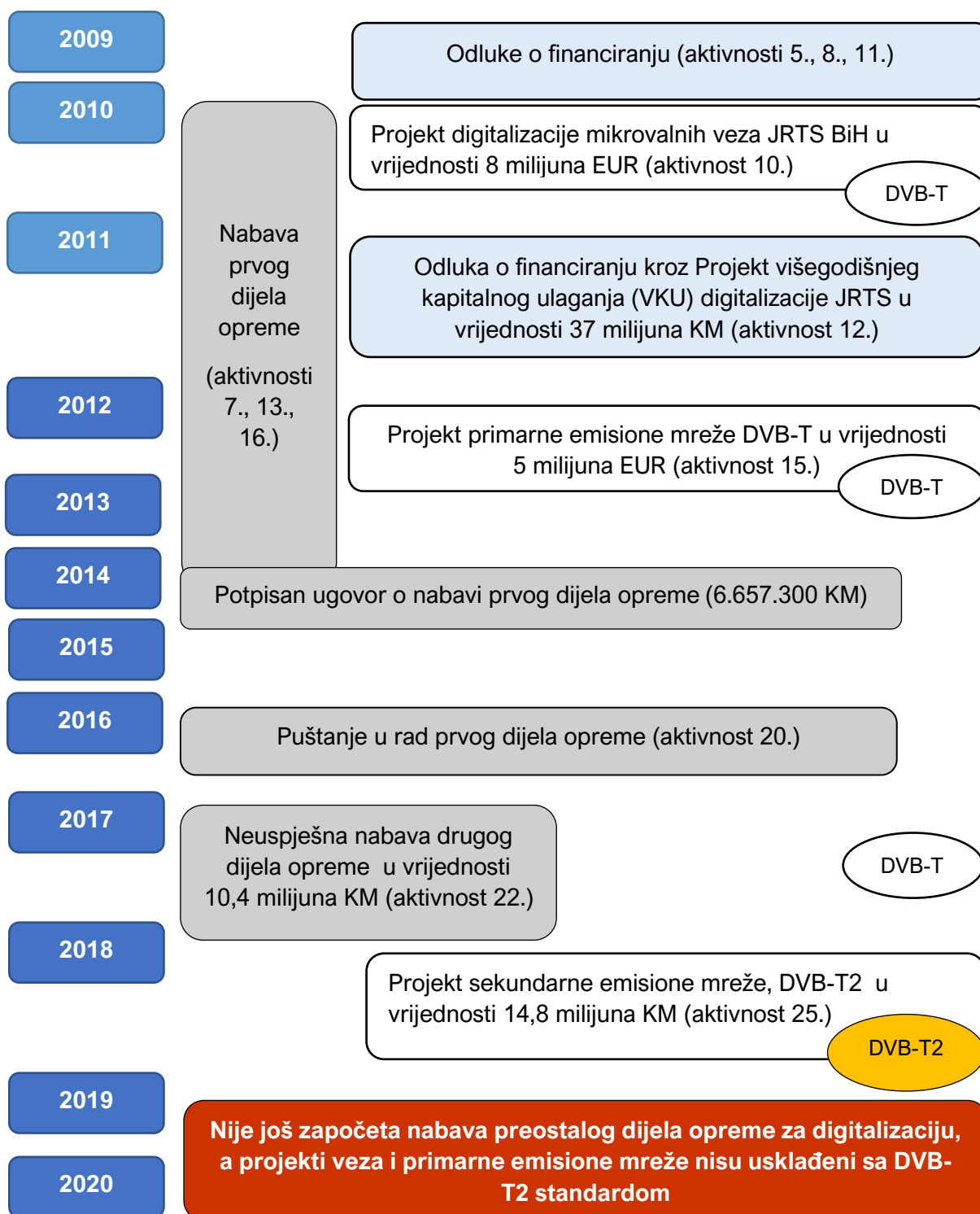
U procesu digitalizacije TV signala u BiH nije bilo problema u osiguranju financiranja, međutim, aktivnosti nabave i instalacije opreme pokazale su se izuzetno zahtjevnim zadatkom. MKP, u suradnji sa ekspertima iz JRTS, uspješno je završio samo jednu od četiri pokrenute procedure javne nabave.

Donošenje odluke o financiranju procesa digitalizacije nisu uzrokovale kašnjenja u ukupnom procesu digitalizacije TV signala. Odluke o financiranju 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 rezerviranju 36,9 milijuna KM donesena

je 1,2 godine prije usvajanja Projekta primarne emisije mreže DVB-T (vrijednost 5 milijuna EUR) i 6,9 godina prije usvajanja Projekta sekundarne emisije mreže DVB-T2 (vrijednost 14,8 milijuna KM).

U sljedećem grafikonu dan je pregled ključnih aktivnosti financiranja, nabave 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 financiranja i nabave opreme u odnosu na vrijeme provedbe



Izvor: Ured za reviziju

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

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

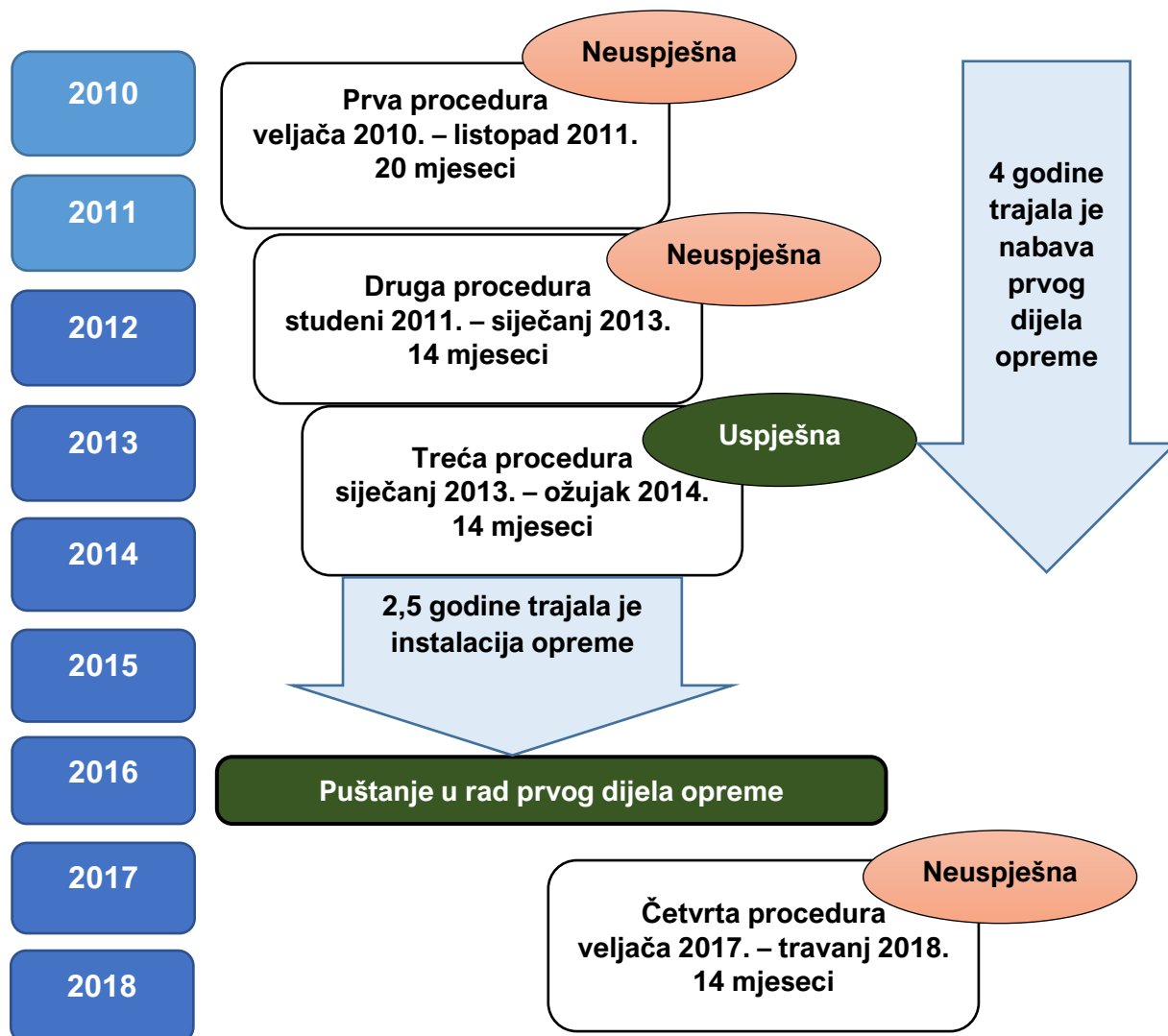
sa DVB-T2 standardom koje je VM usvojio 2016. godine.

Više detalja o provedenim aktivnostima financiranja, nabave i instalacije opreme može se pronaći u dodatku broj 2. Utrošeno vrijeme za financiranje, nabavu i instalaciju opreme.

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

U sljedećem grafikonu prikazane su sve pokrenute procedure javnih nabava.

Grafikon 5. Pregled aktivnosti javnih nabava u odnosu na vrijeme provedbe



Izvor: Ured za reviziju

Kao što se vidi iz grafikona, tri procedure javne nabave prvog dijela opreme za čiju je provedbu odgovoran MKP u suradnji sa ekspertima JRTS ukupno su trajale četiri godine.

Prva neuspješno okončana procedura JN za prvi dio opreme pokrenuta je u veljači 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 ožujku 2014. godine zaključivanjem ugovora o nabavi.

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

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

Analize provedenih procedura javnih nabava ukazale su na to da su ključne slabosti u provedbi javnih nabava identificirane u pripremi tenderske dokumentacije. Tenderska dokumentacija bila je predmet žalbi i izmjena u sve četiri provedene procedure javnih nabava. 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 angažirao vanjske suradnike, 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 suradnji sa JRTS nije završio javnu nabavu opreme definirane u projektima mikrovalnih veza, primarne i sekundarne emisije mreže. Od planiranih 36,9 milijuna KM projektom VKU digitalizacije JRTS BiH, do sada je realizirano samo 6,7 milijuna KM na temelju ugovora o nabavi iz 2014. godine za opremu koja je puštena u rad 2016. godine.

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

Sukladno dopunjenom strateškom opredjeljenju (20.12.2016.) neispunjene su ostale sljedeće aktivnosti:

- JRTS nisu izvršili prilagodbu 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 registrirali tijelo koje će osigurati koordinaciju i korištenja i upravljanja prijenosne i emisije 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 emitiranju 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 emitiranju iz susjednih zemalja koje su okončale svoj proces digitalizacije TV signala. RAK je vlasnicima analognih signala osigurao alternativne frekvencije za emitiranje, a pojedini predajnici su ipak ugašeni. Dozvole za analognu emitiranje javnih emitera u BiH vrijedile su do 20.04.2020. godine. Dozvole za analognu emitiranje privatnih TV kuća istječu 2021. godine. Nakon isteka tih dozvola RAK, sukladno preuzetim međunarodnim obvezama, u BiH neće štiti analognu frekvenciju ukoliko ih netko zatraži za digitalne potrebe.

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

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

Činjenica je da je prijem zemaljski emitiranog signala najjeftinije rješenje za socijalno najugroženije građane u BiH i da će zbog izostanka kvalitetnog zemaljskog TV signala najviše trpjeti 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 umirovljenika čija je mirovina oko 400 KM. Zbog niske razine kvalitete zemaljski emitiranog TV signala značajan broj građana u BiH pored TV pretplate plaća i troškove distribucije TV signala.

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

Sa protekom vremena digitalno zemaljsko emitiranje 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 stupanj korištenosti kablovske distribucije u BiH je 82%). Navedena činjenica umanjuje značaj zemaljskog emitiranja (i analognog i digitalnog), jer se sve manji dio gledanosti ostvaruje putem zemaljskog emitiranja. To je

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 ovisi o ponudi 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 nabave opreme koja će im omogućiti prijem TV signala ili trošak interneta ukoliko se radi o IPTV rješenju.

bilo daleko veći problem prije nekoliko godina, međutim, s razvojem drugih vidova distribucije TV signala (kablovska, satelitska i IPTV) u BiH se situacija promijenila. Usporedbe radi, u Hrvatskoj, zbog uspješno provedene digitalizacije zemaljskog emitiranja, 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 emitiranja 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 distribuiraju 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 emitiraju iz susjednih zemalja, ali se ne mogu pratiti TV kanali iz BiH jer je pogašena većina analognih predajnika iz BiH koji su smetali digitalnom emitiranju 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 emitiranja, a to su uglavnom kanali iz susjednih zemalja.

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

U ovom poglavlju prezentirat 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., očekivano razdoblje realizacije Projekta digitalizacije mikrovalnih veza javnih RTV servisa u BiH je 2021. godine. U MKP ne postoji niti jedan drugi dokument koji definira aktivnosti, rokove i odgovornosti koje će dovesti do ovog cilja.

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

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

Primjerice, DTT Forum osnovan je sredinom 2006. godine sa zadatkom da pripremi Strategiju digitalizacije TV signala. Politikom sektora emitiranja iz studenog 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 definiranog 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. Revizijski 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 njeno implementiranje, a dodatni problem predstavljalo je to što sa Strategijom nije predložen akcijski plan za realizaciju Strategije. Strategija nije jasno identificirala sve aktivnosti digitalizacije koje su se kasnije i provodile, a koje su pobrojane u pregledu ključnih aktivnosti u ovom izvješću (izrada projektne dokumentacije, odluke o financiranju, regulativa koja regulira emitiranje digitalnog signala i provedbu procedura javne nabave).

Kasnijim odlukama VM-a od Foruma DTT i MKP-a izričito je tražena priprema AP-a 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-a ostalo još samo dva mjeseca (do 01.12.2014.). Nakon toga novi zahtjev za pripremu AP-a 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 definiranog akcijskog plana.

3.2.2. Izvješćivanje i korektivne aktivnosti

Istraživanjima je utvrđeno da VM-u nisu osigurane redovite informacije o provedbi aktivnosti digitalizacije TV signala, iako je odgovornost za izvješćivanje podijeljena na više institucija i relevantnih tijela. Zbog neredovitog izvješćivanja, VM-u nisu osigurane blagovremene informacije potrebne za korekciju planova digitalizacije TV signala i za blagovremeno poduzimanje korektivnih aktivnosti. U razdoblju 2007. – 2019. utvrdili smo postojanje samo 14 informacija/izvješća koje su dostavljane VM-u, a prema pregledu u sljedećoj tablici.

Tablica 2. Pregled izvješća i informacija za VM

R. broj	Datum	Izvjestitelj	Naziv dokumenta
1.	20.6.2007.	MKP	Izvješće o sudjelovanju BiH na Regionalnoj konferenciji održanoj u lipnju 2006. godine
2.	29.5.2008.	Forum DTT	Polugodišnje izvješće o radu 6-12. 2007.
3.	10.9.2008.	Forum DTT	Polugodišnje izvješće o radu 1-6. 2008.

²⁴ Priprema tri projekata digitalizacije veza i odašiljača; osiguranje izvora financiranja, osiguranje programa VKU i pojedinačnih odluka o financiranju; provedba više procedura nabave; donošenje i drugih regulativa i odluka koje su trebale osigurati emitiranje digitalnog signala.

4.	4.2.2009.	Ekspertna grupa za praćenje realizacije projekta	Izvešće o praćenju pripreme Projekta digitalizacije veza
5.	12.11.2009.	Ekspertna grupa za praćenje realizacije projekta	Informacija o neprovedbi 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 poduzetim 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 temelju 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 višemilijunskom projektu digitalizacije TV signala, u posljednjih 13 godina pronašli smo samo 14 izvješća/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 blizili kraju. Ključnim dokumentima procesa digitalizacije TV signala²⁵ utvrđen je znatno veći broj redovitih izvješća koja su se trebala dostavljati VM-u.

Zbog neredovitog izvješćivanja, VM-u nisu osigurane blagovremene informacije potrebne za korekciju planova digitalizacije TV signala i za blagovremeno poduzimanje korektivnih aktivnosti.

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

JRTS, a ni MKP nisu redovito godišnje izvješćivali VM o namjenskom

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

O realizaciji Strategije nije vršeno redovito godišnje izvješćivanje. Dokumentom Strategije nije jasno definirana odgovornost za izvješćivanje o realizaciji Strategije, odnosno odgovornost za praćenje i izvješćivanje 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 implementiranja Strategije sve do konačnog prelaska na digitalnu radiodifuziju. Našim istraživanjima nismo pronašli dokaze da je Forum DTT provodio ove aktivnosti.

Ekspertna grupa za praćenje realiziranja projekta digitalizacije nije vršila redovito godišnje izvješćivanje VM-a o realizaciji Projekta digitalizacije utvrđenog u Politici sektora

²⁵ Politikom, Strategijom i odlukama o financiranju

emitiranja, niti polugodišnje izvješćivanje 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 realiziranja projekta digitalizacije iako VM nije donio odluku o njihovom prestanku rada. MKP nije izvješćivao VM o statusu navedenih tijela.

Iste osobe bile su odgovorne i za provedbu i za nadzor i izvješćivanje o aktivnostima digitalizacije TV signala.

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

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

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

²⁶ Odlukom VM-a broj: 150/07 od 16.10.2007. godine formirana je Ekspertna grupa za praćenje realiziranja Projekta digitalizacije (Službeni glasnik BiH 97/07), koji je definiran Politikom sektora emitiranja u BiH od 28.11.2006. godine. Zadaci Ekspertne grupe su praćenje realizacije ciljeva i zadataka iz Politike. Ekspertna grupa obvezna je VM-u podnositi izvješće o svom radu najmanje jedanput godišnje (preko MKP-a). Odlukom VM-a o usvajanju Projekta digitalizacije mikrovalnih veza, Ekspertnoj grupi je utvrđena obveza polugodišnjeg izvješćivanja VM-a 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 efikasnu i blagovremenu provedbu 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 obvezu 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 provedbe svojih aktivnosti prilagodili ukupnim rokovima za okončanje digitalizacije TV signala. Od 2006. godine kada je preuzeta obveza 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 definiranje 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 definiranju tehničkih specifikacija za nabavu opreme jedan je od razloga za kasno pokretanje, dugo trajanje i ponavljanje procedura javnih nabava.

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 definirana potreba za opremom koja će se nabavljati. Projekti digitalizacije trebali su biti temelj za pripremu tenderske dokumentacije, a upravo su slabosti u pripremi tenderske dokumentacije bili razlog za poništavanje prve dvije procedure javne nabave koje su se provodile u razdoblju 2010.-2013.

Nabava 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 preduvjeta na lokacijama gdje se oprema trebala instalirati produljila 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 Europi koja nakon 16 godina još uvijek nije okončala proces digitalizacije TV signala. Analogno emitiranje 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 emitiran 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 emitiranje naći će se u nezavidnijoj situaciji ukoliko se frekvencije na kojim emitiraju 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 akcijskog plana, što se pokazalo kao ključni nedostatak u upravljanju procesom digitalizacije. Dokumentom Strategije definirano je šta želimo kada je u pitanju digitalizacija TV signala, ali ne i način na koji ćemo to postići, jer akcijski plan nije pripremljen. Nije postojao plan aktivnosti sa jasnim odgovornostima i rokovima, plan koji bi bio temeljni alat za upravljanje procesom digitalizacije TV signala. Kao posljedica navedenog neblagovremeno su se poduzimale aktivnosti digitalizacije, a nositelji pojedinačnih aktivnosti se nisu mogli pozivati na odgovornost za kašnjenje kada za njih nisu bili definirani rokovi.

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

MKP je preuzeo odgovornost za provedbu 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 provedbe politike emitiranja bile su uključene i u operativne aktivnosti provedbe 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 provedbu 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, provedbu 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 funkcionirati bez da je ikada donesena zvanična odluka o prestanku njihovog rada. DTT Forum i Ekspertna grupa za praćenje realiziranja projekta digitalizacije nemaju zabilježene 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 definirati odgovornosti i rokove za sve sudionike u procesu i prema navedenom izvješćivati VM. Trenutna situacija u kojoj nije definiran nikakav plan i rok za okončanje procesa digitalizacije definitivno ne pomaže MKP-u u upravljanju procesa digitalizacije TV signala u BiH.

5. PREPORUKE

Na temelju 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 dostatno iskustva da na temelju 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 neovisan nadzor i redovito izvješćivanje o provedbi aktivnosti digitalizacije

VM je dužan osigurati neovisan nadzor i izvješćivanje o nastavku procesa digitalizacije sukladno planovima koji će se usvojiti i sukladno novim rokovima za okončanje procesa digitalizacije TV signala. Institucija, odnosno tijelo za nadzor aktivnosti procesa digitalizacije ne bi trebalo biti operativno uključeno u provedbu aktivnosti digitalizacije. Uspostavljeni nadzor mora imati kapacitete da redovito prati aktivnosti digitalizacije, identificira 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.
rukovoditelj Odjela revizije učinka,
voditelj tima

Radivoje Jeremić, v.r.
rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete,
metodologiju i planiranje revizije učinka

Milan Milović, v.r.
revizor učinka

DODACI

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

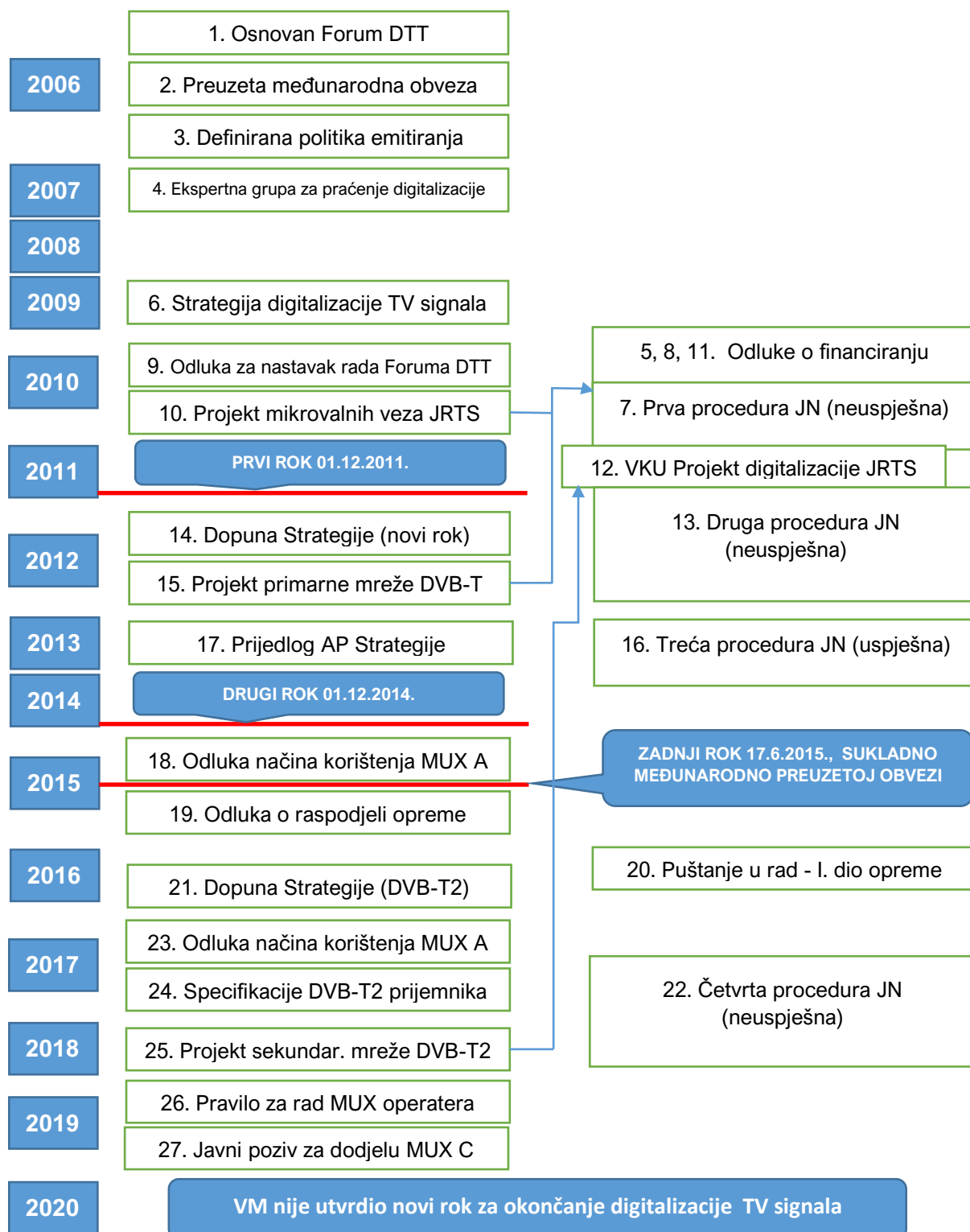
Dodatak 2. Utrošeno vrijeme za donošenje ključnih odluka

Dodatak 3. Utrošeno vrijeme za financiranje, nabavu i instalaciju opreme

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

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

Grafikon 6. Pregled ključnih aktivnosti u odnosu na vrijeme provedbe



Izvor: Ured za reviziju

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

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

U sljedećoj tablici prezentirane su dodatne informacije o provedenim aktivnostima digitalizacije TV signala u BiH.

Tablica 3. Kronološki 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 oformljeno 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 tijelima.
2. Preuzimanje i potvrđivanje međunarodne obveze 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 obvezala okončati proces digitalizacije TV signala najkasnije do 17.06.2015. godine.
3. Definiranje politike 28.11.2006.	Odluka VM-a o usvajanju politike sektora emitiranja u BiH donesena je 28.11.2006.
4. Ekspertna grupa za praćenje Projekta digitalizacije 16.10.2007	Ekspertna grupa za praćenje realiziranja Projekta digitalizacije formirana je Odlukom VM-a broj: 150/07 od 16.10.2007. godine (Službeni glasnik BiH 97/07). Zадaci Ekspertne grupe su praćenje realizacije ciljeva i zadataka iz Politike sektora emitiranja u BiH od 28.11.2006. godine, te nadzor nad realizacijom sredstava za digitalizaciju.
5. Odluka o izvoru financiranja 19.3.2009.	Odluka VM-a o korištenju akumuliranog 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 potporu 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-a o provedbi postupka javne nabave i imenovanju Povjerenstva za nabavu 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 temelju 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 financiranja 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 o nastavku rada DTT Foruma 20.5.2010.	Odluka o izmjeni Odluke o nastavku rada DTT Foruma donesena je 20.5.2010. godine. Sukladno ovoj odluci definiran je zadatak Stručne komisije DTT Foruma da izradi detaljni Akcijski plan, koji će obuhvatiti sve korake u provedbi Strategije, precizirati aktivnosti sa njihovim nositeljima, rokove, izvore i način financiranja, 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. Sukladno zaključku sa 75. sjednice 5.2.2009. godine, JRTS su zaduženi za pripremu projekta digitalizacije mikrovalnih veza. Ovim projektom predviđena je nabava opreme za digitalizaciju veza između različitih predajnika i studija (informacijsko-tehničkih centara - ITC) u vrijednosti od 8 milijuna eura.
11. Odluke o financiranju nabave opreme 27.7.2010. i 02.11.2010.	Odluka VM-a o uporabi dijela sredstava akumuliranog viška prihoda nad rashodima RAK-a BiH za financiranje 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 uporabi dijela sredstava akumuliranog 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 nabavu 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 razdoblje 2011.-2014. godina, broj 178/11 od 15.11.2011. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 92/11. Ukupan odobreni iznos za realizaciju projekta u razdoblju 2011.-2014. godina je 36.934.000KM. Odlukom VM-a o izmjenama odluke o uvrštavanju Projekta digitalizacije JRTS BiH u program VKU za razdoblje 2011.-2014. godina broj: 261/13 od 28.11.2013. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 99/13 došlo je do izmjene strukture izvora financiranja (3 milijuna KM bit će osigurano od prihoda RAK-a, a ne iz proračuna BiH).
13. Prvi dio opreme - Druga procedura JN (neuspješna) 15.11.2011.-10.1.2013.	Odluka MKP-a o provedbi ponovljenog postupka javne nabave 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 dodijeli 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 neovisno 9.7.2012. godine uputila žalbu URŽ-u. URŽ je svojim zaključkom od 3.10.2012. godine odredio vještaka za žalbeni predmet i na temelju 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 frekvenzijskim 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. Sukladno Odluci VM-a produljen je krajnji rok za okončanje procesa digitalizacije do 01.12.2014. godine, a MKP je zadužen da VM-u dostavi novom roku prilagođen akcijski 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 emitiranja – DVB-T, VM broj: 194/12 donesena

Aktivnost i ključni datumi	Opis i relevantni dokumenti
Digitalnog zemaljskog emitiranja - DVB-T 12.11.2012.	je 12.11.2012. godine. Ovim projektom predviđena je nabava i instalacija predajnika velike snage u vrijednosti od 5 milijuna eura.
16. Prvi dio opreme - Treća procedura JN (uspješna) 30.1.2013. - 21.03.2014.	Odluka MKP-a o provedbi ponovljenog postupka JN donesena je 30.01.2013. godine, a JN je objavljena 11.2.2013. godine. Žalbeni postupak na tendersku dokumentaciju, koja je utjecala 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 nabavi je zaključen 21.03.2014. godine. Ugovorom je definirana nabava digitalnih mikrovalnih linkova na relaciji Sarajevo – Banja Luka, Sarajevo – Mostar, digitalnih mikrovalnih linkova za uvezivanje pet informativno-tehničkih centara u sustav digitalnih veza javnih RTV servisa u BiH i odašiljača za pokrivanje digitalnim signalom Sarajeva, Banja Luke i Mostara. Ukupna vrijednost nabave sa PDV-om prema zaključenom ugovoru iznosila je 6.657.300,00KM.
17. Prijedlog akcijskog 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 emitiranja u BiH od 11.06.2015. Ovom odlukom definirane su temeljne 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 temelju Odluke VM-a, MKP je 01.10.2015. godine sa JRTS (BHRT, RTRS i FTV) potpisao Ugovor o međusobnim pravima i obvezama ugovornih strana u svezi 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 preduvjeta 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 obveza MKP-a i RAK-a da do 31.3.2017. definira 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 obveza JRTS-a da u roku od 30 dana od stupanja na snagu odluke registrira 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 nabave donesena je 20.2.2017., a dopunjena je 23.2.2017. godine. Obavijest o nabavi 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 nabave digitalnih mikrovalnih linkova JRTS u BiH – II. faza Projekta

²⁷ Osnivanje Korporacije JRTS predviđeno je Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu u BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 78/2005, 35/2009, 32/2010, 51/2015 i 25/2016). Sukladno članku 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 25.01.2018. usvojio žalbu podnesenu 6.12.2017. i predmet vratio prvostupanjskom organu na ponovni postupak. Na temelju 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 emitiranja u BiH od 28.2.2017. Ovom odlukom definirane su temeljne 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. Definirani tehnički uvjeti 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 emitiranja - DVB-T2 1.8.2018.	Odluka VM-a o usvajanju projekta sekundarne emisije mreže, digitalnog zemaljskog emitiranja - DVB-T2 - treća faza, VM broj 147/18 od 1.8.2018. Službeni glasnik BiH, broj 64/18. Projektom sekundarne emisije mreže planirana je nabava opreme u ukupnoj vrijednosti od 14.797.000,00 KM.
26. Pravilo RAK-a kojim se regulira rad multipleks operatora 11.12.2018.	Pravilo 90/2018 o pružanju usluga upravljanja elektronskim komunikacijskim mrežama u digitalnoj zemaljskoj radiodifuziji, Vijeće RAK-a 11.12.2018., Službeni glasnik BiH, broj 92/18. Ovim pravilom je reguliran 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 komunikacijskom mrežom u digitalnoj zemaljskoj radiodifuziji u Bosni i Hercegovini – MULTIPLEKS C. Strategijom iz 2009. godine je definirano da će najmanje šest mjeseci prije konačnog gašenja analogne zemaljske radiodifuzije biti potrebno završiti tendersku proceduru i odabir nositelja 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 tablici prikazano je vrijeme koje su odgovorne institucije i tijela BiH utrošila za donošenje relevantnih odluka i planova značajnih za proces digitalizacije TV signala. Opis prezentiranih aktivnosti dan je u Dodatku 1., a u narednoj tablici dan je pregled dužine trajanja u odnosu na druge zavisne aktivnosti. Za aktivnosti kojim su definirani rokovi iznijeti su podaci o utrošenom vremenu izvan definiranih rokova.

Tablica 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 obvezala 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 obveze 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) ratificiraju. Ratifikacijom ovog sporazuma BiH se obvezala da će najkasnije do 17.6.2015. godine okončati proces digitalizacije TV signala.
3. Definiranje politike emitiranja 28.11.2006.	MKP i VM su 5,7 mjeseci nakon parafiranja međunarodnog sporazuma definirali Politiku sektora emitiranja koja je bila temelj za donošenje Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju. Politikom je definiran rok za usvajanje Strategije digitalnog emitiranja do konca 2007. godine.
4. Ekspertna grupa za praćenje Projekta digitalizacije 16.10.2007.	10,5 mjeseci nakon definiranja politike emitiranja, VM je imenovao Ekspertnu grupu za praćenje Projekta digitalizacije i ciljeva i zadataka iz Politike. Ekspertna grupa za praćenje realiziranja Projekta digitalizacije formirana je Odlukom VM-a broj 150/07 od 16.10.2007. godine (Službeni glasnik BiH 97/07). Projekt digitalizacije definiran je Politikom sektora emitiranja 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 definiran u Politici sektora emitiranja 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 svibnju 2006. godine sa temeljnim 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 obveza donošenja Akcijskog plana za realizaciju Strategije. DTT Forumu je utvrđen zadatak praćenja i koordinacije procesa implementiranja 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 nabavi prvog dijela opreme, uzrokujući tako kašnjenje u objave JN. Projekt digitalizacije mikrovalnih veza temelj je za pripremu tehničkih specifikacija za nabavu opreme ukupne vrijednosti 8 milijuna 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 definiran je novi rok za okončanje digitalizacije TV signala (do 01.12.2014. godine odnosno 2,6 godine) i utvrđena je obveza MKP-a da sukladno novom roku dostavi akcijski plan za realizaciju strategije.
15. Projekt primarne emisije mreže, Digitalnog zemaljskog emitiranja - 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 nabava opreme, odašiljača velike snage ukupne vrijednosti 5 milijuna EUR. Projekt primarne emisije mreže usvojen je 14 mjeseci nakon što je

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
	osigurano njegovo financiranje uvrštavanjem Projekta digitalizacije JRTS BiH u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja (VKU). Treba napomenuti da je projekt primarne emisije mreže temelj 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 akcijskog 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 obveza 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 dan zadatak pripreme AP-a i 10,5 mjeseci nakon što je MKP-u utvrđena obveza 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 nabavi iste. Ugovor MKP i JRTS 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 definiran novi rok za okončanje procesa digitalizacije. Odlukom je utvrđena primjena DVB-T2 standarda, utvrđena je obveza MKP-a i RAK-a da do 31.3.2017. definiraju 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 obveza JRTS da u roku od 30 dana od stupanja na snagu odluke registrira 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 definiranu obvezu i dopunio svoju odluku o načinu korištenja multipleksa A.
24. Definirani tehnički uvjeti za DVB-T2 prijemnike 31.10.2017.	Tehnički uvjeti 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 definirani rok iz dopunjenog strateškog opredjeljenja (od 20.12.2016. godine).
25. Odluka VM-a o usvajanju Projekta sekundarne emisije mreže, Digitalnog zemaljskog emitiranja – 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 nabava predajnika manje snage, reportažnih kola i mjernih instrumenata ukupne vrijednosti 14,8 milijuna KM.
26. Pravilo RAK-a kojim se regulira 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 sukladno Strategiji objavio javni poziv za dodjelu dozvole za multipleks operatora za

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
	multipleks C, sukladno Strategiji ova aktivnost se trebala poduzeti šest mjeseci prije gašenja analogne radiodifuzije.

Izvor: Ured za reviziju na temelju 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 financiranje, nabavu i instalaciju opreme

U sljedećoj tablici prikazane su sve ključne aktivnosti koje su se odnosile na financiranje, nabavu i instalaciju opreme za digitalizaciju TV signala.

Tablica 5. Pregled utrošenog vremena za financiranje, nabavu i instalaciju opreme

Aktivnost i ključni datumi	Dužina trajanja i odgovornosti
4. Odluka o izvoru financiranja 19.3.2009.	Prva odluka VM-a o izvoru financiranja donesena je tri mjeseca prije usvajanja Strategije i 10,7 mjeseci prije donošenja odluke o prvoj proceduri javne nabave opreme za digitalizaciju.
6. Prvi dio opreme - Prva procedura JN (neuspješna) 3.2.2010. – 29.8.2011.	Cjelokupna procedura JN, za čiju je provedbu odgovoran MKP u suradnji 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. Financijska sredstva za nabavu 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 (temelj 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 financiranja 29.4.2010.	Druga odluka VM-a o izvoru financiranja 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 financiranju nabave opreme 27.7.2010. i 02.11.2010.	Odluke o financiranju prvog dijela opreme koja se nabavlja donesene su 13 dana nakon što je usvojen Projekt digitalizacije mikrovalnih veza JRTS i 3 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 rezerviranju 36,9 milijuna KM koje će se realizirati u razdoblju 2012.-2014. godine. Odluka je donesena 1,2 godine nakon usvajanja Projekta digitalizacije mikrovalnih veza (vrijednosti 8 milijuna EUR), 1,2 godine prije usvajanja Projekta primarne emisije mreže DVB-T (vrijednost 5 milijuna EUR) i 6,9 godina prije usvajanja Projekta sekundarne emisije mreže DVB-T2 (vrijednost 14,8 milijuna KM).
12. Prvi dio opreme - Druga procedura JN (neuspješna) 15.11.2011.-10.1.2013.	Cjelokupna procedura JN, za čiju je provedbu odgovoran MKP u suradnji 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 provedbi 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 definira u prethodnom postupku osporena tenderska dokumentacija. Za 4,3 mjeseci od odluke o nabavi 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 povjerenstvo 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 nabavi, odnosno 12,6 mjeseci nakon što su MKP i JRTS potpisali ugovor o načinu korištenja opreme. Sukladno ugovoru o nabavi 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 preduvjeta 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 suradnji sa ekspertima JRTS, ukupno je od objave do okončanja poništenjem trajala 14 mjeseci. 35,6 mjeseci nakon zaključivanja ugovora o nabavi prvog dijela opreme i 4,3 mjeseci nakon puštanja u rad prvog dijela nabavljene opreme donesena je odluka o nabavi 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 temelju 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