



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА



РЕВИЗИЈА УЧИНКА
ДИГИТАЛИЗАЦИЈА ТВ СИГНАЛА У БИХ



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

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

„ДИГИТАЛИЗАЦИЈА ТВ СИГНАЛА У БИХ“

Број: 05-16-1-1061 / 20

Сарајево, децембар 2020. године

Дигитализација ТВ сигнала у БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: "Дигитализација ТВ сигнала у БиХ". Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизијских институција – ИССАИ и методологији за рад ревизије учинка врховних ревизијских институција у БиХ.

Канцеларија за ревизију провела је ревизију с циљем провјере да ли су институције БиХ ефикасне у процесу преласка на дигитално земаљско емитовање ТВ сигнала. Провођење ове ревизије требало би допринијети реализацији Циљева одрживог развоја, а нарочито циљева одрживог инвестирања у инфраструктуру и иновације, смањењу неједнакости и омогућавању приступа информацијама.

Налази ревизије указују на то да институције БиХ нису обезбиједиле ефикасно и благовремено провођење активности дигитализације ТВ сигнала. Лоше управљање активностима дигитализације без планова са јасно утврђеним одговорностима, активностима и роковима узроковали су да су пробијени сви рокови за окончање процеса дигитализације укључујући и онај који је БиХ преузела као обавезу из међународног споразума. У БиХ још увијек се емитује аналогни земаљски ТВ сигнал и није дефинисан коначан рок за окончање процеса дигитализације. Због кашњења у процесу дигитализације ТВ сигнала највећу штету имају грађани БиХ којим није обезбијеђен квалитетан земаљски дигитални сигнал и економија БиХ којој нису ослобођене фреквенције за кориштење и развој нових дигиталних технологија.

Извјештај ревизије садржи препоруке упућене Министарству комуникација и транспорта БиХ и Савјету министара БиХ. Реализација ових препорука требала би помоћи у убрзању процеса дигитализације ТВ сигнала.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене provedеном ревизијом. Ревидиране институције нису имале примједби на нацрт извјештаја, те је на основу истог припремљен коначан извјештај о provedеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.

Садржај

Дигитализација ТВ сигнала у БиХ	3
Садржај.....	5
Извршни резиме.....	7
1. УВОД.....	9
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију	9
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	10
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије	12
1.4. Извори информација и методе ревизије	13
1.5. Структура извјештаја	14
2. Дигитализација ТВ сигнала у БиХ	15
2.1. Разлози за прелазак на дигитално емитовање ТВ сигнала	15
2.2. Обавеза и опредјељење БиХ за дигитализацију ТВ сигнала	16
2.2.1 Активности дигитализације ТВ сигнала у БиХ	18
3. НАЛАЗИ.....	20
3.1. Активности процеса дигитализације нису проведене благовремено	20
3.1.1. Кашњења у доношењу релевантних одлука	20
3.1.2. Кашњења у провођењу активности набавке и инсталације опреме	24
3.1.3. Недовршене активности и посљедице кашњења за грађане и ТВ куће у БиХ	27
3.2. Слабости у планирању и извјештавању о процесу дигитализације ТВ сигнал	29
3.2.1. Планирање активности	30
3.2.2. Извјештавање и корективне активности.....	31
4. ЗАКЉУЧЦИ	34
4.1. Активности дигитализације нису проведене благовремено	34
4.2. Управљање процесом дигитализације није било ефикасно	35
5. ПРЕПОРУКЕ	36
ДОДАЦИ	38
Додатак 1. Хронолошки преглед активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.....	39
Додатак 2. Утрошено вријеме за доношење кључних одлука	48
Додатак 3. Утрошено вријеме за финансирање, набавку и инсталацију опреме	53

Кориштене скраћенице

Скраћеница	Пуни назив
АП	Акциони план
БХРТ	Радио-телевизија Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
COVID-19	Пандемија коронавируса
DTT	Дигитална земаљска телевизија
DVB-T	Digital Video Broadcasting – Terrestrial – Стандард за дигиталну земаљску телевизију
EPG	Електронски програмски водич тј. електронички водич за преглед података о емитованим програмима
ЕУ	Европска унија
EUR	Европска валута
ФТВ	Федерална телевизија
GE06	План кориштења радио-фреквентног простора усвојен у Женеви 2006. године
IPTV	Internet Protocol Television - Дистрибуција мултимедијских садржаја (ТВ програма, видео-записа, звука, текста, слике, података) преко затворене мреже која подржава ИП протокол
ИТЦ	Информативно технички центар
ITU	Међународна телекомуникацијска унија
ЈН	Јавна набавка
JPTC	Јавни радио-телевизијски сервис
MHz	Мегахерц - јединица мјере за фреквенцију
МКТ	Министарство комуникација и транспорта БиХ
MUX	Мултиплекс - Систем преноса више сигнала једном комуникацијском линијом или каналом
ПДВ	Порез на додану вриједност
ПС БиХ	Парламентарна скупштина БиХ
РАК	Регулаторна агенција за комуникације
RRC - 06	Регионална конференција о радио-везама за планирање дигиталног земаљског радио-дифузног сервиса у дијеловима регија 1 и 3, у фреквенцијском обиму од 174-230 MHz и 470-862 MHz
PTPC	Радио-телевизија Републике Српске
SFN мрежа	Single Frequency Network - Мрежа одашиљача који на истој фреквенцији у једној дигиталној регији истовремено одашиљу исти програмски садржај
TTX	Телетекст - Систем за пренос текста и једноставних графичких информација у ТВ сигналу
ТВ	Телевизија
УМТС	Универсал Мобиле Телецоммуникационс Систем – Универзални мобилни телекомуникацијски систем
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби
ВКУ	Вишегодишња капитална улагања
СМ	Савјет министара БиХ

Извршни резиме

Дигитализација ТВ сигнала у БиХ је стратешко опредјељење и преузета међународна обавеза БиХ, која до овог тренутка није испуњена. Дигитализација ТВ сигнала у БиХ подразумијева гашење аналогног емитовања ТВ програма у БиХ и прелазак на дигитално земаљско емитовање, у складу са међународно прихваћеним Женевским планом емитовања (GE06).

Имајући на уму наведено, Канцеларија за ревизију провела је ревизију учинка "Дигитализација ТВ сигнала у БиХ" с циљем да утврди да ли су институције БиХ ефикасне у провођењу активности дигитализације и које су последице заостајања. Провођење ове ревизије требало би допринијети реализацији Циљева одрживог развоја, а нарочито циљева одрживог инвестирања у инфраструктуру и иновације, смањењу неједнакости и омогућавању приступа информацијама.

Налази ревизије указују на то да активности дигитализације ТВ сигнала у БиХ нису проведене ефикасно и благовремено да би се процес дигитализације окончао у дефинисаним роковима.

Прве активности дигитализације ТВ сигнала предузете су још 2006. године, међутим, институције БиХ нису благовремено провеле потребне активности које би обезбједили окончање процеса дигитализације у дефинисаним роковима: до 01.12.2011. године, односно до 01.12.2014. године, а најкасније до 17.06.2015., рока који је дефинисан у потписаном међународном споразуму. БиХ је једна од ријетких земаља у Европи у којој се још увијек емитује аналогни ТВ сигнал. Поређења ради, Хрватска је дигитализацију ТВ сигнала окончила 2010. године (за 4 године), Србија 2015. године (за 9 година), док БиХ за 16 година још увијек није окончила процес дигитализације ТВ сигнала.

Институције БиХ касниле су у доношењу релевантних одлука везаних за процес дигитализације ТВ сигнала, а касниле су и у провођењу активности набавке и инсталације опреме за дигитализацију ТВ сигнала. Од одобрених 36,9 милиона КМ за Пројект вишегодишњих капиталних улагања дигитализације јавних радио-телевизијских сервиса БиХ, до сада је реализовано само 6,7 милиона КМ, на основу уговора о набавци из 2014. године за опрему за тестни сигнал, који је пуштен у рад тек 2016. године. Већина грађана БиХ још увијек је ускраћена за квалитетан дигитални ТВ сигнал. Аналогно емитовање још увијек заузима фреквенције које су требале бити ослобођене за развој нових дигиталних технологија.

Тренутно не постоји актуални план активности и рок за завршетак процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

Имајући у виду презентоване налазе, а с циљем да допринесе убрзању процеса дигитализације, Канцеларија за ревизију предлаже сљедеће препоруке:

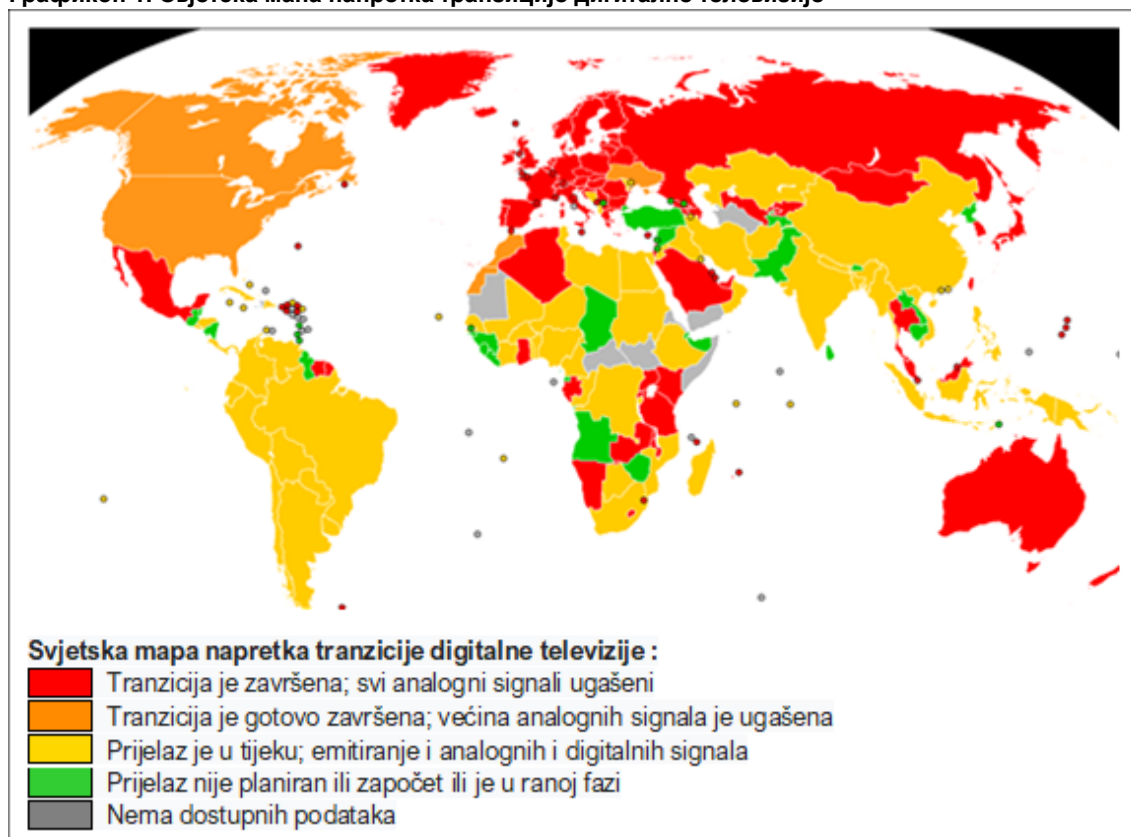
- 1. Министарство комуникација и транспорта БиХ треба да изради план активности са роковима и одговорности за наставак процеса дигитализације ТВ сигнала.**
- 2. Савјет министара БиХ треба да обезбиједи независан надзор и редовно извјештавање о провођењу активности дигитализације.**

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Процес дигитализације ТВ сигнала је процес који је у фокусу медија већ годинама. Дигитализација ТВ сигнала у БиХ започета је још 2006. године, али она још увијек није завршена и у БиХ се још увијек емитује аналогни ТВ сигнал. БиХ је једна од последњих земаља у Европи која није окончала овај процес и са таквим стањем сврстава се у ранг неразвијених земаља трећег свијета, а што је видљиво из следећег графика.

Графикон 1. Свјетска мапа напретка транзиције дигиталне телевизије



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

Транзиција са аналогног на дигитално земаљско емитовање значајна је јер се дигитализацијом ефикасније користи расположиви радио-фреквентни обим чиме се отварају могућности за увођење других дигиталних технологија и услуга. С друге стране, дигитално земаљско емитовање ТВ сигнала гледаоцима нуди бољи квалитет ТВ слике и додатне информације које аналогно емитовање не омогућава.

Налази предстудијских истраживања ревизије учинка указивали су на значајна кашњења и неефикасност институција БиХ у провођењу активности дигитализације емитовања ТВ сигнала.

БиХ је прихватила Женевски споразум из 2006. године по којем је планирано гашење аналогног сигнала и прелазак на дигитално емитовање најкасније до краја

јуна 2015. године. Одмах након тога формиран је Форум о Дигиталној земаљској телевизији (ДТТ) БиХ, стручно тијело чији је задатак да припреми стратегију увођења ДТТ стандарда у БиХ и донесена је политика сектора емитовања у БиХ којом је потврђено одређивање БиХ на прелазак на дигитално земаљско емитовање и реализацију Женевског плана емитовања (GE06).

СМ је 2009. године усвојио Стратегију преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ, с циљем да се процес дигитализације оконча до 01.12.2011. године.

Иако није било проблема у обезбјеђењу 36,9 милиона KM за пројект дигитализације у БиХ, данас, осам година након рока из Стратегије и четири и по године након крајњег рока дефинисаног у потписаном међународном споразуму, у БиХ се још увијек емитује аналогна земаљска телевизија и потпуно је неизвјесно до када ће то тако бити.

Медији скоро свакодневно упозоравају на застој у процесу дигитализације¹. Тренутно је на подручју Сарајева, Бање Луке и Мостара обезбијеђен тестни дигитални сигнал за програме јавних емитера у БиХ, међутим, у остатку земље и приватне ТВ куће у БиХ још увијек емитују аналогно. Постојеће дозволе за јавне емитере у БиХ за аналогно емитовање истекле су 20.04.2020. године. Дозволе за аналогно емитовање приватних ТВ кућа истичу 2021. године. Након истека дозвола за аналогно емитовање РАК у БиХ, у складу са преузетим међународним обавезама, неће моћи штитити аналогне фреквенције уколико их неко затражи за дигиталне потребе. Посљедица наведеног ће бити поступно гашење аналогних предајника и грађанима у БиХ ће се смањити доступност земаљски емитованог ТВ сигнала.

Парламент БиХ такође је заинтересован за ефикасније окончање процеса дигитализације. С тим у вези, Парламент БиХ² је донио закључак да СМ, МКТ и РАК у међусобним контактима најхитније дођу до системских рјешења која би убрзала реализацију процеса дигитализације, а штету насталу због кашњења са завршетком процеса дигитализације учинила што мањом.

Имајући на уму општи интерес јавности и заинтересованост Парламента БиХ за што ефикасније окончање процеса дигитализације ТВ сигнала, Канцеларија за ревизију донијела је Одлуку о покретању ревизије учинка у области дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије је утврдити да ли су институције БиХ ефикасне у процесу преласка на дигитално земаљско емитовање ТВ сигнала. Сврха ревизије је да се допринесе убрзању процеса дигитализације. Извјештај ревизије би требао пружити објективну информацију о напретку у поступку дигитализације, узроцима кашњења и тренутним

¹ Дневни лист, 04.03.2020, чланак: Застој у процесу дигитализације – Дигитализација – у БиХ се још увијек емитује аналогни ТВ сигнал

² Представнички дом РС БиХ, 13. сједница одржана 27.05.2015. године.

посљедицама кашњења, као и о могућим посљедицама уколико се овај процес не оконча успјешно.

Провођење ове ревизије требало би допринијети реализацији Циљева одрживог развоја³, а нарочито циљу одрживог инвестирања у инфраструктуру и иновације (Циљу 9.), смањењу неједнакости (Циљ 10.), развоју учинковитих, одговорних и транспарентних институција и омогућавању приступа информацијама (Циљ 16.).

Предмет ревизије су активности одговорних институција БиХ и радних тијела БиХ оформљених с циљем реализације Стратегије дигитализације ТВ сигнала и Пројекта дигитализације ЈРТС (пројекта који се финансира из буџета институција БиХ). Ревизија је своја истраживања проводила у институцијама БиХ које су надлежне за емитовање ТВ сигнала, а прије свега у МКТ-у (Министарство комуникација и транспорта), који је носилац пројекта дигитализације и набавке опреме за дигитално емитовање ТВ сигнала, те у РАК-у (Регулаторна агенција за комуникације) који је одговоран да, у складу са прописима БиХ и међународним споразумима, управља радио-фреквентним спектром у БиХ. Посматрале су се и активности СМ-а који је одговоран за доношење стратешких одлука, али и активности других актера који су утицали на дужину процеса дигитализације (нпр. вријеме које је КРЖ - Канцеларија за разматрање жалби, утрошио у поступку доношења своје одлуке).

Анализиране су и активности одговорних радних тијела БиХ (ДТТ Форум и друге стручне комисије за утврђивање спецификација за набавку и за провођење процедура ЈН) од 2006. године када је у Женеви потписан споразум о процесу дигитализације.

Ревизиони тим је обавио разговоре и са представницима јавних и приватних ТВ кућа у БиХ. Јавни радио-телевизијски сервиси (ЈРТС) су значајан учесник у процесу дигитализације (БХРТ и РТРС су корисници набављене опреме и њихови представници су чланови комисија за спецификацију и набавку опреме за дигитализацију). Ревизиони тим остварио је контакте са представницима приватних ТВ кућа ради утврђивања на који начин се кашњење процеса дигитализације одражава на њихово пословање.

Ревизија се није бавила разлозима због којих јавни радио-телевизијски сервиси у БиХ нису испоштовали прописе БиХ и друге одлуке СМ-а. Припадајуће активности институција БиХ на обезбјеђивању примјене прописа БиХ и одлука СМ-а такође нису биле предмет ове ревизије.

Ревизија није провјеравала све наводе стручне и техничке природе, него су они као такви цитирани с њиховим извором. Ревизиони тим није вршио процјену различитих техничких рјешења у процесу дигитализације нити је провјеравао ситуацију у радио-фреквентном спектру (покривеност територија БиХ аналогним и дигиталним сигналом).

Ревизија је проведена у отежаним условима узрокованим глобалном пандемијом коронавируса (COVID-19) и наметнутих ограничења кретања која су била на снази, знатан број разговора и састанака обављен је телефонски и путем видео-позива. Упркос наведеном, ревизиони тим је обезбиједио довољан ниво доказа за сачињавање овог извјештаја.

³ Циљеви одрживог развоја доступни су на

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

1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

Дефинисани ревизиони проблем можемо изразити и у облику питања које гласи:

Да ли су институције БиХ ефикасне у процесу увођења дигиталног земаљског ТВ сигнала?

За што боље разумијевање и анализу проблема, те да би се олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су два основна ревизиона питања:

1. Да ли су активности увођења дигиталног емитовања проведене благовремено и које су посљедице кашњења?
2. Да ли су активности преласка на дигитално емитовање добро планиране имајући у виду проведене активности, одговорности и крајњи рок за окончање процеса дигитализације?

Код утврђивања одговора на ревизионо питање, ревизиони тим се руководио следећим критеријумима ревизије.

Критеријум за прво ревизионо питање је:

Фазе процеса дигитализације су окончане у дефинисаним роковима. Рокови су дефинисани у одлукама СМ-а, у плановима о процесу дигитализације те у прописима који регулишу јавне набавке у БиХ и другим релевантним прописима (Закон о управном поступку). Појединачне активности дигитализације предузете су благовремено, у складу са плановима који имају у виду провођење свих потребних активности и коначан рок за окончање процеса. Све потребне активности су предузимане у најкраћем могућем року, а укупно трајање појединих активности прилагођено је расположивом времену имајући у виду дефинисани коначни рок дигитализације.

Стратешко опредјељење, с јасним планом активности, роковима и одговорностима усвојен је до краја 2007. године (према року дефинисаном у Политици емитовања из 2006. године).

У складу са првим роком, за провођење активности дигитализације (од јуна 2009. до новембра 2011. године) укупно је било расположиво 2,5 године и све остале активности су своје вријеме трајања прилагодили укупно расположивом времену. Имајући у виду наведено, нити једна зависна активност, попут активности доношења одлука или активност јавне набавке, није могла трајати дуже од 2,5 године јер је то укупно расположиво вријеме. Појединачне активности морале су трајати и краће јер више утрошеног времена за доношење потребних одлука скраћује расположиво вријеме за набавку и инсталацију опреме за дигитализацију. За успјешно проведenu међународно објављену процедуру јавне набавке, према важећим прописима и dobrим праксама, потребно је планирати минимално 6,5 мјесеци⁴. За инсталацију набављене опреме, уговором су предвиђена 4 мјесеца.

⁴ За провођење отвореног поступка ЈН са међународном објавом потребно је око 6,5 мјесеци. У наведено вријеме укључен је један мјесец за припрему тендерске документације и објаву обавијести о ЈН, према Закону о јавним набавкама БиХ објава отвореног међународног поступка мора трајати 45

Ако би се придржавали првих планова да се опрема набавља у три етапе, равномјеран распоред времена за доношење потребних одлука и три процедуре набавке не оставља више од 7,5 мјесеци за провођење сваке од четири наведене активности. Међутим, уколико би посматрали крајњи рок за дигитализацију (од јуна 2009. до јуна 2015), за провођење сваке од ових активности није се смјело утрошити више од 18 мјесеци.

Не постоје негативне посљедице у провођену поступка дигитализације. Искориштене су све предности дигиталног емитовања, грађанима у БиХ обезбијеђен је земаљски дигиталан ТВ сигнал и угашени су сви аналогни предајници који сметају другим процесима дигитализације (ослобођен је расположиви радио-фреквентни спектар за нове дигиталне технологије).

Критеријум за друго ревизионо питање је:

Дефинисани су јасни планови, рокови и одговорности за све активности процеса дигитализације. Све кључне активности су предвиђене у плановима који су одобрени од надлежних и прихваћени од одговорних за провођење активности.

Утврђена је јасна, неподијељена одговорност за надзор и редовно извјештавање о реализацији активности дигитализације ТВ сигнала, усвојене Политике и Стратегије. СМ се редовно годишње извјештава о реализацији усвојене Политике и Стратегије, а нарочито у случају одступања од дефинисаних планова и рокова. Надлежни благовремено преузимају потребне корективне активности и дефинишу нове рокове.

1.4. Извори информација и методе ревизије

Документарни преглед и интервјуи са одговорним службеницима су били примарни методи ревизије процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

Ревизиони тим успоредио је напредак процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ са општим напретком процеса дигитализације ТВ сигнала у Европи и свијету. Основне методе прикупљања доказа о процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ били су интервјуи и документарни преглед материјала прикупљених у институцијама БиХ и на доступним web страницама које пружају информације о напретку у процесу дигитализације ТВ сигнала.

Интервјуи и прибављање релевантне документације о поступку дигитализације ТВ сигнала прикупљен је у институцијама које су одговорне за процес дигитализације ТВ сигнала у БиХ, а то су прије свега МКТ и РАК. Ревизија је истраживала и све службено објављене информације на web страницама Савјета министара БиХ и Парламента БиХ.

дана, а просјечно вријеме потребно за евалуацију понуда, рјешавање жалби и закључивање уговора у отвореном поступку је 120 дана (ЕУ просјек за 2016.-2019. објављен на линку: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm).

1.5. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви који су определијели Канцеларију за ревизију да проведе ревизију учинка на тему дигитализације ТВ сигнала у БиХ. Ово поглавље садржи циљ, обим и ограничења ревизије, ревизионо питање, критеријуме ревизије, те изворе и методе ревизије.

Кроз 2. поглавље дају се подаци и информације нужне за разумијевање дигитализације ТВ сигнала, такође у поглављу дат је хронолошки преглед проведених активности дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

У поглављу 3. представљени су основни налази ревизије до којих се дошло проведеним истраживањима. Поглавље 3.1. нуди налазе ревизије који указују на утврђена кашњења, одговорности и посљедице кашњења процеса дигитализације, а у поглављу 3.2. презентовани су налази везани за планирање процеса дигитализације у БиХ.

Поглавље 4. презентује закључке ревизије који дају одговор на ревизионо питање.

Препоруке Канцеларије за ревизију чијим би се провођењем требао убрзати процес дигитализације ТВ сигнала у БиХ дате су у 5. поглављу.

2. Дигитализација ТВ сигнала у БиХ

У овом поглављу представљени су општи подаци битни за разумијевање дигитализације ТВ сигнала. Представљени су различити начини емитовања ТВ сигнала, одређивање и преузете обавезе БиХ те планиране и проведене активности дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

2.1. Разлози за прелазак на дигитално емитовање ТВ сигнала

ТВ сигнал се до гледалаца може дистрибуирати на више начина. Могућа је дистрибуција ТВ сигнала кроз каблове или преко трансмисије радијских валова⁵. Трансмисија радио-таласа се може обављати са сателитских и са земаљских предајника па тако разликујемо сателитски и земаљски (терестеријални) ТВ сигнал.

ТВ сигнал се може кодирати у аналогној или дигиталној технологији.⁶ До популаризације дигитализације, под појмом „кабловске телевизије“ уобичајено се подразумевала дистрибуција аналогног ТВ сигнала. Данас, међутим, кабловски оператери своју кабловску инфраструктуру користе за дистрибуцију дигиталног сигнала, интернета и ТВ сигнала дистрибуираног путем интернета (IPTV - Internet Protocol Television). Распрострањеност и доступност интернета омогућава већу доступност ТВ сигнала. Тако, на примјер, сваки паметни мобилни телефон са приступом интернету се може користити и као ТВ пријемник.

Дигитализација ТВ сигнала у свијету је прво почела на сателитским предајницима, а негдје око 2000. године су започеле прве транзиције са аналогног на дигитално земаљско емитовање. Масован процес дигитализације земаљског ТВ емитовања у Европи забиљежен је након 2006. године када је у Женеви усвојен нови план кориштења радио-фреквентног простора (GE06) којим се предвиђа гашење аналогног и прелазак на кориштење дигиталне земаљске телевизије (DTT).⁷ Земље ЕУ зацртале су крај 2011. године као коначан рок за гашење аналогног емитовања, а крајњи рок за гашење аналогног сигнала у складу са Женевским споразумом је 17.6.2015. године.

За разлику од аналогног ТВ сигнала, дигитални ТВ сигнал нуди могућност пружања додатних информација и могућности (дигитални сигнал омогућава доступност више аудио-канала, титлова и електроничког програмског водича - EPG, који је пуно напреднији од ранијег телетекста - TTX). Друга предност дигиталног ТВ сигнала је боља искориштеност расположивог фреквентног спектра. На једној фреквенцији која се раније користила за емитовање једног аналогног ТВ сигнала могуће је

⁵ Радио-таласи или радијски таласи су велико подручје електромагнетских валова који се могу произвести протицањем измјеничне електричне струје у направи која се зове антена. Према таласној дужини радио-таласи се дијеле на таласна подручја и на фреквенције. Фреквенција је физикална величина која исказује број понављања неке периодичне појаве у јединици времена (периодично гирање).

⁶ Кодирање се у електроници односи на аналогно-дигиталну конверзију. Више о кодирању аналогног сигнала у дигитални можете наћи на <https://bs.wikipedia.org/wiki/Kodiranje>.

⁷ Према подацима о дигиталној ТВ транзицији доступној на: https://en.wikipedia.org/wiki/Digital_television_transition#2006_Geneva_Agreement

емитовати више дигиталних ТВ канала у такозваном мултиплексу канала, скраћено MUX.

Земаљским емитовањем дигиталног ТВ сигнала, ограничени фреквентни спектар се ефикасније користи, јер је за исти број канала потребан мањи број фреквенција. Дигитализацијом земаљски емитованог ТВ сигнала ослобађају се фреквенције које се могу користити за друге потребе (дигитални радио, мобилна телефонија и бежичне мреже).

2.2. Обавеза и опредјељење БиХ за дигитализацију ТВ сигнала

Имајући у виду да се дигитализацијом ТВ сигнала ефикасније користи постојећи радио-фреквентни спектар, Међународна телекомуникациска унија (ITU)⁸ је 2006. године у Женеви усвојила нови план кориштења радио-фреквентног простора (GE06) којим се предвиђа гашење аналогног и прелазак на кориштење дигиталне земаљске телевизије (DTT) најкасније до 17.06.2015. године.⁹ БиХ је прихватила и потписала међународни споразум којим се обавезала на прелазак на дигиталну радио-дифузију.¹⁰

Савјет министара БиХ је крајем 2006. године донио Одлуку о усвајању политике сектора емитовања у БиХ¹¹ којом је потврђено опредјељење БиХ на прелазак на дигитално земаљско емитовање и реализацију Женевског плана емитовања (GE06). Према потписаном Женевском споразуму у БиХ је дефинисано 9 дигиталних области (SFN мрежа). Емитовањем у свих девет области остварује се такозвана „национална покривеност“, ТВ куће које одлуче да се емитују само у појединим дигиталним областима - регијама имају статус регионалних ТВ кућа. Дигиталне области немају везе са унутрашњим административним границама у БиХ.

Форум DTT припремио је Стратегију преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ коју је СМ усвојио у јуну 2009. године.¹² Овом стратегијом предвиђено је да ће до 01.12.2011. године у потпуности угасити аналогна радио-дифузија. По Одлуци СМ-а о измјени Стратегије из јула 2012. године овај рок је пролонгиран до 01.12.2014. године.

⁸ Додјела фреквенција и управљање фреквентним спектром у свим земљама темељи се на плановима Међународне уније за телекомуникације (ITU). Главни задатак земаља чланица ITU јесте да се обезбиједи да је план намјене и план кориштења фреквентног спектра у складу са правилима ITU.

⁹ Дигитална земаљска телевизија или DTT (eng. Digital Terrestrial Television) систем је радио-дифузије и дистрибуције сигнала дигиталне телевизије путем мреже земаљских одашиљача. Женевским планом из 2006. године замијењен је Штокхолмски план емитовања за Европу из 1961. (СТ61). <https://www.itu.int/en/ITU-R/terrestrial/broadcast/Pages/FMTV.aspx>

¹⁰ Одлука о давању сагласности за ратификовање завршних аката регионалне конференције о радио-везама за планирање дигиталног земаљског радио-дифузног сервиса у дијеловима регија 1 и 3, у фреквенцијском опсегу од 174-230 MHz и 470-862 MHz (RRC - 06), Службени гласник БиХ – међународни уговори, број 9/08.

¹¹ Одлуку о усвајању политике сектора емитовања у БиХ, Службени гласник БиХ, број 18/07

¹² Одлука СМ-а о усвајању Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у Босни и Херцеговини, Службени гласник БиХ, број 59/09

Савјет министара БиХ, на приједлог Министарства комуникација и транспорта, је на сједници одржаној у децембру 2016. године донио Одлуку о допуни Одлуке о усвајању Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ. Измјена Стратегије предвиђа увођење стандарда DVB-T2 који нуди нова техничко-технолошка рјешења, а потреба за увођењем стандарда DVB-T2 је проистекла из практичних разлога јер се њиме елиминишу сва ограничења DVB-T стандарда у погледу постојећих и будућих сервиса. Према саопштењу МКТ-а прелазак на нови стандард неће изискивати додатне трошкове.¹³

Из акумулисаног вишка прихода над расходима Регулаторне агенције за комуникације БиХ обезбијеђена су средства за набавку опреме за дигитализацију веза и одашиљача дигиталног сигнала. МКТ БиХ је одговоран за набавку опреме која је намијењена за кориштење Јавних радио-телевизијских сервиса БиХ. Набавка опреме планирана је у три фазе. У првој фази планирана је набавка опреме за дигитализацију дијела веза и тестних одашиљача за Сарајево Мостар и Бању Луку. У другој фази предвиђена је набавка преостале опреме за дигитализацију веза, а у трећој фази планирана је набавка одашиљача. С обзиром на дужину трајања процеса дигитализације МКТ је планирао истовремено провођење процедуре набавке опреме за другу и трећу фазу дигитализације. Инфраструктура за емитовање дигиталне телевизије која се планира набавити довољна је за све потребе ЈРТС, али и за већину комерцијалних ТВ кућа које желе емитовати земаљски сигнал у БиХ.

Институције БиХ укључене у процес дигитализације ТВ сигнала у БиХ

Савјет министара је кључни доносилац одлука везаних за процес дигитализације ТВ сигнала у БиХ. Савјет министара је орган извршне власти БиХ који врши своја права и дужности као владине функције, према Уставу БиХ, законима и другим прописима БиХ.¹⁴

Регулаторна агенција за комуникације - РАК управља радио-фреквенцијским спектром у БиХ. РАК, у складу са међународним споразумима и Планом кориштења радио-фреквенција, даје дозволе за кориштење опсега радио-фреквенција у БиХ и предузима мјере с циљем обезбјеђења учинковите и неометане употребе овог националног ресурса. РАК врши наплату државног доприноса за кориштење радио-фреквентног спектра у складу са одлукама СМ-а о накнади за кориштење радио-фреквенцијског спектра у БиХ. РАК је задужен за праћење реализација аката које је донио Савјет РАК-а и Одлука СМ-а према задужењима из истих (дакле, и о реализацији Стратегије).

Министарство комуникација и транспорта БиХ (МКТ) је одговорно за предлагање и надзор реализације политика релевантних за процес дигитализације ТВ сигнала.¹⁵ Осим тога, МКТ је одговоран за подршку радним тијелима задуженим за активности

¹³ Саопштење МКТ-а: Савјет министара усвојио измјену Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију <http://mkt.gov.ba/saopstenja/default.aspx?id=5350&langTag=hr-HR>

¹⁴ Основне информације о СМ-у http://www.vijeceministara.gov.ba/o_vijecu_ministara/default.aspx?id=1752&langTag=hr-HR

¹⁵ Закон о министарствима и другим органима управе БиХ (Службени гласник БиХ, бр., 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 и 59/09, 103/09), члан 10. Министарство комуникација и транспорта надлежно је за припрему и израду стратешких и планских докумената из области међународних и међуентитетских комуникација, транспорта, инфраструктуре и информационих технологија.

дигитализације, укључујући и активности јавне набавке опреме за дигитализацију ТВ сигнала. МКТ је, дакле, одговоран за извјештавање о политици сектора емитовања и Стратегији из 2006. године, али и о свим другим активностима и реализацији одлука везаних за процес дигитализације ТВ сигнала (а што произлази из надлежности МКТ-а).

Форум о Дигиталној земаљској телевизији (ДТТ) БиХ основан је 2006. године. Задатак Форума је осмислити националну стратегију увођења ДТТ стандарда у БиХ и предложити је на усвајање релевантним државним тијелима.¹⁶ Одлуком о наставку рада Форума ДТТ из 2010. године за Форум ДТТ дефинисан је задатак праћења и координације процеса имплементације Стратегије све до коначног преласка на дигиталну радио-дифузију.

Експертна група за праћење реализовања Пројекта дигитализације формирана је Одлуком СМ-а број 150/07 од 16.10.2007. године (Службени гласник БиХ 97/07). Пројект дигитализације дефинисан је Политиком сектора емитовања у БиХ од 28.11.2006. године. Задаци Експертне групе су праћење реализације циљева и задатака из Политике, те надзор над реализацијом средстава за дигитализацију. Експертна група обавезна је СМ-у подносити извјештај о свом раду најмање једанпут годишње (преко МКТ-а).

2.2.1 Активности дигитализације ТВ сигнала у БиХ

Од 2006. године до сада проведен је низ активности које су проведене с циљем дигитализације ТВ сигнала у БиХ. У сљедећој табели дат је хронолошки преглед кључних активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

Табела 1. Хронолошки преглед кључних активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ

Активности дигитализације	Кључни датум
1. Основан Форум о Дигиталној земаљској телевизији (ДТТ) БиХ.	8.5.2006.
2. Преузимање и потврђивање међународне обавезе за дигитализацију ТВ сигнала (најкасније до 17.06.2015.)	16.6.2006. – 15.10.2008.
3. Дефинисање Политике емитовања у БиХ	28.11.2006.
4. Експертна група за праћење Пројекта дигитализације	16.10.2007.
5. Одлука о извору финансирања	19.3.2009.
6. Усвојена Стратегија дигитализације ТВ сигнала (рок до 01.12.2011.)	17.6.2009.
7. Први дио опреме - Прва процедура ЈН (неуспјешна)	3.2.2010. – 29.8.2011.

¹⁶ 8. маја 2006. у Сарајеву је основан Форум о Дигиталној земаљској телевизији (ДТТ) БиХ. ДТТ Форум се заснива на закључцима и препорукама конференције "Увођење дигиталне телевизије у Босни и Херцеговини" одржане у Сарајеву, 30. марта 2006. године унутар пројекта сарадње Регулаторне агенције за комуникације и италијанског регулатора AGCOM, а под покровитељством Европске уније.

8. Одлука о извору финансирања	29.4.2010.
9. Одлука СМ-а о наставку рада ДТТ Форума	20.5.2010.
10. Пројект дигитализације микровалних веза ЈРТС БиХ	14.07.2010.
11. Одлуке о финансирању набавке опреме	27.7.2010. и 02.11.2010.
12. Уврштавање пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм вишегодишњих капиталних улагања (ВКУ)	15.9.2011.
13. Први дио опреме - Друга процедура ЈН (неуспјешна)	15.11.2011. – 10.1.2013.
14. Допуна стратешког оквира (рок до 01.12.2014.)	10.05.2012.
15. Пројект примарне емисионе мреже, Дигиталног земаљског емитовања - DVB-T	12.11.2012.
16. Први дио опреме - Трећа процедура ЈН (успјешна)	30.1.2013. – 21.03.2014.
17. Приједлог акционог плана за реализацију Стратегије	21.3.2013.
18. Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А	11.6.2015.
19. Расподјела првог дијела набављене опреме	3.8.2015. – 1.10.2015.
20. Инсталација и пуштање у рад опреме	14.10.2016.
21. Допуна стратешког оквира (DVB-T2 стандард)	20.12.2016.
22. Други дио опреме – Прва процедура ЈН (неуспјешна)	20.2.2017. – 16.4.2018.
23. Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А	28.2.2017.
24. Дефинисани технички услови за DVB-T2 пријемнике	31.10.2017.
25. Пројекат секундарне емисионе мреже, дигиталног земаљског емитовања - DVB-T2	1.8.2018.
26. Правило РАК-а којим се регулише рад мултиплекс оператора	11.12.2018.
27. Јавни позив за додјелу мултиплекса Ц	19.06.2019.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу доступне документације о процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ, прибављене у МКТ-у и РАК-у, те са службених страница СМ-а и Парламента БиХ.

Више детаља о проведеним активностима дигитализације ТВ сигнала може се видјети у додатку број 1. Хронолошки преглед кључних активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу представљени су налази ревизије. Налази ревизије су представљени у два потпоглавља који дају одговоре на дефинисана ревизиона питања.

3.1. Активности процеса дигитализације нису проведене благовремено

У овом потпоглављу презентоват ћемо налазе ревизије који указују на то да активности дигитализације нису благовремено предузете и окончане да би се испунили утврђени рокови за дигитализацију ТВ сигнала у БиХ.

У поређењу са другим европским земљама, БиХ је лидер у неефикасности увођења дигиталног земаљског емитовања. Многе земље су процес дигитализације ТВ сигнала започеле и прије 2006. године, тако да су постојала одређена искуства дигитализације ТВ сигнала у другим европским земљама која су се могла користити у тренутку када је БиХ дефинисала своје одређење за дигитализацију ТВ сигнала и када је преузета међународна обавеза дигитализације ТВ сигнала. Бројне земље су у том тренутку биле у истој ситуацији као и БиХ, а крајњи рок за гашење аналогног емитовања, 17.06.2015. године, био је исти за све европске земље. Тренутно, БиХ је једна од ријетких земаља у Европи у којој се још увијек емитује аналогни ТВ сигнал. Поређења ради, Хрватска је дигитализацију ТВ сигнала окончала 2010. године (за 4 године), Србија 2015. године (за 9 година), а БиХ за 16 година још увијек није окончала процес дигитализације ТВ сигнала.

Одговорне институције БиХ: СМ, МКТ и РАК нису успјеле обезбиједити благовремено провођење активности дигитализације ТВ сигнала у БиХ тако да су пробијени сви дефинисани рокови за окончање процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

У наставку излагања презентовани су кључни налази ревизије везани за дужину трајања активности доношења планова и одлука, активности набавке и на крају неокончане активности, као и посљедице кашњења за грађане и ТВ куће у БиХ. Информације о дужини трајања свих активности дигитализације дате су у додацима 2. и 3. овог извјештаја.

3.1.1. Кашњења у доношењу релевантних одлука

Активности доношења релевантних одлука¹⁷ везаних за процес дигитализације ТВ сигнала у БиХ нису проведене ефикасно и благовремено да би се активности дигитализације ТВ сигнала окончале у дефинисаним роковима. Прве активности дигитализације ТВ сигнала предузете су још 2006. године, међутим, дигитализација ТВ сигнала још увијек није завршена, иако су истекли сви дефинисани рокови за окончање процеса дигитализације.

¹⁷ Одлука СМ, МКТ и РАК које су побројене у поглављу 2.2.1. и у додатку 1 овог извјештаја, одлука о плановима, финансирању, набавци, односно одлука којим се уређује начин емитовања и кориштење опреме.

Институције БиХ нису благовремено провеле потребне активности које би обезбиједиле окончање процеса дигитализације до 01.12.2011. године¹⁸, односно до 01.12.2014. године¹⁹, а најкасније до 17.06.2015., рока који је дефинисан у потписаном међународном споразуму²⁰. Акциони план за реализацију Стратегије никада није усвојен, а трајање појединих активности било је дуже од укупно расположивог времена за све активности дигитализације према дефинисаним крајњим роковима, што је неминовно водило и до пробијања свих рокова.

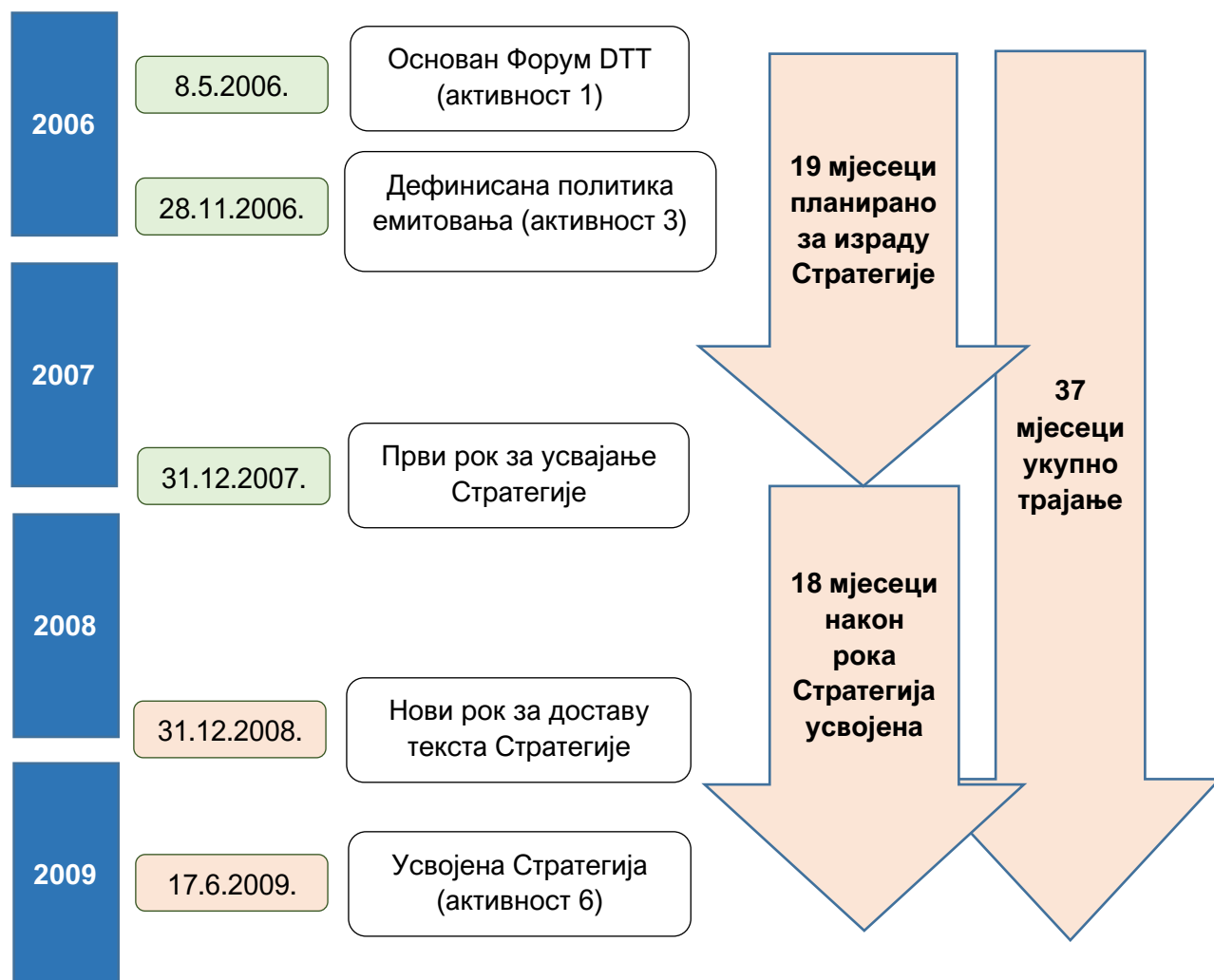
Кашњења су утврђена скоро у свим активностима процеса дигитализације ТВ сигнала укључујући и оне у којим је дефинисано стратешко опредјељење. Према првом дефинисаном року, од укупно 5,5 година расположивог времена за активности дигитализације, 3 године су утрошене за дефинисање стратешког опредјељења, а само двије и пол године су преостале за провођење активности имплементације Стратегије. У сљедећем графикону приказан је ток активности припреме Стратегије дигитализације ТВ сигнала.

Графикон 2. Преглед активности припреме Стратегије у односу на вријеме провођења

¹⁸ Одлука СМ о усвајању Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ, Службени гласник БиХ, број 59/09

¹⁹ Одлука СМ о измјени и допуни Одлуке о усвајању стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ, Службени гласник БиХ, број 51/12

²⁰ Одлука о давању сагласности за ратификовање завршних аката регионалне конференције о радиовезама за планирање дигиталног земаљског радио-дифузног сервиса у дијеловима регија 1 и 3, у фреквенцијском опсегу од 174-230 MHz и 470-862 MHz (RRC - 06), Службени гласник БиХ – међународни уговори, број 9/08.



Извор: Канцеларија за ревизију

СМ, МКТ, РАК, DTT Форум и ЈРТС нису били ефикасни у припреми и усвајању одлука које би обезбиједиле ефикасност процеса дигитализације ТВ сигнала.

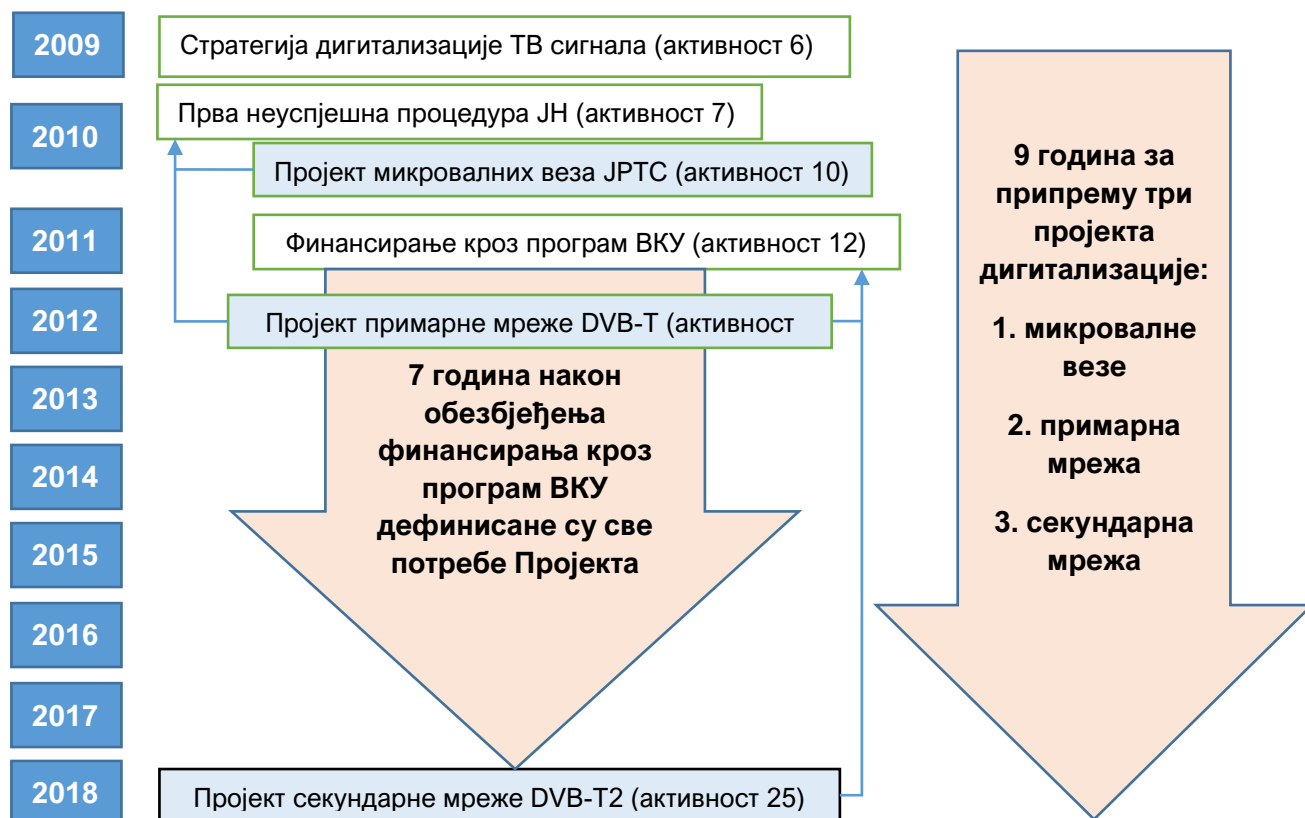
Као што се види из графикана, Стратегија дигитализације ТВ сигнала усвојена је са годину и по кашњења. МКТ, у сарадњи са РАК-ом, је у мају 2006. године основао DTT Форум, стручно

тијело чији је задатак био помоћи у дефинисању стратешког одређивања за дигитализацију ТВ програма. До краја године, СМ је усвојио Политику емитовања којом је DTT Форуму остављен рок од 13 мјесеци да дефинише и СМ-у достави приједлог текста Стратегије (до краја 2007. године). DTT Форум је заједнички пројект МКТ-а и РАК-а, те ове двије институције нису успјеле да обезбиједе довољну ефикасност рада DTT Форума за благовремену припрему Стратегије. СМ је продужио рок за израду и доставу Стратегије за додатну годину дана (до краја 2008. године), што опет није испоштовано и Стратегија је усвојена тек средином 2009. године.

Каснило се са усвајањем пројекта дигитализације микровалних веза, примарне и секундарне емисионе мреже ЈРТС, а за чију припрему су одговорни ЈРТС и МКТ.

Пројекти дигитализације ЈРТС требали су бити први готови и требали су бити темељ за доношење одлука о финансирању и дефинисање тендерских спецификација. Налази ревизије указују на то да су ови пројекти усвојени након што је СМ обезбиједио средства за финансирање дигитализације и након што су покренуте процедуре ЈН, а што се јасно види из сљедећег графичког приказа.

Графикон 3: Преглед активности дефинисања Пројекта дигитализације ЈРТС



Извор: Канцеларија за ревизију

Као што се види из графикона, за комплетирање сва три пројекта дигитализације ЈРТС било је потребно 9 година. Пројект дигитализације микровалних веза ЈРТС усвојен је 17. мјесеци након што је СМ задужио ЈРТС да га припреме и 13. мјесеци након усвајања Стратегије. Пројект примарне емисионе мреже DVB-T усвојен је 3,4 године након усвајања Стратегије и 14 мјесеци након што је Пројект дигитализације ЈРТС БиХ уврштен у програм вишегодишњих капиталних улагања (ВКУ). Пројект секундарне емисионе мреже DVB-T2 усвојен је девет година након усвајања Стратегије и седам година након што је Пројект дигитализације ЈРТС БиХ уврштен у програм ВКУ.

Једнако тако, активности набавке опреме покренуте су прије него што је ријешено питање тијела које ће да обезбиједи координацију кориштења и управљања преносне и емисионе инфраструктуре. Кашњење у рјешавању питања расподеле набављене опреме и обезбјеђења техничких предуслова на локацијама гдје се опрема требала инсталирати продужила је вријеме инсталације опреме са 4 мјесеца на преко 2,5 године. Одлука СМ-а о расподјели опреме донесена је 6 година након

усвајања стратегије, односно 16 мјесеци након закључивања уговора о набавци исте.

РАК је утрошио значајно вријеме за доношење својих одлука, међутим, вријеме које је РАК утрошио за доношење својих одлука није продужило укупно вријеме процеса дигитализације јер се каснило са провођењем других кључних активности, а како је то презентовано у наставку.

РАК је утрошио значајно вријеме за доношење својих одлука.

Шест година након усвајања Стратегије, РАК је донио своју одлуку о начину кориштења мултиплекса А (одлука РАК-а је донесена 15 мјесеци након што је закључен уговор о испоруци опреме за MUX А, а два мјесеца прије

Одлуке СМ-а о расподјели опреме). Са седам мјесеци закашњења у односу на дефинисани рок дефинисани су технички услови за DVB-T2 пријемнике (одговорност РАК-а и МКТ-а), али још увијек није набављена опрема за емитовање DVB-T2 сигнала. Три и пол године након крајњег рока за дигитализацију ТВ сигнала утврђеног у међународним споразумом РАК је донио правила за рад мултиплекс оператера. Ова правила донесена су двије године након пуштања у рад тестног дигиталног сигнала, али прије него што је ријешено питање оператера MUX А. Четири године након што је истекао посљедњи рок за дигитализацију ТВ сигнала, односно за гашење аналогне радио-дифузије у БиХ, РАК је у складу са Стратегијом објавио јавни позив за додјелу дозволе за мултиплекс оператера за мултиплекс Ц. У складу са Стратегијом ова активност се требала предузети шест мјесеци прије гашења аналогне радио-дифузије (крајњи рок за гашење је 17.6.2015. у складу с међународно преузетом обавезом).

Више информација о трајању појединих активности може се пронаћи у Додатку 2. Утрошено вријеме за доношење кључних одлука.

3.1.2. Кашњења у провођењу активности набавке и инсталације опреме

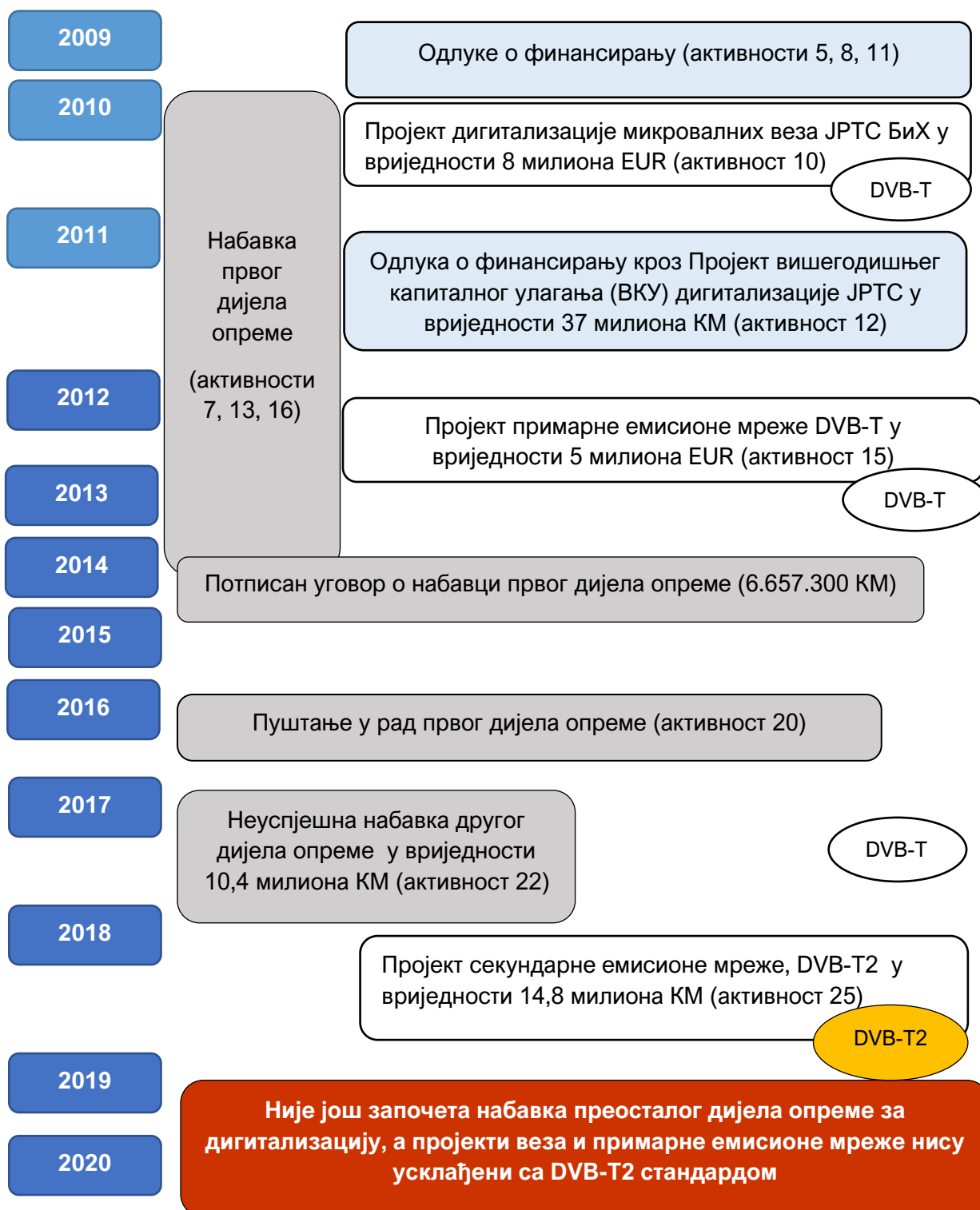
У процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ није било проблема у обезбјеђењу финансирања, међутим, активности набавке и инсталације опреме показале су се изузетно захтјевним задатком. МКТ, у сарадњи са експертима из ЈРТС, успјешно је завршио само једну од четири покренуте процедуре јавне набавке.

Доношење одлуке о финансирању процеса дигитализације нису узроковале кашњења у укупном процесу дигитализације ТВ сигнала. Одлуке о финансирању донесене су чак и прије него што су ЈРТС у техничким пројектима дигитализације прецизирали своје потребе за опремом потребном за дигитализацију ЈРТС БиХ. Наиме, Одлука СМ-а о уврштавању пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм ВКУ и резервисању 36,9 милиона КМ донесена је 1,2 године прије усвајања Пројекта примарне емисионе мреже DVB-T (вриједност 5 милиона EUR) и 6,9 година прије усвајања Пројекта секундарне емисионе мреже DVB-T2 (вриједност 14,8 милиона КМ).

У сљедећем графикону дат је преглед кључних активности финансирања, набавке и инсталације опреме у односу на вријеме када су се дешавале и у односу на вријеме

када су усвојени пројекти дигитализације ЈРТС (микровалне везе, примарна мрежа и секундарна мрежа).

Графикон 4. Активности финансирања и набавке опреме у односу на вријеме провођења



Извор: Канцеларија за ревизију

Јавне набавке и инсталација опреме за дигитализацију ТВ сигнала нису успјешно завршене иако није било проблема у финансирању Пројекта дигитализације.

Као што се види из графикана, активности набавке опреме још увијек нису завршене иако је проблем финансирања целокупног Пројекта дигитализације ријешен још 2011. године. Пројекти микровалних веза и примарне емисионе мреже још увијек

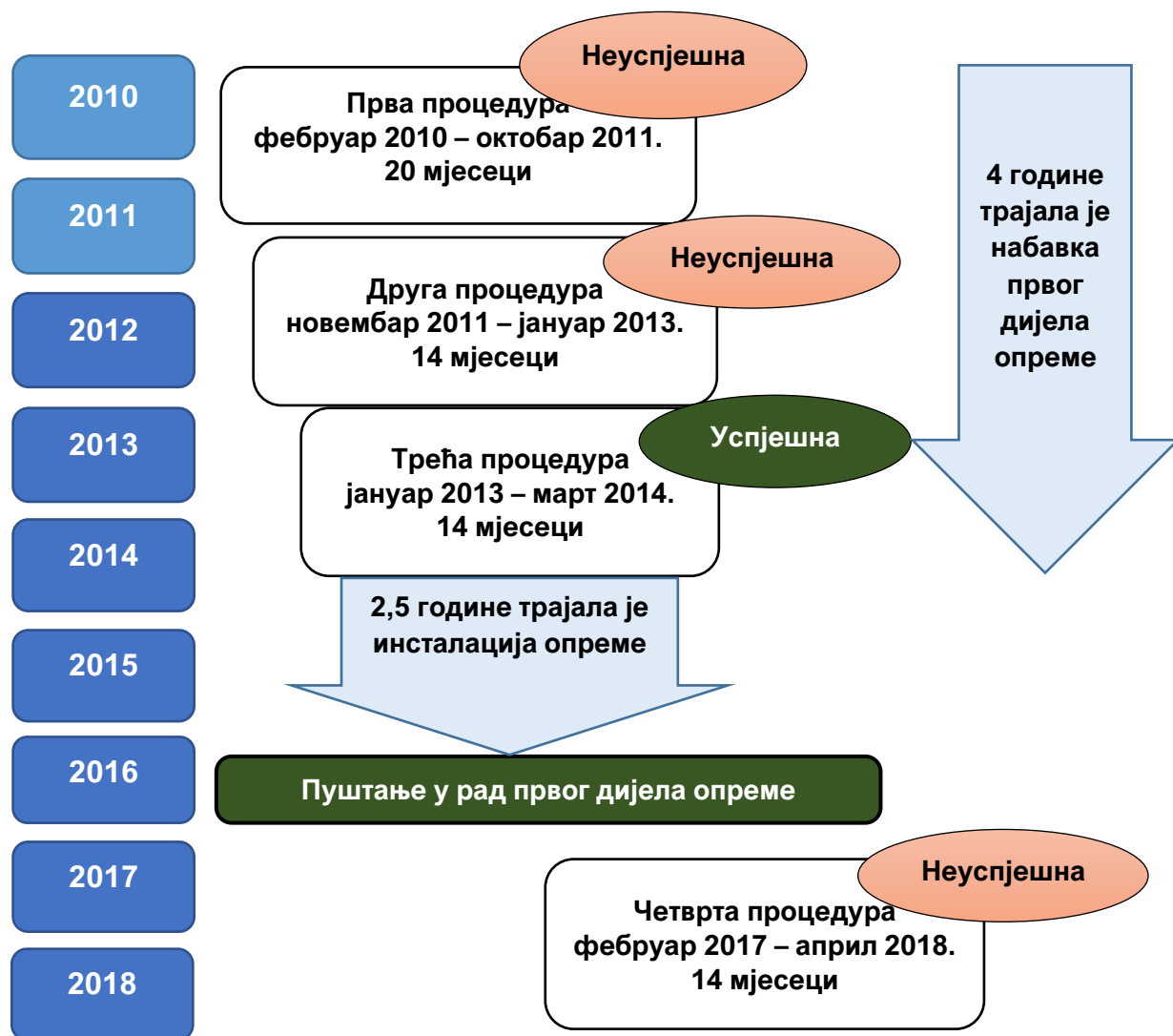
нису усаглашени са DVB-T2 стандардом које је CM усвојио 2016. године.

Више детаља о проведеним активностима финансирања, набавке и инсталације опреме може се пронаћи у додатку број 2. Утрошено вријеме за финансирање, набавку и инсталацију опреме.

МКТ је у сарадњи са експертима из JPTC успјешно завршио само једну од четири покренуте процедуре јавне набавке.

У сљедећем графикону приказане су све покренуте процедуре јавних набавки.

Графикон 5. Преглед активности јавних набавки у односу на вријеме провођења



Извор: Канцеларија за ревизију

Као што се види из графика, три процедуре јавне набавке првог дијела опреме за чије је провођење одговоран МКТ у сарадњи са експертима ЈРТС укупно су трајале четири године. Прва неуспјешно окончана процедура ЈН за први дио опреме покренута је у фебруару 2010. године. Цјелокупна процедура ЈН, од доношења одлуке до окончања поступка ЈН трајао је 20 мјесеци. Друга неуспјешно окончана процедура ЈН трајала је 14 мјесеци. Трећа успјешна процедура ЈН за први дио опреме трајала је 14 мјесеци, а окончана је у марту 2014. године закључивањем уговора о набавци.

Значајно се каснило у инсталацији и пуштању набављене опреме. Питање расподеле опреме и обезбјеђења техничких предуслова на локацијама гдје се опрема требала инсталирати продужила је вријеме инсталације опреме са 4 мјесеца на преко 2,5 године.

Посљедња неуспјешна процедура ЈН другог дијела од тада дефинисана три дијела опреме започела је у фебруару 2017. године и окончана је након 14 мјесеци у априлу 2018. године. МКТ након тога није покретао процедуре ЈН за преосталу опрему спецификовану у пројектима дигитализације ЈРТС БиХ.

Анализе проведених процедура јавних набавки указале су на то да су кључне слабости у провођењу јавних набавки идентификоване у припреми тендерске документације. Тендерска документација била је предмет жалби и измјена у све четири проведене процедуре јавних набавки. Технички дио спецификација тендерске документације припремали су експерти ЈРТС, а општи дио тендерске документације припремали су службеници МКТ-а. Иако се радило о сложеним међународним поступцима ЈН, МКТ није ангажовао спољне сараднике, стручњаке за ЈН. Прве двије процедуре ЈН поништене су због утврђених слабости тендерске документације, а у посљедњој неуспјешној процедури ЈН тендерска документација је мијењана чак шест пута због чега је отварање понуда пролонгирано за 5,5 мјесеци.

Све проведене процедуре ЈН обиљежили су бројни жалбени поступци и Канцеларија за разматрање жалби је све поступке окончавала у прихватљивом времену трајања осим у једној процедури у којој је тражено вјештачење и због чега је КРЖ-у требало 6,2 мјесеца за доношење одлуке. Свеукупно гледајући, припрема и корекције тендерске документације биле су једнако временски захтјевне као и проведени жалбени поступци.

3.1.3. Недовршене активности и посљедице кашњења за грађане и ТВ куће у БиХ

Пројект дигитализације ТВ сигнала ЈРТС БиХ није успјешно окончан. Набављен је само дио опреме за дигитализацију веза и одашиљачи за тестни сигнал у три од девет дигиталних области у БиХ. МКТ у сарадњи са ЈРТС није завршио јавну набавку опреме дефинисане у пројектима микровалних веза, примарне и секундарне емисионе мреже. Од планираних 36,9 милиона КМ пројектом ВКУ дигитализације ЈРТС БиХ, до сада је реализовано само 6,7 милиона КМ на основу уговора о набавци из 2014. године за опрему која је пуштена у рад 2016. године.

Нису извршене анализе и није дефинисано опредјељење начина на који ће се и хоће ли се помоћи становништву које нема пријемнике усклађене са спецификацијама за DVB-T2 пријемнике.

У складу с допуњеним стратешким опредјељењем (20.12.2016.) неиспуњене су остале сљедеће активности:

- ЈРТС нису извршили прилагођавање спецификација пројектне документације новом стандарду и начину кориштења (пројекти микровалних веза и примарне емисионе мреже нису мијењани након што је прихваћен нови DVB-T2 стандард).
- ЈРТС у року од 30 дана од допуне стратешког опредјељења нису регистровали тијело које ће обезбиједити координацију и кориштења и управљања преносне и емисионе инфраструктуре MUX А и MUX Б.

Док се не оконча започети процес дигитализације ТВ сигнала неће се гасити аналогни ТВ сигнал уколико исти не смета емитовању по новом дигиталном плану (RRC-06). Посљедице наведеног први пут су се јавиле након крајњег рока за дигитализацију (17.06.2015.), када је аналогни сигнал у пограничним подручјима БиХ био угашен да не би сметао дигиталном емитовању из сусједних земаља које су окончале свој процес дигитализације ТВ сигнала. РАК је власницима аналогних сигнала обезбиједио алтернативне фреквенције за емитовање, а поједини предајници су ипак угашени. Дозволе за аналогно емитовање јавних емитера у БиХ вриједиле су до 20.04.2020. године. Дозволе за аналогно емитовање приватних ТВ кућа истичу 2021. године. Након истека тих дозвола РАК, у складу с преузетим међународним обавезама, у БиХ неће штитити аналогне фреквенције уколико их неко затражи за дигиталне потребе.

Кашњење у процесу дигитализације ТВ сигнала узроковало је и кашњење у ослобађању радио-фреквентног обима за друге дигиталне технологије. Наведеним БиХ својој привреди није обезбиједила једнаке услове као у земљама ЕУ и у земљама из окружења. Хрватска је аналогни сигнал угасила у јуну 2010. године²¹, а Србија у јуну 2015. године²².

Социјално угрожене категорије становништва трпе највеће посљедице кашњења дигитализације ТВ сигнала.

Чињеница је да је пријем земаљски емитованог сигнала најјефтиније рјешење за социјално најугроженије грађане у БиХ и да ће због изостанка квалитетног земаљског ТВ сигнала највише трпити социјално најугроженије

категорије становништва, грађани БиХ који нису у могућности да си приуште плаћање других видова дистрибуције. Око 20 КМ, колико износи мјесечни трошак за дистрибуцију ТВ програма²³ у БиХ, представља значајан додатни издатак за једног

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 Мјесечни трошак за дистрибуцију ТВ програма у БиХ креће се око 20 КМ, а у знатној мјери зависи од понуде и доступности ТВ дистрибуције у различитим мјестима у БиХ. Најнижа мјесечна претплата за дистрибуцију ТВ сигнала у Сарајеву кретала се од 13 КМ до 23,28 КМ. Осим мјесечног трошка корисници могу имати и трошкове прикључивања на дистрибуцијску мрежу ТВ сигнала, односно могу

пензионера чија је пензија око 400 KM. Због ниског нивоа квалитета земаљски емитованог ТВ сигнала значајан број грађана у БиХ поред ТВ претплате плаћа и трошкове дистрибуције ТВ сигнала.

Ревизиони тим обавио је разговоре са неколико комерцијалних ТВ кућа у БиХ да би утврдио њихово гледање на цјелокупну проблематику. Резултати обављених разговора дати су у наставку.

Са протеком времена дигитално земаљско емитовање за веће ТВ куће у БиХ губи на значају. Све већи број становништва у БиХ ТВ сигнал прима преко кабловских дистрибутера (према информацијама РАК-а за 2019. годину степен кориштености кабловске дистрибуције у БиХ је 82%). Наведена чињеница умањује значај земаљског емитовања (и аналогног и дигиталног), јер се све мањи дио гледаности остварује путем земаљског емитовања. То је било далеко већи проблем прије неколико година, међутим, с развојем других видова дистрибуције ТВ сигнала (кабловска, сателитска и IPTV) у БиХ се ситуација промијенила. Поређења ради, у Хрватској, због успјешно проведене дигитализације земаљског емитовања, процјењује се да 50% становништва ТВ сигнал прима преко DVB-T пријемника, па је кабловска дистрибуција у БиХ развијенија него у Хрватској.

Из наведених разлога веће ТВ куће неће значајније бити погођене уколико дође до прекида земаљског емитовања ТВ сигнала у БиХ. Они истичу да су много веће посљедице за грађане који нису у могућности да себи приуште посебно плаћање дистрибуције ТВ сигнала, али и за мање, локалне ТВ куће које свој сигнал дистрибуишу преко земаљских одашиљача. Гашење аналогног ТВ сигнала за њих би могло значити и крај постојања.

С друге стране, ТВ куће које послују у пограничним подручјима истичу још један други проблем, а то је да грађани БиХ у пограничним подручјима БиХ прате искључиво програме које примају из сусједства и уопште не прате програме и вијести из БиХ. Сусједне земље су раније окончале процес дигитализације ТВ сигнала и у пограничним подручјима БиХ могу се пратити бројни дигитални ТВ канали који се емитују из сусједних земаља, али се не могу пратити ТВ канали из БиХ јер је погашена већина аналогних предајника из БиХ који су сметали дигиталном емитовању из сусједних земаља. У таквој ситуацији грађани БиХ који не желе плаћати додатне трошкове дистрибуције ТВ сигнала гледају искључиво канале који су доступни путем земаљског емитовања, а то су углавном канали из сусједних земаља.

3.2. Слабости у планирању и извјештавању о процесу дигитализације ТВ сигнала

У овом поглављу презентоваћемо налазе ревизије који указују на слабости у планирању активности дигитализације ТВ сигнала.

имати додатне трошкове набавке опреме која ће им омогућити пријем ТВ сигнала или трошак интернета уколико се ради о IPTV рјешењу.

3.2.1. Планирање активности

Све активности дигитализације суочиле су се са израженим слабостима у планирању које су се прије свега односиле на мањак или потпуни изостанак јасних планова и рокова. Најснажнији налаз за наведено је то што у овом тренутку не постоји актуални план и рок за окончање процеса дигитализације ТВ сигнала. Према Средњорочном програму рада СМ-а за 2020 – 2022, очекивани период реализације Пројекта дигитализације микровалних веза јавних РТВ сервиса у БиХ је 2021. године. У МКТ-у не постоји нити један други документ који дефинише активности, рокове и одговорности које ће довести до овог циља.

Тренутно није дефинисан ни крајњи рок, а ни план активности за завршетак дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

Први планови дигитализације ТВ сигнала имали су дефинисане рокове, међутим, како су ови рокови пробијани, одговорни за управљање процесом дигитализације престали су дефинисати нове рокове.

На примјер, ДТТ Форум основан је средином 2006. године са задатком да припреми Стратегију дигитализације ТВ сигнала. Политиком сектора емитовања из новембра 2006. године планирано је да СМ усвоји Стратегију до краја 2007, што значи да је ДТТ Форум за припрему свог приједлога имао најмање годину дана. Како приједлог стратегије није био готов до дефинисаног рока, СМ је продужио рок за израду и доставу Стратегије за додатну годину дана (до краја 2008. године), што опет није испоштовано и Стратегија је усвојена средином 2009. године са додатних годину и пол кашњења. Ревизиони тим у својим истраживањима код одговорних институција (МКТ и РАК) није пронашао пројектне планове активности са роковима за одговорне радне групе ДТТ Форума, планове преко којих би се управљало активностима и роковима за задатке ДТТ Форума.

Имајући у виду да је препорука за земље ЕУ била да се поступак дигитализације ТВ сигнала оконча до краја 2011. године, Стратегијом из 2009. године предвиђено је да се поступак дигитализације оконча до 01.12.2011. године, односно за 2,5 године. Иницијално кашњење усвајања стратегије скратило је расположиво вријеме за њену имплементацију, а додатни проблем представљало је то што са Стратегијом није предложен акциони план за реализацију Стратегије. Стратегија није јасно идентификовала све активности дигитализације које су се касније и проводиле, а које су побројане у прегледу кључних активности у овом извјештају (израда пројектне документације, одлуке о финансирању, регулатива која регулише емитовање дигиталног сигнала и провођење процедура јавне набавке).

Каснијим одлукама СМ-а од Форума ДТТ и МКТ-а изричито је тражена припрема АП за реализацију Стратегије. Међутим, све расположиво вријеме предвиђено за реализацију активности дигитализације утрошено је у припрему и неуспјешно усвајање АП-а. Касно припремљени АП (за 10,5 мјесеци) СМ је још касније планирао разматрати (за 18,6 мјесеци), али се и од тога одустало јер је за реализацију АП остало још само два мјесеца (до 01.12.2014.). Након тога нови захтјев за припрему АП више никада није стигао.

Имајући у виду бројне и сложене активности које су провођене²⁴ било је тешко за очекивати да ће се оваквим процесом моћи ефикасно управљати без дефинисаног акционог плана.

3.2.2. Извјештавање и корективне активности

Истраживањима је утврђено да СМ-у нису обезбијеђене редовне информације о провођењу активности дигитализације ТВ сигнала, иако је одговорност за извјештавање подијељена на више институција и релевантних тијела. Због нередовног извјештавања, СМ-у нису обезбијеђене благовремене информације потребне за корекцију планова дигитализације ТВ сигнала и за благовремено предузимање корективних активности. У периоду 2007–2019. утврдили смо постојање само 14 информација/извјештаја које су достављане СМ-у, а према прегледу у сљедећој табели.

²⁴ Припрема три пројекта дигитализације веза и одашиљача; обезбјеђење извора финансирања, обезбјеђење програма ВКУ и појединачних одлука о финансирању; провођење више процедура набавке; доношење и других регулатива и одлука које су требале обезбиједити емитовање дигиталног сигнала.

Табела 2. Преглед извјештаја и информација за СМ

Р. број	Датум	Извјестилац	Назив документа
1.	20.6.2007.	МКТ	Извјештај о учешћу БиХ на Регионалној конференцији одржаној у јуну 2006. године
2.	29.5.2008.	Форум DTT	Полугодишњи извјештај о раду 6-12. 2007.
3.	10.9.2008.	Форум DTT	Полугодишњи извјештај о раду 1-6. 2008.
4.	4.2.2009.	Експертна група за праћење реализације пројекта	Извјештај о праћењу припреме Пројекта дигитализације веза
5.	12.11.2009.	Експертна група за праћење реализације пројекта	Информација о спровођењу закључака и одлука СМ-а
6.	9.11.2011.	МКТ	Информација о поступку ЈН
7.	10.5.2012.	МКТ	Информација о реализацији Стратегије
8.	1.10.2012.	МКТ	Информација о поступку ЈН
9.	5.12.2012.	КРЖ	Информација о поступку ЈН
10.	28.4.2015.	РАК	Информација о реализацији Стратегије
11.	18.6.2015.	Парламент	Закључак и задужење за МКТ и РАК
12.	8.9.2015.	МКТ	Информација о предузетим активностима
13.	8.12.2015.	МКТ	Информација о DVB-T2
14.	31.10.2017.	МКТ	Информација о реализацији пројекта дигитализације

Извор: Канцеларија за ревизију на основу доступне документације о процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ, прибављене у МКТ-у и РАК-у, те са службених страница СМ-а и Парламента БиХ

Иако се ради о сложенем и дуготрајном вишемилионском пројекту дигитализације ТВ сигнала, у посљедњих 13 година пронашли смо само 14 извјештаја/информација везаних за процес дигитализације ТВ сигнала. Највише информација за СМ имали смо у 2012. и 2015. години, годинама када су се актуални рокови за окончање дигитализације ближили крају. Кључним документима процеса дигитализације ТВ сигнала²⁵ утврђен је знатно већи број редовних извјештаја који су се требали достављати СМ-у.

²⁵ Политиком, Стратегијом и одлукама о финансирању

Због нередовног извјештавања, СМ-у нису обезбијеђене благовремене информације потребне за корекцију планова дигитализације ТВ сигнала и за благовремено предузимање корективних активности.

МКТ није вршио извјештавање СМ-а о реализацији Политике сектора емитовања из 2006. године (дефинисаних циљева и задатака), иако је био задужен за праћење њене реализације.

ЈРТС, а ни МКТ нису редовно годишње извјештавали СМ о

намјенском кориштењу опреме за дигитализацију ТВ сигнала, а која им је додијељена Одлуком СМ-а о расподјели набављене опреме из августа 2015. године. МКТ такође није извјештавао СМ о реализацији задатака дефинисаних у Допуни стратешког опредјељења из децембра 2016. године.

О реализацији Стратегије није вршено редовно годишње извјештавање. Документом Стратегије није јасно дефинисана одговорност за извјештавање о реализацији Стратегије, односно одговорност за праћење и извјештавање о реализацији Стратегије подијељена је између МКТ-а, РАК-а и Форума ДТТ. Одлуком о наставку рада Форума ДТТ из 2010. године за Форум ДТТ утврђен је задатак праћења и координације процеса имплементације Стратегије све до коначног преласка на дигиталну радио-дифузију. Нашим истраживањима нисмо пронашли доказе да је Форум ДТТ проводио ове активности.

Експертна група за праћење реализовања пројекта дигитализације није вршила редовно годишње извјештавање СМ-а о реализацији Пројекта дигитализације утврђеног у Политици сектора емитовања, нити полугодишње извјештавање о надзору реализације Пројекта дигитализације микровалних веза.²⁶

Потребно је истаћи да након 2010. године нису евидентирани активности ДТТ Форума и Експертна група за праћење реализовања пројекта дигитализације иако СМ није донио одлуку о њиховом престанку рада. МКТ није извјештавао СМ о статусу наведених тијела.

Иста лица била су одговорна и за провођење и за надзор и извјештавање о активностима дигитализације ТВ сигнала.

Значајан проблем у сегменту надзора и извјештавања био је и проблем нејасне подјеле одговорности. Наиме, иста лица била су и чланови тијела одговорних за провођење активности дигитализације и тијела одговорних

за праћење реализације пројекта дигитализације ЈРТС (укључујући и представнике и МКТ-а и ЈРТС-а).

²⁶ Одлуком СМ број: 150/07 од 16.10.2007. године формирана је Експертна група за праћење реализовања Пројекта дигитализације (Службени гласник БиХ 97/07), који је дефинисан Политиком сектора емитовања у БиХ од 28.11.2006. године. Задаци Експертне групе су праћење реализације циљева и задатака из Политике. Експертна група обавезна је СМ-у подносити извјештај о свом раду најмање једанпут годишње (преко МКТ-а).

Одлуком СМ о усвајању Пројекта дигитализације микровалних веза, Експертној групи је утврђена обавеза полугодишњег извјештавања СМ о реализацији пројекта.

Поред проблема нередовног извјештавања СМ-а о процесу дигитализације ТВ сигнала, у једном случају идентификован је и проблем неблаговременог разматрања материјала које је МКТ слао на СМ. Конкретно, ради се о приједлогу Акционог плана за реализацију Стратегије који СМ никада није размотрио, а о чему смо говорили на крају претходног поглавља.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка с циљем да провјери јесу ли институције БиХ ефикасне у процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ. Проведена истраживања, интервјуи и анализа релевантне документације омогућила су нам да сагледамо постојеће стање те да изнесемо сљедеће закључке.

Одговорне институције БиХ: СМ, МКТ и РАК нису обезбиједиле ефикасно и благовремено провођење активности дигитализације ТВ сигнала. Лоше управљање активностима дигитализације без јасних планова активности са јасно утврђеним одговорностима, активностима и роковима узроковали су да су пробијени сви рокови за окончање процеса дигитализације укључујући и онај који је БиХ преузела као обавезу из међународног споразума.

4.1. Активности дигитализације нису проведене благовремено

Активности дигитализације ТВ сигнала нису ефикасно проведене. Институције БиХ и одговорна радна тијела нису вријеме провођења својих активности прилагодили укупним роковима за окончање дигитализације ТВ сигнала. Од 2006. године када је преузета обавеза дигитализације ТВ сигнала за припрему стратешког опредјељења утрошене су три године, а реализација Стратегије није завршена за додатних 13 година.

МКТ је требао боље координирати активности одговорних радних тијела да би се коначни рокови стигли. Само за дефинисање стратешког опредјељења Форум ДТТ и МКТ су утрошили три од пет и пол расположивих година иницијално планираних за окончање процеса дигитализације. ЈРТС је требао знатно раније окончати припрему пројекта дигитализације микровалних веза, примарне и секундарне емисионе везе. Кашњење у усвајању пројекта дигитализације и дефинисању техничких спецификација за набавку опреме један је од разлога за касно покретање, дуго трајање и понављање процедура јавних набавки.

У ситуацији када БиХ подиже кредите ММФ-а за економску стабилизацију земље, апсурдно је да је обезбјеђење финансијских средстава једина активност која није узроковала кашњење процеса дигитализације ТВ сигнала, односно да су средства обезбијеђена и прије него што је у пројектима ЈРТС дефинисана потреба за опремом која ће се набављати. Пројекти дигитализације требали су бити основ за припрему тендерске документације, а управо су слабости у припреми тендерске документације били разлог за поништавање прве двије процедуре јавне набавке које су се проводиле у периоду 2010-2013.

Набавка опреме за дигитализацију почела је и прије него што је утврђена одговорност за управљање, експлоатацију и одржавање опреме која се набавља. Питање расподјеле набављене опреме ријешено је седам година након усвајања Стратегије. Питање расподјеле опреме и обезбјеђења техничких предуслова на локацијама гдје се опрема требала инсталирати продужила је вријеме инсталације опреме са 4 мјесеца на преко 2,5 године.

Неоправдано дуго трајање свих проведених активности дигитализације ТВ сигнала довело нас је у ситуацију да смо једна од ријетких земаља у Европи која након 16 година још увијек није окончала процес дигитализације ТВ сигнала. Аналогно емитовање још увијек заузима фреквенције које су требале бити ослобођене за развој нових дигиталних технологија.

Због кашњења у увођењу дигиталног ТВ сигнала у БиХ трпе грађани јер им није обезбијеђен квалитетан земаљски емитован ТВ сигнал те због чега су принуђени на плаћање других алтернативних видова дистрибуције ТВ сигнала (дистрибуција преко интернета, каблова и сателита). Наведена ситуација највише погађа сиромашније грађане БиХ који нису у стању да плаћају друге видове дистрибуције ТВ сигнала. С друге стране, мање ТВ куће које су прије свега ослоњене на аналогно емитовање наћи ће се у незавиднијој ситуацији уколико се фреквенције на којим емитују затраже за дигиталне потребе. Гашење аналогног ТВ сигнала смањит ће њихову гледаност и могућности остваривања прихода од оглашавања, а што у коначници може значити гашење многих ТВ станица у БиХ.

4.2. Управљање процесом дигитализације није било ефикасно

Стратегија дигитализације ТВ сигнала из 2009. године усвојена је без акционог плана, што се показало као кључни недостатак у управљању процесом дигитализације. Документом Стратегије дефинисано је шта желимо када је у питању дигитализација ТВ сигнала, али не и начин на који ћемо то постићи, јер акциони план није припремљен. Није постојао план активности с јасним одговорностима и роковима, план који би био темељни алат за управљање процесом дигитализације ТВ сигнала. Као посљедица наведеног неблаговремено су се предузимале активности дигитализације, а носиоци појединачних активности се нису могли позивати на одговорност за кашњење када за њих нису били дефинисани рокови.

Други проблем након изостанка планова активности је мијешање одговорности учесника процеса дигитализације ТВ сигнала и изостанак независног надзора над процесом дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

МКТ је преузео одговорност за провођење процедура ЈН уплићући се на тај начин у активности које треба координирати и надзирати. Иста лица из МКТ-а која су била одговорна за креирање и надзор провођења политике емитовања биле су укључене и у оперативне активности провођења поступака ЈН што је умањило њихову објективност када је у питању надзор и управљање процесом. Слична је ситуација била и са другим лицима изван министарства, а која су била чланови стручних тијела, одговорних тијела за провођење активности дигитализације и тијела одговорних за праћење реализације пројекта дигитализације JPTC-а.

С друге стране, МКТ је пропустио своју прилику да се наметне као управитељ процеса дигитализације. Одговорност МКТ-а за управљање процесом дигитализације подијељена је међу различитим стручним тијелима за планирање, провођење и надзор активности дигитализације. Превише времена потрошило се на чекање да различита стручна тијела припреме планове активности, рокове, да надзиру и извјесте о процесу дигитализације. Већина тих стручних тијела престала је функционисати без да је икада донесена званична одлука о престанку њиховог рада. DTT Форум и Експертна група за праћење реализовања пројекта дигитализације немају забиљежених активности након 2010. године.

СМ и МКТ су управљали процесом без јасних планова и рокова, чиме су себи отежали посао надзора цјелокупног процеса дигитализације. МКТ је могао раније дефинисати одговорности и рокове за све учеснике у процесу и према наведеном извјештавати СМ. Тренутна ситуација у којој није дефинисан никакав план и рок за окончање процеса дигитализације дефинитивно не помаже МКТ-у у управљању процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу проведених истраживања, налаза и закључака ревизије, Канцеларија за ревизију даје сљедеће препоруке:

Препоруке:

1. МКТ треба да изради план активности са роковима и одговорностима за наставак процеса дигитализације ТВ сигнала

МКТ већ годинама проводи активности процеса дигитализације ТВ сигнала и стекао је довољно искуства да на основу до сада проведених активности припреми реалан и проведив план за окончање активности дигитализације ТВ сигнала. План треба садржавати јасну подјелу одговорности за активности и рокове за његову реализацију.

2. СМ треба да обезбиједи независан надзор и редовно извјештавање о провођењу активности дигитализације

СМ је дужан да обезбиједи независан надзор и извјештавање о наставку процеса дигитализације у складу с плановима који ће се усвојити и у складу с новим роковима за окончање процеса дигитализације ТВ сигнала. Институција, односно тијело за надзор активности процеса дигитализације не би требало бити оперативно укључено у провођење активности дигитализације. Успостављени надзор мора имати капацитете да редовно прати активности дигитализације, идентификује евентуалне застоје и проблеме те да предложи мјере и активности које ће обезбиједити ефикасно окончање процеса дигитализације ТВ сигнала.

Тим ревизије учинка:

Данијел Чоло, с.р.
руководилац Одјељења ревизије
учинка, вођа тима

Радивоје Јеремић, с.р.
руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање
ревизије учинка

Милан Миловић, с.р.
ревизор учинка

ДОДАЦИ

Додатак 1. Хронолошки преглед активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ

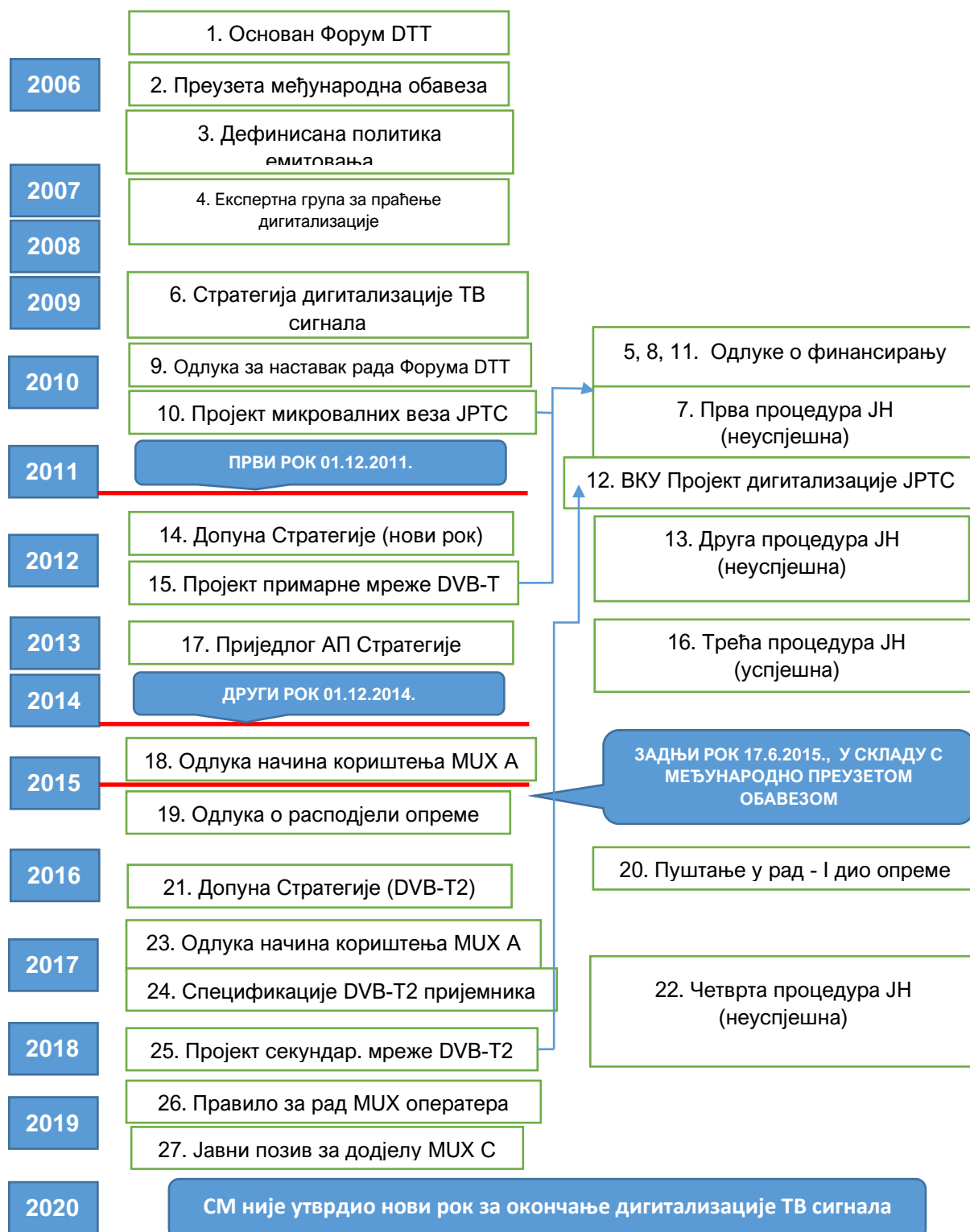
Додатак 2. Утрошено вријеме за доношење кључних одлука

Додатак 3. Утрошено вријеме за финансирање, набавку и инсталацију опреме

Додатак 1. Хронолошки преглед активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ

У сљедећем графикону дат је преглед кључних активности дигитализације у односу на вријеме када су се дешавале.

Графикон 6. Преглед кључних активности у односу на вријеме провођења



Извор: Канцеларија за ревизију

У графикону су презентоване кључне активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ поредане хронолошки према датуму доношења одлуке. Поред

проведених активности, графикон садржи и информације о релевантним роковима за окончање дигитализације ТВ сигнала.

У следећој табели презентоване су додатне информације о проведеним активностима дигитализације ТВ сигнала у БиХ.

Табела 3. Хронолошки преглед кључних активности процеса дигитализације ТВ сигнала у БиХ

Активност и кључни датуми	Опис и релевантни документи
1. Основан Форум о Дигиталној земаљској телевизији (ДТТ) БиХ. 8.5.2006.	ДТТ Форум је стручно тијело оформљено Меморандумом које су потписали МКТ и РАК 08.05.2006. године са задатком да осмисли националну стратегију увођења ДТТ стандарда у БиХ и предложи је на усвајање релевантним државним органима.
2. Преузимање и потврђивање међународне обавезе за дигитализацију ТВ сигнала 16.6.2006-15.10.2008.	Регионална конференција у Женеви, финални акти су парафирани 16.6.2006. године (RRC-06) Одлука Предсједништва БиХ о ратификацији финалних аката конференције донесена је 15.10.2008. године. Овим споразумом БиХ се обавезала окончати процес дигитализације ТВ сигнала најкасније до 17.06.2015. године.
3. Дефинисање политике 28.11.2006.	Одлука СМ-а о усвајању политике сектора емитовања у БиХ донесена је 28.11.2006.
4. Експертна група за праћење Пројекта дигитализације 16.10.2007	Експертна група за праћење реализовања Пројекта дигитализације формирана је Одлуком СМ-а број: 150/07 од 16.10.2007. године (Службени гласник БиХ 97/07). Задаци Експертне групе су праћење реализације циљева и задатака из Политике сектора емитовања у БиХ од 28.11.2006. године, те надзор над реализацијом средстава за дигитализацију.
5. Одлука о извору финансирања 19.3.2009.	Одлука СМ-а о кориштењу акумулисаног вишка прихода над расходима РАК-а БиХ, СМ број: 62/09 од 19.3.2009., Службени гласник БиХ", број 34/09, Овом одлуком одобрено је 6.111.000 КМ за подршку развоја и унапређења сектора комуникација у БиХ.
6. Утврђивање стратешког оквира 17.6.2009.	Одлука СМ-а о усвајању Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију усвојена је 17.6.2009. године. Стратегијом је предвиђено да се дигитализација ТВ сигнала треба окончати најкасније до 01.12.2011. године.

Активност и кључни датиуми	Опис и релевантни документи
7. Први дио опреме - Прва процедура ЈН (неуспјешна) 3.2.2010. – 29.8.2011.	Одлуком МКТ о провођењу поступка јавне набавке и именовању Комисије за набавку од 03.02.2010. године. Обавјештење о ЈН објављено је 07.02.2011. године Одлука о додјели уговора донесена је 24.05.2011. године. Прва процедура ЈН окончана је рјешењем КРЖ-а од 05.10.2011. године на основу жалбе поднесене 29.08.2011. године. Овим рјешењем поништена је тендерска документација (због својих недостатака) и сви каснији документи МКТ-а (одлука о додјели уговора и одлуке о приговору).
8. Одлука о извору финансирања 29.4.2010.	Одлука СМ-а о начину расподеле средстава уплаћених на име додијељене дозволе за УМТС, СМ број: 124/10 од 29. 4.2010. године, Службени гласник БиХ, број: 50/10. Овом одлуком 15% средства уплаћених на име додијељене дозволе за УМТС усмјеравају се за развој сектора телекомуникација.
9. Одлука СМ-а о наставку рада ДТТ Форума 20.5.2010.	Одлука о измјени Одлуке о наставку рада ДТТ Форума донесена је 20.5.2010. године. У складу с овом одлуком дефинисан је задатак Стручне комисије ДТТ Форума да изради детаљни Акциони план, који ће обухватити све кораке у провођењу Стратегије, прецизирати активности са њиховим носиоцима, рокове, изворе и начин финансирања, као и задужења појединих институција.
10. Пројект дигитализације микровалних веза ЈРТС БиХ 14.07.2010.	Одлука СМ-а о усвајању Пројекта дигитализације микровалних веза Јавних радио-телевизијских сервиса (ЈРТС) БиХ 14.07.2010. У складу са закључком са 75. сједнице 5.2.2009. године, ЈРТС су задужени за припрему пројекта дигитализације микровалних веза. Овим пројектом предвиђена је набавка опреме за дигитализацију веза између различитих предајника и студија (информационо-техничких центара - ИТЦ) у вриједности од 8 милиона евра.
11. Одлуке о финансирању набавке опреме 27.7.2010. и 02.11.2010.	Одлука СМ-а о употреби дијела средстава акумулисаног вишка прихода над расходима РАК-а БиХ за финансирање дијела пројекта дигитализације микровалних веза јавних радио-телевизијских сервиса БиХ и одашиљача за покривање дигиталним сигналом подручја Сарајева, Бање Луке и Мостара, СМ број:

Активност и кључни датуми	Опис и релевантни документи
	210/10 од 27.7.2010. године, Службени гласник БиХ, број: 72/10. Одобрени износ од 4.232.000 КМ за дигитализацију дијела веза и тестних предајника у Сарајеву, Мостару и Бањој Луци. Одлука СМ-а о употреби дијела средстава акумулисаног вишка прихода над расходима РАК-а БиХ, број: 283/10 од 2.11.2010. Службени гласник БиХ број: 98/10. Одобрен је износ од 2.552.000КМ за набавку одашиљача за покривање сигнала 5 ИТЦ (Источно Сарајево, Бијељина, Брчко, Тузла, Зеница).
12. Уврштавање пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм вишегодишњих капиталних улагања (ВКУ) 15.9.2011.	Одлука СМ-а о уврштавању Пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм вишегодишњих капиталних улагања за период 2011-2014. година, број 178/11 од 15.11.2011. године, Службени гласник БиХ, број: 92/11. Укупан одобрени износ за реализацију пројекта у периоду 2011-2014. година је 36.934.000КМ. Одлуком СМ-а о измјенама одлуке о уврштавању Пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм ВКУ за период 2011-2014. година број: 261/13 од 28.11.2013. године, Службени гласник БиХ, број: 99/13 дошло је до измјене структуре извора финансирања (3 милиона КМ биће обезбијеђено од прихода РАК-а, а не из буџета БиХ).
13. Први дио опреме - Друга процедура ЈН (неуспјешна) 15.11.2011.-10.1.2013.	Одлука МКТ-а о провођењу поновљеног поступка јавне набавке роба донесена је 15.11.2011. године. Обавијест о ЈН објављена је 29.11.2011. године. МКТ је 22.3.2012. године донио Одлуку о додјели уговора. Два понуђача су се жалила на одлуку МКТ-а и КРЖ је својим рјешењем од 10.05.2012. године наложио поновљену евалуацију понуда. Након поновљене евалуације понуда, МКТ је 19.6.2012. године донио Одлуку о додјели уговора. Два понуђача су независно 9.7.2012. године упутила жалбу КРЖ-у. КРЖ је својим закључком од 3.10.2010. одредио вјештака за жалбени предмет и на основу достављеног налаза вјештачења од 29.11.21012. године, КРЖ је 10.01.2013. године донио рјешење којим се жалба усваја и поништава се тендерска документација (због утврђених недостатака) и сви каснији документи МКТ-а (одлука о додјели уговора и одлуке о приговору).
14. Допуна стратешког оквира	Одлука СМ-а о измјени и допуни Одлуке о усвајању стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску

Активност и кључни датуми	Опис и релевантни документи
10.05.2012.	радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ, СМ број 69/12 од 10.5.2012. године, Службени гласник БиХ, број 51/12. У складу с Одлуком СМ-а продужен је крајњи рок за окончање процеса дигитализације до 01.12.2014. године, а МКТ је задужен да СМ-у достави новом року прилагођен акциони план.
15. Пројект примарне емисионе мреже, Дигиталног земаљског емитовања - DVB-T 12.11.2012.	Пројект примарне емисионе мреже сачинио је Експертни тим Јавних РТВ сервиса БиХ 2010. године, а Одлука СМ-а о усвајању Пројекта примарне емисионе мреже, Дигиталног земаљског емитовања – DVB–T, СМ број: 194/12 донесена је 12.11.2012. године. Овим пројектом предвиђена је набавка и инсталација предајника велике снаге у вриједности од 5 милиона евра.
16. Први дио опреме - Трећа процедура ЈН (успјешна) 30.1.2013. - 21.03.2014.	Одлука МКТ-а о провођењу поновљеног поступка ЈН донесена је 30.01.2013. године, а ЈН је објављена 11.2.2013. године. Жалбени поступак на тендерску документацију, која је утицала на измјену исте, окончан је рјешењем КРЖ-а од 20.8.2013. године (жалба одбијена као неоснована). МКТ је донио Одлуку о додјели уговора 19.12.2013. године. Жалбени поступак је окончан рјешењем КРЖ-а од 5.3.2014. године (жалба одбијена као неоснована). Уговор о набавци је закључен 21.03.2014. године. Уговором је дефинисана набавка дигиталних микровалних линкова на релацији Сарајево – Бања Лука, Сарајево – Мостар, дигиталних микровалних линкова за увезивање пет информативно-техничких центара у систем дигиталних веза јавних РТВ сервиса у БиХ и одашиљача за покривање дигиталним сигналом Сарајева, Бања Луке и Мостара. Укупна вриједност набавке са ПДВ-ом према закљученом уговору износила је 6.657.300,00KM.
17. Приједлог акционог плана за реализацију Стратегије 21.3.2013.	МКТ је СМ-у доставио приједлог АП-а 21.3.2013., ургенција за његово разматрање је послана 13.6.2013. године, иако је разматрање АП-а заказано за 01.10.2014. године, СМ никада није размотрио приједлог АП-а.

Активност и кључни датуми	Опис и релевантни документи
18. Одлука о начину кориштења мултиплекса А 11.6.2015.	Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А за потребе земаљског дигиталног телевизијског емитовања у БиХ од 11.06.2015. Овом одлуком дефинисане су основне техничке претпоставке за кориштење мултиплекса А у 9 географских подручја у БиХ (SFN мрежа).
19. Расподјела првог дијела набављене опреме 3.8.2015. - 1.10.2015.	Питање власништва над набављеном опремом СМ је ријешио Одлуком о расподјели опреме набављене у оквиру I фазе пројекта дигитализације преносне и емисионе мреже јавних радио-телевизијских сервиса у БиХ, СМ број: 111/15 од 3.8.2015. године, службени гласник БиХ 67/15 од 25.8.2015. године. С обзиром на то да формирање Корпорације ЈРТС²⁷ никада није завршено, СМ је требао утврдити коме ће се додијелити одговорност за управљање, кориштење и одржавање набављене опреме за дигитализацију ТВ сигнала. На основу Одлуке СМ-а, МКТ је 01.10.2015. године са ЈРТС (БХРТ, РТРС и ФТВ) потписао Уговор о међусобним правима и обавезама уговорних страна у вези с расподјелом и предајом у власништво набављене опреме.
20. Инсталација и пуштање у рад опреме 14.10.2016.	Тестни дигитални сигнал у Сарајеву, Мостару и Бањој Луци пуштен је у рад 14.10.2016. године. Испорука опреме у почетку је била одгађана због катастрофалних поплава које су погодиле БиХ у то вријеме, након тога због спора узрокованог питањем власништва над набављеном опремом, те коначно због стварања техничких предуслова на локацијама на којим се опрема требала инсталирати.
21. Допуна стратешког оквира (DVB-T2 стандард) 20.12.2016.	Одлука СМ-а о допуни одлуке о усвајању стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију у фреквенцијским опсезима 174-230 MHz и 470-862 MHz у БиХ, СМ број 312/16 од 20.12.2016. године, Службени гласник БиХ, број 6/17. Овом одлуком за наставак процеса дигитализације утврђена је примјена DVB-T2 стандарда, утврђена је обавеза МКТ-а и РАК-а да до 31.3.2017. дефинише спецификацију DVB-T2 пријемника, РАК-у је наложено

²⁷ Оснивање Корпорације ЈРТС предвиђено је Законом о Јавном радио-телевизијском систему у БиХ (Службени гласник БиХ, број: 78/2005, 35/2009, 32/2010, 51/2015 и 25/2016). У складу с чланом 13. Закона Корпорација је одговорна за: а) рад преносне мреже, њено управљање и одржавање.

Активност и кључни датуми	Опис и релевантни документи
	да донесе нову одлуку за кориштење MUX A за ЈРТС и остале ТВ станице, ЈРТС ће прилагодити спецификације пројектне документације новом стандарду и начину кориштења, ЈРТС додјељује се MUX Б, утврђена је обавеза ЈРТС-а да у року од 30 дана од ступања на снагу одлуке региструје тијело које ће да обезбједи координацију кориштења и управљања преносне и емисионе инфраструктуре MUX A и MUX Б.
22. Други дио опреме – Прва процедура ЈН (неуспјешна) 20.2.2017. – 16.4.2018.	Одлука МКТ-а о покретању поступка јавне набавке донесена је 20.2.2017., а допуњена је 23.2.2017. године. Обавијест о набавци објављена је 16.3.2017. године, а исправљена је 6.10.2017. (рок за пријем и отварање понуда пролонгиран са 25.4.2017. на 6.10.2017) МКТ је 23.11.2017. године донио Одлуку о избору најповољнијег понуђача у поступку јавне набавке дигиталних микровалних линкова ЈРТС у БиХ – II фаза Пројекта дигитализације. КРЖ је 25.1.2018. усвојио жалбу поднесену 6.12.2017. и предмет вратио првостепеном органу на поновни поступак. На основу поновљеног поступка, МКТ је 16.04.2018. године донио Одлуку о поништењу поступка ЈН.
23. Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А 28.2.2017.	Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А за потребе земаљског дигиталног телевизијског емитовања у БиХ од 28.2.2017. Овом одлуком дефинисане су основне техничке претпоставке за кориштење мултиплекса А у 9 географских подручја у БиХ (SFN мрежа). Службени гласник БиХ број: 23/17 од 31.3.2017.
24. Дефинисани технички услови за DVB-T2 пријемнике 31.10.2017.	Одлука СМ-а о усвајању минималних техничких захтјева за пријемнике DVB-T2 у БиХ, СМ број 257/17 од 31.10.2017., Службени гласник БиХ, број 87/17.
25. Пројект секундарне емисионе мреже, дигиталног земаљског емитовања - DVB-T2 1.8.2018.	Одлука СМ-а о усвајању пројекта секундарне емисионе мреже, дигиталног земаљског емитовања - DVB-T2 - трећа фаза, СМ број 147/18 од 1.8.2018. Службени гласник БиХ, број 64/18. Пројектом секундарне емисионе мреже планирана је набавка опреме у укупној вриједности од 14.797.000,00 КМ.

Активност и кључни датуми	Опис и релевантни документи
26. Правило РАК-а којим се регулише рад мултиплекс оператора 11.12.2018.	Правило 90/2018 о пружању услуга управљања електронским комуникационим мрежама у дигиталној земаљској радио-дифузији, Савјет РАК-а 11.12.2018., Службени гласник БиХ, број 92/18. Овим правилом је регулисан поступак за додјелу Дозволе за рад мултиплекс оператора у дигиталној земаљској радио-дифузији.
27. Јавни позив за додјелу мултиплекса Ц 19.06.2019.	РАК је 19.6.2019. објавио Јавни позив за додјелу Дозволе за кориштење радио-фреквенцијског спектра за пружање услуге управљања електронском комуникационом мрежом у дигиталној земаљској радио-дифузији у Босни и Херцеговини – МУЛТИПЛЕКС Ц. Стратегијом из 2009. године је дефинисано да ће најмање шест мјесеци прије коначног гашења аналогне земаљске радио-дифузије бити потребно завршити тендерску процедуру и одабир носилаца дозвола за МUX Ц и МUX Д, који ће почети са радом након потпуног гашења аналогне земаљске радио-дифузије.

Додатак 2. Утрошено вријеме за доношење кључних одлука

У сљедећој табели приказано је вријеме које су одговорне институције и тијела БиХ утрошила за доношење релевантних одлука и планова значајних за процес дигитализације ТВ сигнала. Опис презентованих активности дат је у Додатку 1., а у наредној табели дат је преглед дужине трајања у односу на друге зависне активности. За активности којим су дефинисани рокови изнијети су подаци о утрошеном времену изван дефинисаних рокова.

Табела 4. Преглед утрошеног времена за доношење кључних одлука

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
1. Основан Форум о Дигиталној земаљској телевизији (ДТТ) БиХ. 08.5.2006.	ДТТ Форум је стручно тијело које је оформљено мјесец дана прије него што је БиХ парафирала међународни споразум којим се обавезала на увођење дигиталног и гашење аналогног сигнала у БиХ. Задатак овог стручног тијела био је да осмисли Стратегију увођења дигиталног земаљског сигнала у БиХ.
2. Преузимање и потврђивање међународне обавезе за дигитализацију ТВ сигнала 16.6.2006.-15.10.2008.	МКТ-у, СМ-у, Парламенту БиХ и Предсједништву БиХ било је потребно 28,6 мјесеци да се парафирани финални акти конференције у Женеви (RRC-06) ратификују. Ратификацијом овог споразума БиХ се обавезала да ће најкасније до 17.6.2015. године окончати процес дигитализације ТВ сигнала.
3. Дефинисање политике емитовања 28.11.2006.	МКТ и СМ су 5,7 мјесеци након парафирања међународног споразума дефинисали Политику сектора емитовања која је била основ за доношење Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију. Политиком је дефинисан рок за усвајање Стратегије дигиталног емитовања до краја 2007. године.
4. Експертна група за праћење Пројекта дигитализације 16.10.2007.	10,5 мјесеци након дефинисања политике емитовања, СМ је именовао Експертну групу за праћење Пројекта дигитализације и циљева и задатака из Политике. Експертна група за праћење реализовања Пројекта дигитализације формирана је Одлуком СМ-а број 150/07 од 16.10.2007. године (Службени гласник БиХ 97/07). Пројект дигитализације дефинисан је Политиком сектора емитовања у БиХ од 28.11.2006. године. Задаци Експертне групе су праћење реализације циљева и задатака из Политике, те надзор над реализацијом средстава за дигитализацију.

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
6. Утврђивање стратешког оквира 17.6.2009.	СМ је са 18 мјесеци закашњења у односу на рок дефинисан у Политици сектора емитовања донио Одлуку о усвајању Стратегије. ДТТ Форум је каснио са припремом текста стратегије и стратегија је усвојена шест мјесеци након посљедњег рока који је ДТТ Форуму остављен за доставу текста стратегије (крај 2008. године - према закључку са 50. сједнице СМ-а одржане 29.5.2008.). Стратегија преласка с аналогне на дигиталну земаљску радио-дифузију усвојена је 38 мјесеци након оснивања ДТТ Форума. ДТТ Форум утемељен је Меморандумом МКТ-а и РАК-а у мају 2006. године са основним задатком припреме Стратегије увођења ДТТ стандарда у БиХ. Стратегијом је предвиђено да ће се до 01.12.2011. године у потпуности угасити аналогна радио-дифузија. Према наведеном, цјелокупан пројект дигитализације ТВ сигнала требао се окончати у року од 2,5 године од усвајања Стратегије.
9. Одлука СМ-а о наставку рада ДТТ Форума 20.5.2010.	Једанаест мјесеци након усвајања Стратегије, донесена је одлука о наставку рада ДТТ Форума којом је утврђена обавеза доношења Акционог плана за реализацију Стратегије. ДТТ Форуму је утврђен задатак праћења и координације процеса имплементације Стратегије до коначног преласка на дигиталну радио-дифузију.
10. Пројект дигитализације микровалних веза ЈРТС БиХ 14.07.2010.	Тринаест мјесеци након усвајања Стратегије усвојен је први од три пројекта дигитализација. Пројект је усвојен 17,5 мјесеци након што је СМ задужио ЈРТС да сачини и преко МКТ-а достави приједлог пројекта с процјеном трошкова и времена реализације. Пројект је усвојен 5,4 мјесеци након што је донесена одлука о набавци првог дијела опреме, узрокујући тако кашњење у објаве ЈН. Пројект дигитализације микровалних веза основ је за припрему техничких спецификација за набавку опреме укупне вриједности 8 милиона евра, а за његову реализацију предвиђене су двије године (дакле, до 14.7.2012. године).
14. Допуна стратешког оквира (нови рок) 10.05.2012.	5,4 мјесеци након истека првог рока за окончање процеса дигитализације СМ је донио одлуку о измјени и допуни одлуке о усвајању Стратегије. Допуном стратешког опредјељења дефинисан је нови рок за окончање дигитализације ТВ сигнала (до 01.12.2014.

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
	године односно 2,6 године) и утврђена је обавеза МКТ-а да у складу с новим роком достави акциони план за реализацију стратегије.
15. Пројект примарне емисионе мреже, Дигиталног земаљског емитовања - DVB-T 12.11.2012.	3,4 године након усвајања Стратегије дигитализације ТВ сигнала, експертни тим ЈРТС-а је припремио и СМ је усвојио Пројект примарне емисионе мреже DVB-T којим је предвиђена набавка опреме, одашиљача велике снаге укупне вриједности 5 милиона EUR. Пројект примарне емисионе мреже усвојен је 14 мјесеци након што је обезбијеђено његово финансирање уврштавањем Пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм вишегодишњих капиталних улагања (ВКУ). Треба напоменути да је пројект примарне емисионе мреже основ за припрему техничке спецификације тендерске документације, а да су прије усвајања овог пројекта већ биле објављене двије процедуре ЈН у којим су се набављали одашиљачи за Сарајево, Мостар и Бању Луку (прије 21,5 и 11,6 мјесеци), и треба напоменути да су у оба случаја процедуре ЈН окончане поништавањем тендерске документације.
17. Приједлог акционог плана за реализацију Стратегије 21.3.2013.	АП за реализацију Стратегије никада није усвојен. Одлуком СМ-а о наставку рада ДТТ Форума од 20.5.2010. године, за ДТТ Форум је утврђена обавеза припреме АП, а 10.05.2012. године СМ је задужио МКТ да СМ-у упути приједлог АП-а. 45,8 мјесеци након усвајања Стратегије, МКТ је СМ-у доставио приједлог АП-а. Приједлог АП-а достављен је СМ-у 34,5 мјесеци након што је ДТТ Форуму дат задатак припреме АП-а и 10,5 мјесеци након што је МКТ-у утврђена обавеза да СМ-у достави приједлог АП-а. Након што је приједлог АП-а достављен СМ-у, разматрање АП-а најављено је за сједницу која се требала одржати 18,6 мјесеци након достављања, а 2 мјесеца прије тада важећег рока за окончање дигитализације ТВ сигнала (01.12.2014.).
18. Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А 11.6.2015.	Шест година након утврђивања стратешког оквира РАК је донио одлуку о кориштењу мултиплекса А. Ова одлука је донесена 15 мјесеци након што је закључен уговор о испоруци опреме, а 1,8 мјесеци прије одлуке о расподјели опреме и 16,4 мјесеци прије него што је та опрема пуштена у рад. Према информацији МКТ-а, кашњење у доношењу ове одлуке

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
	је један од разлога за кашњење инсталације и пуштање у рад набављене опреме.
19. Расподјела првог дијела набављене опреме 3.8.2015. - 1.10.2015.	Одлука СМ-а о расподјели опреме донесена је 6,1 годину након усвајања стратегије, односно 16,7 мјесеци након закључивања уговора о набавци исте. Уговор МКТ-а и ЈРТС-а о начину кориштења опреме потписан је два мјесеца након доношења одлуке о расподјели опреме.
21. Допуна стратешког оквира (DVB-T2 стандард) 20.12.2016.	Допуна стратешког оквира извршена је 7,5 година након првобитног утврђивања Стратегије, односно 4,6 година након посљедње измјене стратешког оквира. Овом одлуком за наставак процеса дигитализације није дефинисан нови рок за окончање процеса дигитализације. Одлуком је утврђена примјена DVB-T2 стандарда, утврђена је обавеза МКТ-а и РАК-а да до 31.3.2017. дефинишу спецификацију DVB-T2 пријемника, а РАК-у је наложено да донесе нову одлуку за кориштење MUX А за ЈРТС и остале ТВ станице, ЈРТС ће прилагодити спецификације пројектне документације новом стандарду и начину кориштења, ЈРТС додјељује се MUX Б, утврђена је обавеза ЈРТС да у року од 30 дана од ступања на снагу одлуке региструје тијело које ће да обезбиједи координацију кориштења и управљања преносне и емисионе инфраструктуре MUX А и MUX Б.
23. Одлука РАК-а о начину кориштења мултиплекса А 28.2.2017.	2,3 мјесеца након Одлуке СМ-а којом је допуњено стратешко опредјељење, РАК је извршио дефинисану обавезу и допунио своју одлуку о начину кориштења мултиплекса А.
24. Дефинисани технички услови за DVB-T2 пријемнике 31.10.2017.	Технички услови за ТВ пријемнике које су припремили РАК и МКТ су донесени 10,5 мјесеци након допуне стратешког опредјељења са 7,1 мјесеци кашњења у односу на дефинисани рок из допуњеног стратешког опредјељења (од 20.12.2016. године).
25. Одлука СМ-а о усвајању Пројекта секундарне емисионе мреже, Дигиталног земаљског емитовања – DVB-T2	Девет година након усвајања Стратегије дигитализације ТВ сигнала и 69,6 мјесеци након усвајања пројекта примарне емисионе мреже донесена је одлука о усвајању Пројекта секундарне емисионе мреже. Овај пројект је усвојен 19,6 мјесеци након допуне стратешког опредјељења којим је усвојен DVB-T2 стандард.

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
1.8.2018.	Пројектом је предвиђена набавка предајника мање снаге, репортажних кола и мјерних инструмената укупне вриједности 14,8 милиона КМ.
26. Правило РАК-а којим се регулише рад мултиплекс оператора 11.12.2018.	42,4 мјесеца након крајњег рока за дигитализацију ТВ сигнала утврђеног у међународним споразумом РАК је донио правила за рад мултиплекс оператора. Ова правила донесена су 26,3 мјесеци након пуштања у рад тестног дигиталног сигнала.
27. Јавни позив за додјелу мултиплекса Ц 19.06.2019.	Четири године након што је истекао посљедњи рок за дигитализацију ТВ сигнала, односно за гашење аналогне радио-дифузије у БиХ, РАК је у складу са Стратегијом објавио јавни позив за додјелу дозволе за мултиплекс оператора за мултиплекс Ц, у складу са Стратегијом ова активност се требала предузети шест мјесеци прије гашења аналогне радио-дифузије.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу доступне документације о процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ, прибављене у МКТ-у и РАК-у, те са службених страница СМ-а и Парламента БиХ.

Додатак 3. Утрошено вријеме за финансирање, набавку и инсталацију опреме

У сљедећој табели приказане су све кључне активности које су се односиле на финансирање, набавку и инсталацију опреме за дигитализацију ТВ сигнала.

Табела 5. Преглед утрошеног времена за финансирање, набавку и инсталацију опреме

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
4. Одлука о извору финансирања 19.3.2009.	Прва одлука СМ-а о извору финансирања донесена је три мјесеца прије усвајања Стратегије и 10,7 мјесеци прије доношења одлуке о првој процедури јавне набавке опреме за дигитализацију.
6. Први дио опреме - Прва процедура ЈН (неуспјешна) 3.2.2010. – 29.8.2011.	Цјелокупна процедура ЈН, за чије је провођење одговоран МКТ у сарадњи са експертима ЈРТС, од доношења одлуке до окончања поступка ЈН трајао је 20 мјесеци. Након доношења Одлуке о ЈН протекло је 12,3 мјесеци до објаве обавијести о ЈН. Финансијска средства за набавку обезбијеђена су пуно прије доношења одлуке о ЈН (10,7 мјесеци), међутим, МКТ није могао објавити обавијест о ЈН док нису биле спремне техничке спецификације опреме која се набавља, а за што су одговорни ЈРТС (Експертни тим Јавних РТВ сервиса). Наиме, 5,4 мјесеци након доношења одлуке о ЈН усвојен је Пројект микровалних веза (основ за састављање техничке спецификације у тендерској документацији). 6,9 мјесеци након усвајања Пројекта микровалних веза објављен је ЈН. 3,5 мјесеци од објаве обавијести о ЈН донесена је одлука о додјели уговора. 4,5 мјесеци након доношења одлуке о додјели уговора, жалбени поступак је окончан рјешењем КРЖ-а којим је поништена тендерска документација и све касније одлуке МКТ-а (КРЖ је свој поступак завршио за 1,2 мјесеца).
7. Одлука о извору финансирања 29.4.2010.	Друга одлука СМ-а о извору финансирања донесена је 10,5 мјесеци након усвајања Стратегије, а 2,5 мјесеца прије усвајања Пројекта микровалних веза.
10. Одлуке о финансирању набавке опреме 27.7.2010. и 02.11.2010.	Одлуке о финансирању првог дијела опреме која се набавља донесене су 13 дана након што је усвојен Пројект дигитализације микровалних веза ЈРТС и три мјесеца прије него што је објављена ЈН првог дијела опреме – прва процедура.

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
11. Уврштавање пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм вишегодишњих капиталних улагања (ВКУ) 15.9.2011.	Одлука СМ-а о уврштавању пројекта дигитализације ЈРТС БиХ у програм ВКУ и на тај начин резервисању 36,9 милиона КМ које ће се реализовати у периоду 2012-2014. године. Одлука је донесена 1,2 године након усвајања Пројекта дигитализације микровалних веза (вриједности 8 милиона EUR), 1,2 године прије усвајања Пројекта примарне емисионе мреже DVB-T (вриједност 5 милиона EUR) и 6,9 година прије усвајања Пројекта секундарне емисионе мреже DVB-T2 (вриједност 14,8 милиона КМ).
12. Први дио опреме - Друга процедура ЈН (неуспјешна) 15.11.2011.-10.1.2013.	Цјелокупна процедура ЈН, за чије је провођење одговоран МКТ у сарадњи са експертнима ЈРТС, од доношења одлуке до окончања поступка ЈН трајао је 14 мјесеци. 1,4 мјесеци након неуспјешно окончане прве процедуре ЈН, МКТ је донио одлуку о провођењу поновљеног поступка, а још је 14 дана било потребно да се објави обавијест о ЈН, што значи да је укупно два мјесеца било на располагању да се дефинише у претходном поступку оспорена тендерска документација. За 4,3 мјесеци од одлуке о набавци донесена је прва одлука о додјели уговора, а жалбени поступак по првој одлуци је окончан за 1,6 мјесеци рјешењем КРЖ-а којим је наложена поновна евалуација понуда. 1,3 мјесеца је требало да комисија понови евалуацију и да МКТ донесе другу одлуку о додјели уговора. Жалбени поступак на другу одлуку о додјели уговора је окончан након 6.8 мјесеци рјешењем КРЖ-а којим је поништена тендерска документација и све касније одлуке МКТ-а (КРЖ је свој поступак завршио за 6,2 мјесеца). Имајући у виду важеће рокове и добре праксе који се односе на жалбени поступак, он не би требао трајати дуже од два, а највише три мјесеца.
15. Први дио опреме - Трећа процедура ЈН (успјешна) 30.1.2013. - 21.03.2014.	13,8 мјесеци је укупно трајање процедуре ЈН од датума доношења одлуке о ЈН до закључења уговора. 12 дана је требало да се објави обавијест о ЈН, а жалбени поступак на тендерску документацију трајао је 6,3 мјесеци (КРЖ је свој поступак завршио за 1,4 мјесеца). Након што је окончан жалбени поступак на тендерску документацију за евалуацију понуда и доношење

Активност и кључни датуми	Дужина трајања и одговорности
	одлуке о избору требало је четири мјесеца. Жалбени поступак на одлуку о избору трајао је 2,5 мјесеца (КРЖ је свој поступак завршио за 1,2 мјесеца), а уговор је потписан 16 дана касније.
19. Инсталација и пуштање у рад опреме 14.10.2016.	Дигитални тестни сигнал је пуштен 31,3 мјесеци након закључивања уговора о набавци, односно 12,6 мјесеци након што су МКТ и ЈРТС потписали уговор о начину кориштења опреме. У складу с уговором о набавци опреме закљученом 21.3.2014. године, опрема је требала бити инсталирана и пуштена у рад у року од 120 дана од датума закључивања уговора. Испорука опреме у почетку је била одгађана због катастрофалних поплава које су погодиле БиХ у то вријеме, након тога због спора узрокованог питањем власништва над набављеном опремом (РТРС је одбио приступ својим локацијама док се питање власништва није ријешило), те коначно због стварања техничких предуслова на локацијама на којим се опрема требала инсталирати.
21. Други дио опреме – Четврта процедура ЈН (неуспјешна) 20.2.2017. – 16.4.2018.	Четврта по реду процедура ЈН, коју је провео МКТ у сарадњи са експертима ЈРТС, укупно је од објаве до окончања поништењем трајала 14 мјесеци. 35,6 мјесеци након закључивања уговора о набавци првог дијела опреме и 4,3 мјесеци након пуштања у рад првог дијела набављене опреме донесена је одлука о набавци другог дијела опреме. За објаву обавијести о ЈН требало је 24 дана, међутим, због бројних измјена ТД (6 пута) рок за отварање понуда пролонгиран је 5,5 мјесеци. За евалуацију понуда и доношење Одлука о избору најповољнијег понуђача било је потребно 1,6 мјесеци. Жалбени поступак окончан рјешењем КРЖ-а трајао је 2,1 мјесеци (КРЖ је свој поступак завршио за 1,7 мјесеци), а за поновну евалуацију понуда и доношење одлуке о поништењу ЈН требало је 2,7 мјесеци.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу доступне документације о процесу дигитализације ТВ сигнала у БиХ, прибављене у МКТ-у и РАК-у, те са службених страница СМ-а и Парламента БиХ

КОНТАКТ

Канцеларија за ревизију институција
Босне и Херцеговине
Хамдије Ђемерлића 2/XIII
71000 Сарајево, Босна и Херцеговина

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