

M

E

D

T

A

OGLAŠAVANJE I DRUGI KOMERCIJALNI
ODNOSI IZMEĐU JAVNOG SEKTORA I MEDIJA:
SMJERNICE ZA JAVNE ORGANE U BIH

Sanela Hodžić i Anida Sokol

...the first of the ...

...the second of the ...

...the third of the ...

...the fourth of the ...

...the fifth of the ...

...the sixth of the ...

...the seventh of the ...

...the eighth of the ...

...the ninth of the ...

...the tenth of the ...

...the eleventh of the ...

...the twelfth of the ...

...the thirteenth of the ...

...the fourteenth of the ...

...the fifteenth of the ...

...the sixteenth of the ...

...the seventeenth of the ...

...the eighteenth of the ...

...the nineteenth of the ...

...the twentieth of the ...

...the twenty-first of the ...

...the twenty-second of the ...

OGLAŠAVANJE I DRUGI KOMERCIJALNI ODNOSI
IZMEĐU JAVNOG SEKTORA I MEDIJA: SMJERNICE
ZA JAVNE ORGANE U BIH

IZVJEŠTAJ SA PREPORUKAMA

SANELA HODŽIĆ I ANIDA SOKOL

 **MEDIACENTAR**
SARAJEVO

2018

OGLAŠAVANJE I DRUGI KOMERCIJALNI ODNOSI IZMEĐU JAVNOG SEKTORA I MEDIJA:
SMJERNICE ZA JAVNE ORGANE U BIH

IZDAVAČ:

Fondacija za razvoj medija i civilnog društva "Mediacentar", Sarajevo

ADRESA IZDAVAČA:

Skenderpašina 1, 71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina, www.media.ba

GODINA IZDANJA:

2018

ZA IZDAVAČA:

Maida Muminović

AUTORICE:

Sanela Hodžić i Anida Sokol

RECENZENTI:

Brankica Petković i Mehmed Halilović

KONSULTANTI:

René van Zanten i Tarik Jusić

LEKTURA:

Amela Šehović

DIZAJN I DTP:

Hana Kevilj

ŠTAMPA:

Kovertelux

TIRAŽ:

100



Kingdom of the Netherlands

Ovaj tekst je objavljen za projekt “Transparentnost finansiranja medija: Razvoj kriterija za finansiranje medija i oglašavanje javnog sektora” kojeg podržava Vlada Kraljevine Nizozemske kroz Matra program. Autorice publikacije su odgovorne za njegov sadržaj i stavovi koji su u tekstu izneseni ne odražavaju stavove donatora.

Projekt “Transparentnost finansiranja medija: razvoj kriterija za finansiranje medija i oglašavanje javnog sektora” je organiziran u partnerstvu s Centrom za razvoj medija i analize i u saradnji s Holandskim fondom za novinarstvo i Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.

Fokusiran je na razvoj učinkovitih mehanizama za jačanje transparentnosti i uspostavu legitimnih kriterija u oblasti finansiranja medija kako bi se smanjila mogućnost za instrumentalizaciju javnih sredstava i time uklonili finansijski i politički pritisci na medije. Plan projekta je da podrži i doprinese implementaciji Strategije za borbu protiv korupcije u BiH 2015-2019 i Akcijskog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.

SAŽETAK

Javni sektor u Bosni i Hercegovini (BiH) usmjerava značajna sredstva medijima na osnovu komercijalnih ugovora za oglašavanje i druge medijske usluge. Informacije o iznosima i o postupcima dodjele ovih sredstava često se ne objavljuju i javnosti nije omogućen uvid u krajnju svrhu oglašavanja javnog sektora u BiH. Kriteriji koji se koriste za odabir medija s kojima će ti ugovori biti potpisani u nekim slučajevima su navedeni kroz postupke javnih nabavki, dok se u drugim ne objavljuju ili nisu definirani. Zabrinjavajuća je činjenica da ova pitanja nisu adekvatno regulirana, što otvara prostor za moguće zloupotrebe. U kontekstu Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019, prepoznata je potreba za unapređenjem transparentnosti i legitimnosti finansiranja medija kroz direktna izdvajanja i oglašavanje javnog sektora i drugih izvora prihoda, ali još uvijek nije specificiran najbolji način na koji to treba učiniti.

Ovaj izvještaj s preporukama je fokusiran na odnose između javnog sektora i medija uspostavljene na komercijalnoj osnovi. U prethodnom izvještaju Mediacentra Sarajevo dati su pregled i preporuke za direktno finansiranje medija iz javnog sektora, koje se zasniva na sistemu državne pomoći u BiH. U ovom izvještaju dajemo preporuke za unapređenje transparentnosti i legitimnosti dodjele javnih sredstava medijima za komercijalne medijske usluge. U izvještaju je najprije dat pregled politika i praksi javnih nabavki medijskih usluga u BiH, uključujući komercijalne ugovore o oglašavanju i ugovore o medijskom izvještavanju o radu javnih organa, nakon čega je dat pregled politika i praksi u drugim državama. Na kraju su dati zaključci i preporuke za unapređenje transparentnosti, kriterija i nezavisnosti odlučivanja u postupcima u kojima javni sektor vrši nabavku medijskih usluga. Cilj izvještaja je podstaći nadležne institucije da ispitaju legitimnost određenih postupaka i da razmotre usvajanje pravilnika kojima će se oglašavanje javnog sektora i javna nabavka drugih medijskih usluga unaprijediti i staviti u funkciju javnog interesa.



SADRŽAJ

1. Uvod: netransparentni postupci i moguće zloupotrebe	11
2. Postupci javnih nabavki medijskih usluga u Bosni i Hercegovini	13
3. Transparentnost javnih nabavki medijskih usluga	17
4. Kriteriji za izbor ponuđača medijskih usluga	22
5. Organi koji donose odluke o javnim nabavkama	28
6. Međunarodne smjernice i iskustva iz drugih država	30
7. Zaključci i preporuke za legitimnije i transparentnije komercijalne odnose između medija i javnog sektora	36
7.1. Generalne preporuke za unapređenje nabavki medijskih usluga	38
7.2. Norme transparentnosti i vrste postupaka dodjele oglašivačkih sredstava	40
7.3. Namjena, sadržaj i kriteriji oglašavanja i nabavke drugih medijskih usluga	43
7.4. Tijela koja donose odluke o nabavci medijskih usluga	46
Bibliografija	47
Zakoni, regulative i obavještenja javnih organa	53
Obavijesti o nabavci i dodjeli ugovora	54
Intervjui i pisani odgovori	55
O autoricama	57



1. UVOD: NETRANSARENTNI POSTUPCI I MOGUĆE ZLOUPOTREBE

Javni sektor u BiH godišnje troši milione maraka na oglašavanje i zakup medijskog prostora i nabavku određenih medijskih usluga, odnosno produkcije određenih vrsta sadržaja. Iznosi ovih sredstava variraju od dvjesto KM, koliko jedna gradska uprava plati za objavljivanje jedne čestitke u lokalnim štampanim medijima, do ugovora vrijednih stotine hiljada KM, koje javna preduzeća sklapaju za usluge oglašavanja i promocije.

Cjelokupni iznosi variraju u zavisnosti od izvora. U 2017. godini medijima su sa različitih nivoa vlasti i iz javnih kompanija, samo prema informacijama dostupnim na portalu javnih nabavki, dodijeljeni ugovori u vrijednosti od najmanje oko pola miliona KM (prema Mujkić 2017). Prije toga, u 2014. i 2015. godini, prema podacima koje je na osnovu zahtjeva za pristup informacijama (ZOSPI) prikupio Centar za razvoj medija i analize (CRMA), organi vlasti su izdvojili barem 1,5 milion KM na objavljivanje oglasa, javnih poziva i tendera, dok su za praćenje rada kantonalnih, općinskih i gradskih vlasti i promociju potrošili više od pet miliona KM (MC Online 2016a). Riječ je samo o parcijalnim uvidima s obzirom na to da javni organi ne objavljuju proaktivno sve informacije o promotivnim i oglašivačkim ugovorima na svojim web-stranicama i na portalu javnih nabavki, a ne dostavljaju svi podatke prema upućenom zahtjevu. Iznosi komercijalnog finansiranja medija iz javnih sredstava koje je CRMA prikupila nisu cjelokupni jer ne uključuju javna preduzeća, koja dodatno na godišnjem nivou troše milione maraka za usluge medija. Javna preduzeća izdvajaju najviše novca za reklamiranje i među njima naročito telekomunikacijski operateri. Prema istraživanju CRMA-e, BH Telecom je 2015. i 2016. godine izdvojio oko dvanaest miliona KM za oglašavanje, a u 2017. godini oko deset miliona KM. HT Eronet je nekoliko godina ranije, tj. 2015, za troškove reklama i sponzorstva izdvojio blizu četiri miliona KM (CRMA 2018). Lutrija BiH je u 2017. godini za oglašavanje potrošila oko pola miliona KM.¹ Jedanaest javnih preduzeća u RS-u, među kojima

1 Do podatka smo došli pregledom objavljenih odluka za izbor najboljih ponuđača za oglašavanje, koje objavljuje Lutrija BiH na: <https://www.lutrijabih.ba/o-lutriji/?title=odluke-o-izboru>.

Elektroprivreda RS-a, Pošte RS-a, Elektrokrajina i Šume RS-a, tokom tri godine potrošilo je ukupno 1,1 milion KM na oglašavanje (TI BIH 2017).

Učešće javnog sektora u tržištu oglašavanja postaje sve značajnije s trendom opadanja ukupnih tržišnih prihoda usljed migracije oglašivača na nemedijske platforme i na tržišta susjednih zemalja (MSI 2017: 26). Državne institucije nemaju nikakav odgovor na ovakav trend i ne djeluju na zaštitu domaćeg oglašivačkog tržišta.² Odlasku oglašivača doprinose i sumnje u pouzdanost i kvalitet podataka o gledanosti/slušanosti/čitanosti/posjećenosti (više u Poglavlju 4) (MSI 2017: 26). Pod ovim okolnostima postavlja se pitanje na osnovu kojih kriterija oglašivači, a među njima i organi vlasti, biraju medije s kojima će potpisati ugovore za izvještavanje o radu institucije, oglase i čestitke, te za reklame i promotivne kampanje. Također se nameće pitanje da li javni sektor pri sklapanju komercijalnih ugovora sa medijima uzima u obzir i procjenjuje integritet medija, dajući prednost medijima sa dokazanim kredibilitetom.

Istraživanja nevladinog sektora ukazuju na moguće primjere instrumentalizacije komercijalnih odnosa između javnog sektora i medija za političke interese (CRMA 2018). Iako takve zloupotrebe nisu potvrđene sudskim presudama, zasigurno je da nedostatak propisa, nadzora i praćenja u ovoj oblasti olakšava moguće zloupotrebe. Zbog toga su potrebna hitna regulatorna rješenja te uspostava institucionalnog okvira i osiguranje adekvatnog monitoringa postupaka javnih nabavki. Do sada nije bilo pokušaja da se komercijalni odnosi između javnog sektora i medija reguliraju na način da se spriječe zloupotrebe i poveća legitimitet ovih praksi.

Ovaj je izvještaj namijenjen prije svega svim javnim organima i preduzećima koji sklapaju ugovore sa medijima na komercijalnoj osnovi, kao i Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), koja može doprinijeti unapređenju transparentnosti i legitimnosti oglašavanja javnih organa i sponzoriranja njihovih sadržaja, kroz djelovanje u kontekstu antikorupcijske strategije. Dokument je nadalje namijenjen institucijama s posebnim nadležnostima za javne nabavke, komunikacije i medije, poput Agencije za javne nabavke BiH, ministarstava saobraćaja i komunikacija i Regulatorne agencije za komunikacije BiH (RAK). Na kraju, izvještaj je namijenjen i medijima, novinarskoj zajednici, nevladinom sektoru ali i

2 Naprotiv, u nekim slučajevima promoviraju oglašavanje na globalnim novinarskim platformama. Vidjeti npr. I. Č. (2018).

široj javnosti, koji bi trebali učestvovati u unapređenju spomenutih praksi i politika.

Izvjestaj je zasnovan na kvalitativnom istraživanju koje je uključivalo analizu sekundarnih izvora o finansiranju medija iz javnih sredstava u BiH, kao i u drugim državama, analizu zakonodavnog i regulatornog okvira u BiH, prvenstveno zakona i podzakonskih akata, koja reguliraju oblast javnih nabavki, intervjuje sa 26 sagovornika u BiH (uključujući urednike, direktore medija, medijske eksperte, predstavnike vladinog i nevladinog sektora), sedam konsultacijskih sastanaka s predstavnicima vlasti, te ilustrativne primjere dodjele sredstava medijima koji su identificirani kroz pregled portala javnih nabavki i pojedinih web-stranica javnih preduzeća. Rezultati istraživanja djelomično su prezentirani u pet istraživačkih izvještaja objavljenih u periodu april – oktobar 2017. godine.³

U izvještaju dajemo pregled procedura i ilustrativnih primjera komercijalnih odnosa između medija i javnog sektora u BiH i u drugim državama, a zatim preporuke za poboljšanje transparentnosti i legitimnosti sklapanja oglašivačkih ili drugih komercijalnih ugovora s medijima. Preporukama bi se trebao voditi svaki javni organ koji stupa u komercijalne odnose sa medijima, a njihovu primjenu bi trebala promovirati antikorupcijska tijela, tijela sa nadležnostima za oblast medija i komunikacija i javnih nabavki i druga tijela s ovlastima u reformi javne uprave. APIK može promovirati ove preporuke u okviru nadgledanja i promocije primjene antikorupcijske strategije i akcionog plana, čiji je jedan od ciljeva i unapređenje transparentnosti finansiranja medija.

2. POSTUPCI JAVNIH NABAVKI MEDIJSKIH USLUGA U BOSNI I HERCEGOVINI

Komercijalni odnosi javnog sektora i medija u pravilu podliježu sistemu javnih nabavki, kroz koji su razrađena pravila nabavke različitih roba i usluga javnim novcem. Njihova je namjena sprečavanje zloupotreba javnog novca, osiguranje legitimnog i poštenog izbora ponuđača i

³ Za sve intervjuje, konsultacijske sastanke i druge primarne i sekundarne izvore pogledati istraživačke izvještaje (Sokol 2017a–d) dostupne na: <http://www.media.ba/bs/serijal/transparentnost-finansiranja-medija>.

omogućavanje efikasnije kontrole potrošnje javnih sredstava. U praksi je poštivanje ovih pravila ograničeno, a različiti izuzeci od propisanih pravila otvaraju prostor za proizvoljne odluke. Zakon o javnim nabavkama u BiH (u daljnjem tekstu: ZJN), koji je usvojen 2014. godine, značajno je unaprijedio sistem javnih nabavki, ali dosadašnje analize upućuju na to da transparentnost postupaka, proaktivne objave dodijeljenih ugovora, kao i definiranje preciznih kriterija i njihovo ocjenjivanje još uvijek nisu na zadovoljavajućem nivou (Voloder 2015a; Pejaković 2016).

Prilikom sklapanja komercijalnih ugovora sa medijima javni sektor može koristiti nekoliko postupaka u zavisnosti od iznosa i predmeta same nabavke. Osnovni i najtransparentniji je otvoreni postupak, u kojem svi zainteresirani ponuđači na osnovu javnog poziva mogu podnijeti ponudu (ZJN, član 25).⁴ Za nabavku robe i usluga do 50.000 KM i nabavku radova u vrijednosti do 80.000 KM ugovorni organ može primijeniti konkurentski postupak, koji se provodi tako što ugovorni organ uputi zahtjev najmanje trima ponuđačima, koji zatim dostavljaju ponude (ZJN, član 88), dok se za ugovore u vrijednosti do 6.000 KM koriste direktni sporazumi, u kojima ugovorni organi nakon ispitivanja tržišta traže pismeni prijedlog cijene ili ponudu od jednog ili više ponuđača i pregovaraju ili prihvataju tu cijenu (ZJN, član 90). U izuzetnim situacijama, u uslovima gdje se, naprimjer, ugovor može dodijeliti samo jednom ponuđaču zbog ekskluzivnih prava ili tehničkih kriterija, moguće je koristiti pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci ili sa objavljivanjem obavještenja o nabavci, u kojem ugovorni organ pregovara o uslovima ugovora sa jednim ili više ponuđača (ZJN, članovi 27 i 28). U sklopu razvoja sistema javnih nabavki, značajna je uspostava portala javnih nabavki, koji je počeo sa radom 2014. godine, a preko kojeg je moguće pretražiti obavještenja i dodjele ugovora o javnim nabavkama, odluke Ureda za razmatranje žalbi, kao i ponuđače i ugovorne organe (Kutleša 2016: 23).⁵

Javna preduzeća u BiH i javni organi od lokalnog do državnog nivoa koriste različite postupke javne nabavke za kupovinu medijskog prostora ili komercijalne ugovore za produkciju određenih sadržaja, poput izvještavanja o radu lokalne vlasti ili o određenim temama.

4 U daljnjem tekstu: ZJN.

5 Vidjeti portal javnih nabavki: <https://www.ejn.gov.ba/>.

TABELA 1. PRIMJERI POSTUPAKA NABAVKE MEDIJSKIH USLUGA

UGOVORNI ORGAN	PREDMET NABAVKE	VRSTA POSTUPKA	IZNOS (U KM)	GODINA	DODATNE INFORMACIJE:
Poreska uprava Republike Srpske ⁶	Nabavka usluge medijske kampanje	Konkurentski postupak	50.000	2018.	Izvor: Obavještenje o javnoj nabavci Nije specificirana vrsta medija
Opština Bijeljina ⁷	a. Izvještavanje o aktivnostima opštinskih vlasti b. Promocija investicionih, turističkih i drugih potencijala grada	Otvoreni poziv i dodjela na osnovu najniže cijene	a. 72.000 b. 72.000	2018.	Izvor: obavještenje o dodjeli ugovora Ugovor dodijeljen RTV BN
Grad Doboj ⁸	Medijsko praćenje gradskih vlasti	Otvoreni postupak i najniža cijena	84.999	2018.	Izvor: Obavještenje o dodjeli ugovora Ugovor dodijeljen RTV BN
Općina Sanski Most ⁹	Predstavljanje općine u pisanim medijima	Konkurentski zahtjev i najniža cijena	Nije dostupno	2016.	Izvor: Obavještenje o javnim nabavkama Ugovor namijenjen pisanim medijima
Općina Gradiška ¹⁰	Za kontinuirano praćenje političkih i društvenih dešavanja na području općine	Konkurentski zahtjev i najniža cijena	30.000	2016.	Izvor: Obavještenje o javnim nabavkama Ugovor namijenjen elektronskim medijima

- 6 Poreska uprava Republike Srpske, Obavještenje o nabavci, 221-7-2-6-3-9/18, “Nabavka usluge medijske kampanje”, datum objave: 15. 3. 2018.
- 7 Grad Bijeljina, Obavještenje o dodjeli ugovora, 293-1-2-7-5-39/18, “Medijsko praćenje”, datum objave: 6. 3. 2018. Usluge su preciznije definirane kao “medijsko praćenje i oglašavanje, putem elektronskih medija, aktivnosti Gradske uprave Grada Bijeljina, Gradonačelnika i Predsjednika SG uz emitovanje obavještenja, oglasa i čestitki” i “medijska prezentacija i promocija investicionih, turističkih, kulturnih i drugih potencijala Grada Bijeljina”.
- 8 Gradska uprava Doboj, Obavještenje o dodjeli ugovora, 103-1-2-5-5-35/18, “Medijsko praćenje Skupštine Grada Doboja, gradonačelnika i Gradske uprave Doboj u okviru zemaljskog i satelitskog TV programa u 2018.”, datum objave: 23. 2. 2018.
- 9 Općina Sanski Most, Obavještenje o nabavci 305-7-2-1-3-1/16, “Nabavka usluga medijskog predstavljanja općine u pisanim medijima”, datum objave: 15. 1. 2016.
- 10 Općina Gradiška, Obavještenje o nabavci, 594-7-2-99-3-39/16, “Nabavka usluge kontinuiranog praćenja političkih i društvenih dešavanja na području općine Gradiška u elektronskim medijima”, datum objave: 1. 8. 2016.

Sekundarni izvori i ilustrativni primjeri ukazuju na to da se za komercijalne usluge sa medijima često koristi i pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja (Voloder i Hodžić 2018). Lutrija BiH, naprimjer, koristi pregovaračke postupke bez objavljivanja obavještenja za ugovore sa *Avazom* i *Oslobođenjem*, a kao razlog korištenja ovog postupka navedeni su, između ostalog, čitanost (*Dnevni avaz* cc. 40.000 i *Oslobođenje* 35.000) i velika posjećenost portala.¹¹ Postupak se koristi i za pretplate na određeno glasilo (npr. službeni glasnik ili novine sa sjedištem na datom administrativnom području), gdje nije moguće imati više ponuđača.¹² U nekim slučajevima obavještenja o nabavci već sadrže naziv medija u kojem će se ugovorni organ oglašavati, te nije jasna opravdanost korištenja javnog konkursa u kojem je već izabran ponuđač. Takvi su primjeri obavještenja o nabavci koja objavljuje Lutrija BiH, a koja se redovno reklamiraju na televizijama i portalima.¹³ Prema Agenciji za javne nabavke, “[i]zravno obraćanje točno određenom mediju ugrožava opća načela iz člana 3. Zakona koji se odnose na pravednu i aktivnu konkurenciju, te jednako i nediskriminirajuće ponašanje prema kandidatima/ponuditeljima.”¹⁴

Kako ćemo pokazati u nastavku, organi vlasti ne objavljuju redovno ni planove nabavki, ni sva obavještenja i ugovore za komercijalne odnose sa medijima, a o postupcima, kriterijima i sastavu komisija koje donose odluke javnost nije obavještena na adekvatan način.

- 11 Iznos ugovora sa *Oslobođenjem* je 50.000, a sa *Avaz Rotto Press*-om 75.000. Lutrija BiH, Obavještenje o dodjeli ugovora, 523-4-2-97-5-53/17, “Oglašavanje Lutrije BiH u svim izdanjima *Oslobođenja*”, datum objave: 26. 5. 2017; Lutrija BiH, Obavještenje o dodjeli ugovora, 523-4-2-55-5-29/17, “Oglašavanje Lutrije BiH u svim izdanjima *Avaz Roto Pressa*”, datum objave: 3. 4. 2017.
- 12 U slučaju Općine Ilidža u obavještenju o dodjeli ugovora za nabavku službenih glasnika BiH naznačeno je da je razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci to što je “JP NIO Službeni list BiH (je) pravni subjekt koji jedini izdaje službena glasila za BiH”. Općina Ilidža, Obavještenje o dodjeli ugovora 888-4-1-70-5-43/17, “Nabavka službenih glasnika BiH (polugodišnja pretplata)”, datum objave: 24. 2. 2017. U slučaju Šumskog-privrednog društva Unsko-sanske šume za dodjelu ugovora JP “Unsko-sanske novine” d.o.o. za pretplatu i informativno objavljivanje dodatka naznačeno je da “ugovorni organ ima potrebu izdavanja informativnog objavljivanja dodatka i pretplata na lokalne novine”. ŠPD Unsko-sanske šume d.o.o., Obavještenje o dodjeli ugovora, 1339-4-2-33-5-112/17, “Usluge informativnog objavljivanja dodatka i pretplata na lokalne novine”, datum objave: 24. 4. 2017.
- 13 Naprimjer: Lutrija BiH, Obavještenje o nabavci 523-7-2-29-3-22/18, “Oglašavanje Lutrije BiH putem televizije TV1”, datum objave: 26. 2. 2018; Obavještenje o nabavci, 523-7-2-4-3-14/18, “Oglašavanje Lutrije BiH na web-portalu klix.ba”, datum objave: 26. 1. 2018; Obavještenje o nabavci, 523-7-2-152-3-80/17, “Oglašavanje Lutrije BiH putem televizije Hayat TV”, datum objave: 29. 9. 2017.
- 14 Đenan Salčin, direktor, Agencija za javne nabavke, pismeni dopis, 28. 3. 2018.

3. TRANSPARENTNOST JAVNIH NABAVKI MEDIJSKIH USLUGA

Jedan od najvećih propusta u Zakonu o javnim nabavkama tiče se planiranja javnih nabavki (Voloder 2015a: 43). Javni organi su obavezani da najkasnije dva mjeseca nakon usvajanja budžeta izrade i na svojim web-stranicama objave planove javnih nabavki, ali ovi planovi ne uključuju nabavke manje vrijednosti, konkurentske zahtjeve i direktne sporazume, niti nabavke koje se ne mogu predvidjeti (ZJN, član 17). S obzirom na to da se veliki broj ugovora sklapa na osnovu ovih postupaka, činjenica da oni nisu obuhvaćeni planovima predstavlja značajan propust (Voloder 2015a: 30). Dodatno, iznos usluga za koje su omogućeni konkurentski zahtjevi (50.000 KM za nabavku roba i usluga) predstavlja visok prag za siromašno bosanskohercegovačko medijsko tržište. Agencija za javne nabavke je od 2018. godine omogućila objavu plana javnih nabavki i na portalu javnih nabavki, ali objava nije obavezna.¹⁵ Još uvijek ne postoji centralizirana baza planova javnih nabavki, što smanjuje transparentnost i otežava pretraživanje, niti postoji rješenje za objavu planova javnih nabavki za one ugovorne organe koji nemaju vlastite web-stranice (Voloder 2015a: 29).

Planovi javnih nabavki također često ne sadrže javne nabavke medijskih usluga i medijskog prostora (Mujkić 2017; Grbešić 2018). Naprimjer, u planu javnih nabavki za 2017. godinu Lutrije BiH ne može se pronaći podatak o novcu koji će ta kompanija potrošiti na oglašavanje, iako je ona u istoj godini izdvojila oko pola miliona KM za oglašavanje. Ovi podaci ne nalaze se ni u planovima javnih nabavki brojnih institucija vlasti u Bosni i Hercegovini (Mujkić 2017), pa tako ni u planu nabavke Općine Tešanj, koja u praksi sklapa ugovore za informiranje građana o radu općine (Grbešić 2018).

Kod većine sporazuma o javnim nabavkama, uključujući i konkurentski sporazum, javni organi su obavezani objaviti obavještenja, tj. poziv o javnoj nabavci, na portalu javnih nabavki, koji uključuje predmet ugovora, pravne, tehničke i ekonomske podatke, te informacije o postupku, a sažetak se objavljuje i u službenim novinama (ZJN, članovi 35 i 36). Obaveza objavljivanja javnog poziva ne odnosi se na direktni sporazum,

15 Vidjeti obavještenje na portalu javnih nabavki: <https://www.ejn.gov.ba/>.

a omogućeni su i pregovarački postupci bez objave obavještenja, ali su u ovim slučajevima javni organi dužni informacije objaviti na svojoj web-stranici (ZJN, član 23, stav 4).¹⁶ Prethodna istraživanja pokazala su da je pod izgovorom hitnosti nabavke upotreba pregovaračkog postupka raširena, iako su revizorski uredi pokazali da za pojedine slučajeve ona nije bila opravdana (Voloder 2015b: 25).

Zakon je propisao da su nakon većine postupaka ugovorni organi dužni objaviti informacije o dodjeli ugovora na portalu javnih nabavki kako bi javnost imala uvid koja je ponuda ocijenjena kao najbolja, ali ova obaveza nije propisana za ugovore koji se sklapaju nakon provedenog postupka konkurentskog zahtjeva i direktnih sporazuma (Pejaković 2016: 19–20). Da se direktni sporazumi i konkurentski zahtjevi koriste u znatnom broju, pokazuje i činjenica da je 2017. godine na portalu javnih nabavki bilo objavljeno 21.179 obavještenja o nabavci, tj. poziva, a tek 8.212 obavještenja o dodjeli ugovora. Ugovorni organi imaju mogućnost i objave dobrovoljnog *ex ante* obavještenja o transparentnosti (ZJN, član 36), ali je takvih obavještenja u 2017. godini bilo tek 85. Kod pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja o nabavci, u *ex ante* obavještenju ugovorni organ bi trebao obrazložiti ispunjenje uslova koji opravdavaju primjenu ovog postupka i izraziti namjeru da će ugovor biti zaključen s najuspješnijim ponuđačem (ZJN, član 28, stav 7).

Agencija za javne nabavke je od kraja 2017. godine počela objavljivati ugovore i za konkurentske postupke i za direktne sporazume, što je pozitivan pomak za unapređenje transparentnosti javnih nabavki.¹⁷ Ugovorni organi su dužni dostavljati izvještaje o svim provedenim postupcima Agenciji za javne nabavke, te nakon što dostave izvještaj Agenciji, ugovorni organ je dužan osnovne elemente ugovora, poput vrste postupka, datuma sklapanja ugovora i dobavljaču, objaviti i na svojoj web-stranici (ZJN, član 75).¹⁸ Ipak, brojne institucije ne objavljuju osnovne elemente ugovora na svojim web-stranicama, a dodatni problem je što, ukoliko se i objavljuju, ti izvještaji nisu dovoljno vidljivi na stranicama i nisu u pretraživim formama (Mujkić 2017). Nadalje, ne postoji rješenje za one organe koji nemaju vlastite web-stranice.

16 I u ovom slučaju ne postoji rješenje za one organe koji nemaju vlastite web-stranice.

17 Vidjeti portal javnih nabavki.

18 Vidjeti i Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki i informacionom sistemu e-nabavki.

Obavještenja o javnoj nabavci na portalu javnih nabavki moguće je pretražiti preko datuma, ugovornog organa, naziva predmeta, ali i preko takozvanih CPV-kodova.¹⁹ Dva najvažnija koda za “usluge oglašavanja i marketinga” i “usluge oglašavanja” su “79340000-9” i “79341000-6”, ali postoji još nekoliko kodova koji se odnose na oglašavanja i medijske usluge poput kodova za usluge emitiranja televizijskih emisija, usluge emitiranja radioemisija, usluge radija, usluge televizije, usluge marketinga, usluge direktnog marketinga.²⁰ Pregledom ilustrativnih primjera na portalu javnih nabavki u posljednjih nekoliko godina uočljivo je da se koriste različiti kodovi i nazivi usluga (npr.: oglašavanje, promocija, usluge javnog informiranja, zakup reklamnog prostora, usluge marketinga), što otežava transparentnost i pretraživanje, a sama obavještenja o javnoj nabavci i dodjeli ugovora ne sadrže detaljnije informacije o uslovima i kriterijima, koji su sadržani u tenderskoj dokumentaciji. Propisano je i da se od 1. 1. 2018. tenderska dokumentacija objavljuje *online* za sve postupke koji su dostupni na portalu javnih nabavki.²¹ Tenderskoj dokumentaciji na portalu javnih nabavki, ipak, moguće je pristupiti samo za vrijeme trajanja konkursa, i to mogu samo registrirani ponuđači. Kroz druge oficijalne dokumente organa vlasti još je teže doći do informacija o iznosima koje vlasti izdvajaju za oglašavanje. Budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta uglavnom sadrže zbirne troškove za usluge informiranja i oglašavanje, dok se revizorski izvještaji rijetko odnose na oglašavanje (Mujkić 2017).

Ugovore dodijeljene medijima ne objavljuju svi organi i preduzeća na svojim web-stranicama i na portalu javnih nabavki.²² Pored toga, javne kompanije koje djeluju u sektoru telekomunikacija – BH Telecom i HT

19 CPV je skraćena za “Jedinstveni rječnik javne nabavke” (Common Procurement Vocabulary), što označava međunarodno prihvaćen standard klasifikacije koji se primjenjuje u postupku javne nabavke. CPV se sastoji od glavnih izraza za definiranje predmeta ugovora, te dodatnih izraza za detaljnije kvalitativne informacije. Glavni izrazi označavaju vrstu robe, radova ili usluga koje su predmet nabavke. Također, prilikom određivanja količina, važno je da se naznače precizne jedinice i ukupna količina jedinica koja se nabavlja. Vidjeti spisak kodova dostupan na web-stranici Agencije za javne nabavke: https://www.javnenabavke.gov.ba/vijesti/2014/CPV_kodovi.xlsx.

20 Vidjeti i Jedinstveni rječnik javnih nabavki.

21 Uputstvo o dopuni Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “E-nabavke”, član 1.

22 Mirna Stanković Luković, novinarka, okrugli sto, “Kako vlast izdvaja novac za medije”, Sarajevo, 15. 3. 2018.

Eronet – izuzete su od Zakona o javnim nabavkama.²³ Na zahtjev Agencije za javne nabavke, Konkurencijsko vijeće je početkom 2014. godine dalo mišljenje na osnovu kojeg je telekomunikacijske usluge ocijenilo otvorenim za konkurenciju, čime su BH Telecom i JP Hrvatske telekomunikacije prestali biti obaveznici primjene Zakona.²⁴ Zakonom o javnim nabavkama, u slučaju da Konkurencijsko vijeće ocijeni da je dato tržište otvoreno za konkurenciju, predviđeno je da se “...gospodarsko društvo koje obavlja konkretnu djelatnost oslobađa (se) od obveze primjene ovog zakona za obavljanje te djelatnosti” (ZJN, član 4, stav 3). Slična je situacija i u Evropskoj uniji, gdje je zbog politika liberalizacije ostvarena efektivna konkurencija na tržištu telekomunikacija, te je zaključeno kako više nije neophodno regulirati kupovine kompanija koje djeluju u sektoru telekomunikacija (Direktiva 2004/17, stav 5; Direktive Evropske unije: 21). Oslobođanjem javne kompanije koja djeluje u telekomunikacijskom tržištu od obaveze da primjenjuje pravila javnih nabavki omogućava joj se jačanje konkurentskog položaja u odnosu na privatne kompanije.

BH Telecom nabavke vrši po internom Pravilniku o javnim nabavkama,²⁵ prema kojem se pregovarački postupak primjenjuje, između ostalog, za reklamno-promotivne/propagandne usluge i za usluge produkcije i koprodukcije programa i ekskluzivnih autoriziranih programa za RTV-emitiranje (Pravilnik o javnim nabavkama, član 23, st. e i f)²⁶ i za njega se ne objavljuje obavještenje o nabavci (Pravilnik, član 21, stav 2). BH Telecom ne objavljuje nabavke na portalu javnih nabavki (Mujkić 2017), a javni poziv na svojoj web-stranici objavljuje samo za javno nadmetanje i usluge čija je vrijednost veća od 100.000 KM (Pravilnik, član 24, st. 1 i 2). Podatke je teoretski moguće dobiti kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama, ali Pravilnik sadrži i klauzulu o zaštiti podataka i poslovnoj

23 Anita Knezović, stručni savjetnik za legislativu, Agencija za javne nabavke, intervju, 9. 4. 2018.

24 Konkurencijsko vijeće (2015). Dodatni izvori: Anita Knezović, stručni savjetnik za legislativu, Agencija za javne nabavke, pisana korespondencija, 9. 4. 2018, i Milena Mastalo, Transparency International BiH, pisana korespondencija, 12. 4. 2018.

25 Prema Pravilniku, prag za direktni sporazum je viši u odnosu na državni Zakon o javnim nabavkama i iznosi 8.500 KM (član 17), a za konkurentski (koji se u Pravilniku zove pozivni), od 8.501 do 100.000 KM (član 19). Pravilnik predviđa i hitni postupak bez obzira na vrijednost, koji odobrava generalni direktor (član 18).

26 U daljnjem tekstu: Pravilnik.

tajni, na koju se obavezuje ponuđač/dobavljač (Pravilnik, član 6).²⁷ Ostala javna preduzeća također nisu transparentna pri dodjeli ugovora medijima. Koliko tri elektroprivrede u BiH troše na oglašavanje nemoguće je saznati s portala javnih nabavki, na kojima je objavljeno tek nekoliko obavještenja o nabavci za elektroprivredu Republike Srpske i BiH (Mujkić 2017). Dodatno, u zakonima o javnim preduzećima, oglašavanje je navedeno kao primjer poslovne tajne, čije odavanje nije dozvoljeno i može biti finansijski sankcionirano (Kadić-Maglajić 2018; Zakon o javnim preduzećima FBiH, član 50).

Postoje i indikacije da se otvoreni postupci javnih nabavki izbjegavaju na osnovu ugovora o pribavljanju, razvoju, produkciji ili koprodukciji programa za radio i TV-emitiranja (ZJN, Aneks II, dio C).²⁸ Mogućnost sklapanja ovih ugovora predviđena je samo u izuzetnim slučajevima, ali pojedini izvještaji upućuju na to da se u praksi ona zloupotrebljavala i kada nije riječ o produkciji/koprodukciji. Revizorski izvještaj je pokazao da je javno preduzeće Autoceste FBiH 2012. godine angažiralo firmu Prime Time za usluge produkcije, koje su uključivale produkciju televizijskih PR-priloga, produkciju reklamnih spotova, intervju a i priloga u sklopu određenih emisija, produkciju promotivnog filma, izbjegavajući proceduru javnih nabavki i pozivajući se na izuzeće definirano u Aneksu II, dio C.²⁹ Revizorski ured je naglasio da su reklamne usluge koje bi uključivale radio ili TV-emitiranje, zakup prostora za emitiranje oglasa, obavještenja i informativnih sadržaja predmet javne nabavke, za koji je potrebno provesti jedan od zakonom propisanih postupaka.³⁰

27 Nismo mogli doći do informacija o tome da li HT Eronet djeluje po sličnom pravilniku – na upit poslan 13. 4. 2018. Odjelu za korporativne komunikacije i Odjelu za računovodstvo do objavljivanja ovog izvještaja nismo dobili odgovor.

28 O ugovoru o pribavljanju, razvoju, produkciji ili koprodukciji programa za radio i TV-emitiranja vidjeti članak Ivana Kutleše (2017).

29 Troškovi reklame i sponzorstva su iznosili oko 260.700 KM (Ured za reviziju institucija FBiH, 2012: 25).

30 Ibid.

4. KRITERIJI ZA IZBOR PONUĐAČA MEDIJSKIH USLUGA

Izbor ponuđača u procedurama javne nabavke zasniva se na najboljem omjeru najniže cijene i kvaliteta usluge. Neki od eliminatornih kriterija, prema Zakonu o javnim nabavkama, jesu da kandidat/ponuđač nije ispunio obaveze u vezi s plaćanjem penzionog i invalidskog osiguranja i zdravstvenog osiguranja, kao i direktnih i indirektnih poreza (ZJN, član 45, st. c i d), a ponuda bi se trebala diskvalificirati i u slučaju sukoba interesa ili korupcije (ZJN, član 53).

Ugovorni organ dodjeljuje ugovor na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude ili najniže cijene (ZJN, član 64). Javni organi su u tenderskoj dokumentaciji obavezani razraditi potkriterije za izbor ekonomski najpovoljnije ponude, koji se mogu odnositi na cijenu, kvalitet, rok isporuke, tehničku sposobnost, ekonomičnost, operativne troškove i druge aspekte ponude, uz obavezu da se u tenderskoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija (ZJN, član 64, stav 2).³¹ Sekundarni izvori ukazuju na to da nedostatak jasne i precizne metodologije za utvrđivanje potkriterija može dovesti do nepravilnosti u procesu dodjele ugovora i predstavlja izazov za ugovorne organe (Voloder 2015a: 38).

Neki primjeri potkriterija za medijske usluge uglavnom se odnose na mjesto sjedišta, tiraž/domet i realizaciju prethodnih ugovora.

31 Kriteriji za dodjelu ugovora prema Pravilniku BH Telecoma za pregovarački postupak je “ekonomski najpovoljnija ponuda sa potkriterijima”, a koja se može odnositi na kvalitet, cijenu (minimalno 70%), tehničku sposobnost, operativne troškove i slično (Pravilnik, član 40, st. 2 i 5).

TABELA 2. PRIMJERI KRITERIJA I POTKRITERIJA

JAVNI ORGAN/PREDUZEĆE	POSTUPAK, KRITERIJI I POTKRITERIJI
Agencija za privatizaciju FBiH Oglašavanje u štampanim medijima	Otvoreni postupak Kriteriji: ekonomski najpovoljnija ponuda Potkriteriji: a. Informacije o tiražu (najmanje 35.000) b. Izjava o broju prodajnih mjesta (minimalno 2.000) c. Referentna lista uspješno izvršenih ugovora ³²
Grad Banja Luka Predstavljanje rada gradske službe u elektronskim medijima	Konkurentski zahtjev Kriteriji: najniža cijena a. Tehnički kapaciteti b. Sjedište u Banjoj Luci c. Ponuđač signalom treba pokrivati Banju Luku, Trebinje, Bijeljenu i Doboj. d. Uspješna realizacija ugovora sa ciljem predstavljanja rada jedinica lokalne samouprave ³³
HT Eronet Usluga planiranja i zakupa medija	Otvoreni postupak Kriteriji za dodjelu ugovora: a. Cijena (učešće 90% u vrednovanju ponuda) i b. Kvalitet ponuđenih kreativnih rješenja po projektnom zadatku (učešće 10%) ³⁴ Uslovi za učešće – tehnička ili profesionalna sposobnost Posjedovanje alata za medijsko planiranje (peplometri) a. Realiziranje sličnih ugovora u prethodnim godinama b. Određen broj uposlenih c. Iskustva u medijskom zakupu Uslovi za učešće – finansijska sposobnost Ukupni godišnji prihod

32 Agencija za privatizaciju FBiH, Obavještenje o dodjeli ugovora 950-1-2-15-5-3/17, “Oglašavanje u štampanim medijima za 2017. godinu”, datum objave: 7. 2. 2017. Ugovor je dodijeljen dnevnom listu Oslobođenje.

33 Grad Banja Luka, Obavještenje o nabavci 320-7-2-226-3-168/16, “Predstavljanje rada Gradske uprave u elektronskim medijima-televizijama”. Datum objave: 8. 8. 2016.

34 Najmanje pet uposlenika na neodređeno vrijeme, minimalno tri uposlenika koji će raditi na poslovima koji su predmet nabavke, a koji moraju imati minimalno tri godine iskustva u zakupu medija u BiH. Izvor: Obavijest o nabavci, HT Eronet, 2011. Dostupna na: https://www.hteronet.ba/upload/natjecaji/nabava_usluga_planiranja_i_zakupa_medija_171510.pdf.

Institucije vlasti i javna preduzeća nemaju smjernice kojima bi se mogli rukovoditi pri definiranju kriterija i potkriterija u nabavci medijskih usluga. U praksi, između ostalog, ostaje uglavnom neobrazloženo zašto su određene nabavke namijenjene upravo štampanim, a druge, npr., elektronskim medijima (vidjeti tabelu 1). Nadalje, nisu uvijek definirani pouzdani načini na koji medij demonstrira da zadovoljava određene kriterije. Kod kriterija koji se odnose na broj prodajnih mjesta (u tabeli 2), od ponuđača se u postupku nabavke traži da o tome podnese izjavu, a slično tome većina medija (posebno štampanih, ali i manjih radio i televizijskih emitera) ne raspolaze podacima nezavisnih istraživanja o njihovom dometu, pa su informacije o tiražu, koje uglavnom plasiraju sami mediji, slab pokazatelj njihovog stvarnog utjecaja. Podaci iz 2006. pokazuju da ukupna cirkulacija svih medija u BiH nije prelazila 90.000 primjeraka (Džihana et al. 2012: 20), a pretpostavlja se da se posljednjih godina dodatno smanjuje. Pored toga, u navedenom primjeru iz Grada Banje Luke može se problematizirati činjenica da se za uslugu praćenja rada gradske službe od ponuđača (elektronskih medija) zahtijeva da signalom pokrivaju i druge gradove (Trebinje, Bijeljina i Doboj), što može biti znak da se ovakve nabavke zloupotrebljavaju za političku promociju na širem geografskom području.

Posljednji primjer u tabeli 2 pokazuje kako se usluge reklamiranja mogu nabavljati i preko marketinških agencija, što znači da odabrana agencija i ugovorni organ, bez provođenja procedure javnih nabavki, određuju medije na kojima će se vršiti reklamiranje.³⁵ Informacije o načinu izbora medija u kojima oglašivačke agencije plasiraju oglašavanje nisu dostupne.³⁶

Kada je riječ o pretplati javnih organa na određenu štampu, motivi mogu biti geografski (tj. pretplata na lokalnu ili kantonalnu štampu), profesionalne potrebe uposlenih, lične preference, ali i odluke zasnovane na političkim i etno-nacionalnim kriterijima (Sokol 2017b: 19).

Za odabir medija u kojem će se oglašavati i koji će pratiti njihov rad, različiti nivoi vlasti, uključujući i općine u BiH, često koriste kriterij gledanosti/slušanosti/tiraž (Omerović 2017). U BiH postoje različite agencije koje se bave mjerenjem i istraživanjem publike, ali mjerenje televizijske publike nije transparentno i smatra se da je pod utjecajem određenih interesnih

35 Ibid.

36 Ne postoji transparentnost ni u smislu objavljivanja izvora prihoda ovih agencija, niti popusta u odnosu na zvanične cijene njihovih usluga. Vidjeti više u Kadić-Maglajić (2018).

grupa (Kadić-Maglajlić 2018). Mjerenja radioslusnosti, čitanosti štampanih medija i posjećenosti *online* medija u BiH provodi agencija IPSOS BiH, ali korisnici njihovih podataka su tek rijetki mediji – svega nekoliko radioemitera i desetak *online* medija.³⁷ *Online* mediji koriste podatke *online* servisa poput Google analytics ili Alexa (Kadić-Maglajlić 2018). Mjerenja u TV-sektoru su posljednjih godina obilježena s nekoliko kontroverzi, kroz koje je ozbiljno narušeno povjerenje u podatke,³⁸ iako neki predstavnici industrije smatraju da su u ovom smislu primjetna izvjesna poboljšanja.³⁹ Međutim, mnoge lokalne televizijske stanice nisu uključene u sistem mjerenja.⁴⁰ Također je problematično to što danas u BiH ne postoji zajednički nastup medijskog sektora u nastojanju da se osigura legitimitet mjerenja televizijske publike. Dok je ranije mjerenja ugovaralo i vlasnik podataka bilo udruženje industrije UMI, koje je (barem u teoriji) balansiralo različite interese medija, oglašivača i agencija, danas se sklapaju pojedinačni ugovori između firme koja vrši mjerenja i pojedinih medija/oglašivačkih agencija. Rezultati istraživanja nisu javno objavljeni, ne postoji revizija sistema mjerenja, te prostor za zloupotrebe nije ni na koji način ograničen. Za sada državni organi u BiH ne djeluju na zaštiti tržišta i osiguranju legitimnosti sistema mjerenja.⁴¹

Problematična je i činjenica da javni sektor ne pravda i jasno ne obrazlaže potrebu za nabavkom medijskih usluga. Potreba za oglašavanjem organa vlasti je, prema riječima stručnjaka za javne nabavke, upitna jer je riječ o servisu građana koji izvršava poslove iz zakonom određene nadležnosti, “koji nisu niti mogu biti na tržištu, i oglašavanje nije način privlačenja korisnika”.⁴² Javni sektor je, međutim, u određenim slučajevima dužan po zakonu objavljivati oglase, poput objavljivanja konkursa, ali krajnja svrha objavljivanja čestitki za praznike ili izdvajanje novca za praćenje

37 Izvor: Agencija IPSOS, pisana prepiska, 3. 4. 2018.

38 Audience Measurement u vlasništvu NMAM Media Audience Measurement Limited s Kipra jedina je ovlaštena agencija za mjerenje TV-programa u Bosni i Hercegovini. Konkurencijsko vijeće je u martu 2016. godine kaznilo ovu agenciju zbog pružanja usluga mjerenja na način da je prema klijentima primijenila različite uslove za istu ili sličnu vrstu poslova, bez jasno utvrđenih kriterija i cjenovnika (Službeni glasnik BiH, 42/16: 122–12). O drugim kontroverzama vidjeti više u Hodžić (2014: 135–137).

39 Izvor: Senad Zaimović, direktor Marketinške agencije “Fabrika”, telefonski razgovor, 13. 4. 2018.

40 Naprimjer, RTV 7. Izvor: Jasna Kapetanović, 27. 3. 2017, intervju.

41 Da su takve intervencije uobičajene u različitim demokratskim državama pokazuju naprimjer Bourdon i Méadel (2015).

42 Izvor: Stanka Pejaković, stručnjak za javne nabavke, pisani odgovor, 24. 2. 2017.

rada organa vlasti ostaje neobrazložena. Mediji bi općenito, a posebno javni mediji, i bez finansijskih naknada trebali izvještavati o radu lokalnih organa vlasti, pa je upitna opravdanost finansiranja medija s tim ciljem.⁴³ Ovo je još problematičnije s obzirom na to da su pojedine lokalne vlasti koje daju novac privatnim medijima da prate njihove rad, poput Doboja i Banovića, istovremeno osnivači javnih lokalnih medija za koje izdvajaju novac kroz direktno finansiranje (Grbešić 2018).⁴⁴ Oglašavanje ili drugi komercijalni ugovori mogu biti legitiman način upoznavanja građana sa određenim politikama, uslugama, pravima i odgovornostima, te u kontekstu kampanja u vezi s pitanjima od javnog značaja, poput onih koja se odnose na sigurnost, javno zdravstvo ili ekologiju, ali bi javni interes svakog pojedinog reklamiranja trebalo jasno obrazložiti, što trenutno nije slučaj.

Komercijalni ugovori za proizvodnju određenih sadržaja, poput pokrivanja rada lokalnih organa vlasti ili izvještavanja o određenim temama, problematični su i u kontekstu regulacije sponzorstva. Ovakvi ugovori između medija i organa vlasti mogu se smatrati sponzorstvom,⁴⁵ a regulacija sponzorstva podrazumijeva obavezu identifikacije i označavanja sponzoriranih sadržaja kako bi gledaoci znali da se radi o sponzoriranom programu i ko je sponzor tog programa (Kodeks o komercijalnim komunikacijama, član 16). Kodeks za štampu i *online* medije u BiH (član 12) nalaže također da se sponzorirani članci moraju jasno označiti te da sponzorirani materijal mora “jasno ukazivati na izvor sponzorisanja”, ali nije definirano šta je sponzorisiranje i da li bi ugovori javnih organa o nabavci medijskih usluga spadali u tu kategoriju. U praksi nije osigurano da se sadržaji finansirani kroz komercijalne ugovore sa lokalnim vlastima identificiraju kao sponzorstvo, uz objavljivanje informacija o izvoru sponzorisiranja.

43 Mehmed Halilović, ekspert za medije, intervju, 24. 2. 2017.

44 Gradska uprava Gradiške dodijelila je ugovor privatnom radiju za praćenje rada načelnika i općinske uprave u iznosu od 24.000 KM, iako je osnivač gradskog radija. Gradska uprava Gradiška, dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti za neprioritetne usluge, 94-0-2-3-11-12/18, “Nabavka usluge medijskog praćenja rada načelnika i opštinske uprave opštine Gradiška putem radija”, datum objave: 7. 2. 2018.

45 Pod sponzorstvom se podrazumijeva učesće javnog ili privatnog lica u “finansiranju audiovizuelnih medijskih usluga ili medijskih usluga radija, odnosno programa sa ciljem promovisanja svog imena, robne marke, imidža, aktivnosti ili proizvoda” (Kodeks o komercijalnim komunikacijama, član 2).

Prema navodima RAK-a, u praksi je u sponzoriranim zabavnim programima uočeno da mediji prilagođavaju scenarij i tok programa kako bi se uvrstile promotivne reference, što “demonstrira direktan utjecaj sponzora na sadržaj i uređivački koncept programa, a što je zabranjena praksa”.⁴⁶ O informativnim sadržajima koje finansiraju vlasti, te o mogućim sličnim nepoželjnim utjecajima, RAK nema sličnih uvida.

Nadalje, postavlja se i pitanje da li su ugovori o medijskom praćenju rada lokalnih organa vlasti u cjelini nelegitimni jer su u suprotnosti s Kodeksom o komercijalnim komunikacijama (član 17, stav 4), u kojem se navodi da “nije dopušteno sponzorisanje vijesti i programa o tekućim događajima”. RAK je u dosadašnjem radu identificirao slučajeve sponzoriranja vijesti i tekućih događaja od strane pravnih lica koja se bave nekom komercijalnom djelatnošću, te je za njih izdavao adekvatna rješenja o kršenju relevantnih odredbi. Međutim, RAK do sada nije razmatrao slučajeve sponzoriranja sadržaja o radu lokalnih vlasti niti je revidirao regulaciju ovih pitanja.⁴⁷

Pored toga, mnoge javne kompanije, poput autocesta ili vodovoda, ne učestvuju u tržišnoj konkurenciji i njihove oglašivačke kampanje često se zbog toga percipiraju samo kao promocija aktualnih rukovodećih struktura tih kompanija i s njima povezanih političkih aktera (CRMA 2018). Ovo je naročito problematično s obzirom na to da većina javnih kompanija posluje sa gubitkom te se izdvajanje novca za oglašavanje smatra nepotrebnim trošenjem javnih sredstava (CRMA 2018). Javni organi i kompanije, međutim, imaju pravo i dužnost javnost informirati, između ostalog, i kroz kampanje, o načinu ostvarivanja prava, te o politikama i uslugama važnim za građane. Zbog toga je važno osigurati i demonstrirati da javne kampanje organa vlasti i javnih kompanija ili drugi komercijalni ugovori sa medijima o proizvodnji određenih medijskih sadržaja imaju jasnu informativnu vrijednost i da služe javnom interesu. Takav zahtjev nije definiran u postojećoj regulativi oglašavanja javnog sektora u BiH (više u nastavku).

46 Helena Mandić, pomoćnik direktora za emitovanje, i Asja Rokša Zubčević, rukovodilac sektora za audiovizuelne usluge i međunarodnu saradnju u emitiranju, pismeni odgovor, 11. 4. 2018.

47 Ibid. Predstavnici RAK-a spominju i direktne subvencije javnih organa za javne medije, koje također mogu biti praćene posrednim utjecajem javnih organa na medijske sadržaje. O subvencijama vidjeti više u Hodžić i Sokol (2018).

5. ORGANI KOJI DONOSE ODLUKE O JAVNIM NABAVKAMA

Prema Zakonu o javnim nabavkama, osim za direktne sporazume u vrijednosti do 6.000 KM, ugovorni organi su obavezni formirati komisije (ZJN, član 13) koje će provesti cjelokupni postupak. Komisije za javne nabavke formiraju se iz redova zaposlenih ugovornog organa, a u podzakonskom aktu koji regulira kreiranje komisija i njihov rad na svim nivoima BiH preporučeno je da imaju najmanje tri člana, da je broj neparan i da su spolovi ravnomjerno zastupljeni (Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za javne nabavke, član 6).⁴⁸ Ugovorni organ može imenovati članove komisije koji nisu uposlenici, s tim da oni ne mogu predstavljati većinu komisije (Pravilnik, član 6, stav 2). Prilikom imenovanja ugovorni organ mora voditi računa o tome da većina članova poznaje propise o javnim nabavkama, da najmanje jedan član ima posebnu stručnost u oblasti javne nabavke, a predviđena je i mogućnost pozivanja stručnjaka gdje predmet javne nabavke zahtijeva specifično stručno i tehničko znanje, ali ovi stručnjaci mogu samo dati preporuke i nemaju pravo glasa (Pravilnik, član 4, st. 1, 3, 4). Pravilnik nalaže da se kao članovi komisije ne mogu imenovati osobe koje bi mogle biti u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim postupkom javne nabavke (Pravilnik, član 7a), te da svaki član mora potpisati izjavu o nepristrasnosti, povjerljivosti i nepostojanju sukoba interesa (Pravilnik, član 7, stav 4). Zadatak komisije za nabavke je da otvara zahtjeve za učešće, javno otvara ponude, uspoređuje ponude, sačinjava zapisnik, te daje preporuke ugovornom organu za donošenje odluke o odabiru ili odluke o poništenju postupka nabavke (Pravilnik, član 5).

Pošto se komisije formiraju interno, javnost nema uvid u njihov rad, proces odlučivanja, kao i sam izbor članova, dok Agencija za javne nabavke ne nadgleda uspostavu ovih komisija (Sokol 2017b: 13). Zakon o javnim nabavkama nalaže da su ugovorni organi dužni provjeriti da li je ponuđač pouzdan i sposoban izvršiti ugovor u skladu s uslovima, ali pojedini primjeri ukazuju na to da ugovorni organi ne provjeravaju da li ponuđači ispunjavaju uslove konkursa. Mediji su dužni, prema tenderskoj dokumentaciji, dostaviti izjave o slušanosti/gledanosti/čitanosti, broju prodajnih mjesta itd., ali ne i

48 U daljnjem tekstu: Pravilnik.

dokaze koji potvrđuju te izjave i podatke, a sami ugovorni organi ne vrše njihovu provjeru.⁴⁹ Pravilnost rada i ispunjavanje uslova mogu pratiti drugi ponuđači, koji imaju pravo na žalbu Uredu za razmatranje žalbi BiH (ZJN, član 93).⁵⁰

Javnost nema uvid niti u imenovanja članova niti u rad komisija za nabavke javnih preduzeća. Prema Pravilniku za nabavke BH Telecoma, komisiju imenuje direktor, izuzev za direktni postupak i pregovarački postupak nabavke reklamno-propagandnih usluga oglašavanja do/uključujući 20.000 KM (Pravilnik, član 42). Prema ovom pravilniku, komisije moraju imati najmanje tri člana i u njima moraju biti stručnjaci u oblasti za koju su imenovani (Pravilnik, član 44, stav 1, i član 46, stav 1). S obzirom na to da se menadžerske pozicije u javnim preduzećima dobijaju na osnovu stranačke pripadnosti i da se odluke o javnim nabavkama donose unutar ovih preduzeća (CIN 2018), pretpostavka je da one lako mogu biti instrumentalizirane za političke svrhe (CRMA 2018). Do sada nije bilo pokušaja da se uvedu mehanizmi koji bi spriječili moguće zloupotrebe.

Na kraju, treba spomenuti i to da Zakon o javnim nabavkama BiH predviđa upravnu i sudsku zaštitu. Agencija za javne nabavke može pratiti postupke javne nabavke na osnovu ugovora, obavještenja, zahtjeva ugovornih organa ili ponuđača, planova nabavki i drugih izvora i upozoriti ugovorni organ o nepravilnosti. Ukoliko ugovorni organ ne ispravi nepravilnost, Agencija može podnijeti prekršajnu prijavu nadležnom sudu.⁵¹ Sudski postupak može dovesti do novčanih kazni za javni organ i odgovorno lice ukoliko se utvrdi postupanje u suprotnosti sa Zakonom (ZJN, dio III).⁵² Agencija do sada nije razmatrala slučajeve nepravilnosti javnih nabavki za kupovinu medijskih usluga i oglašavanja.⁵³ Problematično je i to što Agencija nema ovlasti da sankcionira ugovorne organe koji se ne drže zakona. To bi se u budućnosti moglo promijeniti s obzirom na pripremu novog zakona, koji predviđa i uspostavu Inspektorata za javne nabavke, koji bi nadgledao pravilnost javnih nabavki i u slučajevima kršenja zakona

49 Izvor: Službenici Agencije za privatizaciju FBiH, intervju, 11. 4. 2017.

50 Ibid.

51 Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki, članovi 3 i 9.

52 Između ostalog, i ako primijeni neprimjeren ili ako neopravdano uopće ne primijeni postupak nabavki za dati iznos (ZJN, član 116, stav 2a, c, d), te ako predmet ugovora, konkursne uslove, tehničke specifikacije ili druge elemente javnog poziva prilagodi konkretnom ponuđaču... (ZJN, član 116, stav 2o).

53 Izvor: Đenan Salčin, Agencija za javne nabavke, dopis, 28. 3. 2018.

izricao sankcije.⁵⁴ Za sada, u odsustvu upravnih i sudskih postupaka u slučajevima problematične nabavke medijskih usluga, aktuelni potencijali pravne zaštite nisu adekvatno iskorišteni.

6. MEĐUNARODNE SMJERNICE I ISKUSTVA IZ DRUGIH DRŽAVA

Oglašavanje javnog sektora trenutno nije uključeno u sistem regulacije državne pomoći niti je na drugi način regulirano na nivou evropskih institucija. Iako ne postoje obavezujuće međunarodne norme, preporuke udruženja i institucije poput Asocijacije za građanska prava u Argentini, Interameričke komisije za ljudska prava i Vijeća Evrope idu u pravcu povećanja transparentnosti i sprečavanja proizvoljnih i diskriminatornih odluka o usmjeravanju oglašavanja javnih organa i preduzeća. Visoka stručna grupa za slobode medija i pluralizam Evropske komisije (High-level group on Media Freedom and Pluralism 2013: 28) u neobavezujućem izvještaju preporučuje transparentnu i nepristrasnu distribuciju oglašavanja javnih organa i preduzeća, koja bi bila zasnovana ne samo na broju čitalaca, već i koja bi “aktivno podržala odgovorno novinarstvo i pluralizam”.

Bard i Bayer (2016: 67, 70) smatraju da bi oglašavanje trebalo uključiti u sistem regulacije državne pomoći, da je potrebno uspostaviti redovno godišnje izvještavanje o svim oblicima finansiranja medijskih kompanija iz javnog sektora, te svake druge godine osigurati monitoring nezavisnog tijela, koje imenuje Evropska komisija o tome da li i kako države članice osiguravaju medijski pluralizam i medijske slobode. Za sada, oglašavanje državnih organa i preduzeća uglavnom ostaje najslabije regulirano područje finansijskih odnosa između države i medija.

Oglašavanje javnog sektora, u okolnostima slabe regulacije, zasigurno otvara mogućnost utjecaja na uredničke politike. O zloupotrebi oglašavanja institucija vlasti za finansiranje vlastima lojalnih medija govore različiti

54 Izvor: Anita Knezović, stručni savjetnik za legislativu, Agencija za javne nabavke, intervju, 9. 4. 2018. Sekundarni izvori ukazuju na potrebu za revizijom legislative kako bi se unaprijedila predvidivost, transparentnost i efikasnost pravne zaštite. Zbog ograničenog obima ovog istraživanja i izvještaja, on neće obuhvatati analizu pravne norme u ovom pogledu, ali se za više informacija o pravnoj zaštiti čitalac upućuje na Pejaković (2015).

sekundarni izvori. Tako se u ovom kontekstu spominju značajna izdvajanja vlasti na oglašavanje u Bugarskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Rumuniji (Bard i Bayer 2016: 22, 53) i zloupotrebe u mnogim državama širom svijeta, posebno u Južnoj Americi, Africi i jugoistočnoj Evropi (Podesta 2009; Milošević i Lansner 2014; Thompson i Dragomir 2014).⁵⁵ Analize ulaganja javnog novca u zemljama jugoistočne Evrope pokazale su da su oglašivačke prakse vlasti uveliko korištene za održavanje ili uspostavljanje kontrole nad medijima i da je dostupnost informacija o tim ulaganjima često krajnje ograničena.⁵⁶ Tako su ti podaci u Makedoniji mahom nedostupni, ali su u 2014. godini vlasti otkrile da je tokom prethodne dvije i po godine država na oglašavanje potrošila čak 18 miliona eura, ne navodeći detalje o medijima koji su dobili sredstva i o kriterijima dodjele (Nikodinoska – Grozdanovska i Dimiškovska 2015: 19). U Srbiji je na problematičnu kontrolu države nad medijima, kroz različite oblike finansiranja, ukazao Savjet za borbu protiv korupcije, nezavisna državna institucija. Savjet se u izveštaju iz 2015. godine fokusirao upravo na finansiranje oglašivačkih i marketinških usluga i pokazao da su u periodu 2011–2014. godine 124 javna organa, preduzeća i privredna društva sa većinskim javnim vlasništvom na oglašavanje potrošila više od 60,9 miliona eura (Savjet za borbu protiv korupcije 2015: 17).⁵⁷ U istom izvještaju Savjet upozorava na niz nepravilnosti, poput “usitnjavanja” i provođenja više nabavki malih vrijednosti kako bi se izbjegao otvoreni postupak, subjektivne ocjene ponuda, provođenja pregovaračkih postupaka samo sa jednim ponuđačem, direktnog ugovaranja medijskih usluga bez provođenja postupka javne nabavke i mnogih drugih praksi koje omogućavaju proizvoljne i netransparentne odluke te ukazuju na namjeru da se ugovor dodijeli upravo određenom ponuđaču (Savjet za borbu protiv korupcije 2015: 25, 34, 40). U Sloveniji su također vladajuće strukture zloupotrebljavale oglašivačka sredstva, pa se, naprimjer, od 2004. godine, sa dolaskom nove vlade, oglašavanje organa vlasti i javnih kompanija mijenja, ponekad upravo suprotno tržišnoj logici i podacima o dometu pojedinih medija.⁵⁸

55 Vidjeti također izvještaje za zemlje jugoistočne Evrope u Petković 2014 (ur.).

56 Vidjeti seriju izvještaja Medijskog opservatorija u jugoistočnoj Evropi, dostupno na: <http://mediaobservatory.net/financial-relations>. Također vidjeti izvještaje o tzv. *soft* cenzuri, izdavača World Association of Newspapers, koji se odnose na Srbiju, Mađarsku, Maleziju i Meksiko.

57 O Savjetu vidjeti više u Petković (2016).

58 Vidjeti više u Bašić–Hrvatini i Petković (2008: 75–104).

Mogućnosti diskriminatorne dodjele oglašivačkih sredstava javnog sektora proporcionalne su diskrecionim moćima koje imaju tijela koja odlučuju o oglašavanju (IACHR 2011: 6). U zemljama Južne Amerike, naprimjer, neadekvatan regulatorni okvir ide u prilog “diskreciji u raspodjeli oglašivačkih budžeta države, koji se u nekim slučajevima mjere milionima dolara” (IACHR 2011: 6–7), pa se 2 milijarde dolara koje je administracija predsjednika Enriquea Peñe Nietoa u Meksiku potrošila tokom prethodnih pet godina smatra jakim instrumentom kontrole uredničkih politika (Ahmed 2017; vidjeti i Páez Varela 2017). Dostupni izvori upućuju nadalje na nedostatak autonomije agencije BIK, koja je upravljala oglašavanjem vlasti u Turskoj, i na političke motive distribucije oglašavanja, kao i da je glavni kriterij bio način izvještavanja o vlastima (Yanatma 2016: 45–46). Nadalje, česte veze privatnih oglašivača sa vlastima otvaraju prostor za utjecaj na medije kroz indirektno oglašavanje, koje je još teže identificirati i kontrolirati (Di Tella i Franceschelli 2011: 123). Neki izvori pokazuju da postoji “obilje svjedočenja novinara medija koje finansira vlast o zabranjenim istraživanjima ili o napadima na suparničke političare” (Thompson i Dragomir 2014).

U nekim slučajevima, vlasti su i najznačajniji oglašivač na tržištu (Di Tella i Franceschelli 2011). Na negativnu korelaciju između iznosa oglašavanja države i broja priča o korupciji vlasti u Argentini ukazuje studija Rafaela Di Telle i Ignacija Franceschellija (2011). U zemljama gdje je javni sektor glavni izvor oglašivačkih prihoda veća je vjerovatnoća da će to oglašavanje biti povezano i s pristranim izvještavanjem i manjkom pluralizma. Takav je slučaj u Mađarskoj, gdje učešće javnog sektora doseže 20% ukupnih oglašivačkih prihoda, a drugim državama podaci o učešću nisu ni dostupni (Bard i Bayer 2016: 57). Oglašavanje javnih organa u Mađarskoj se tako smatra korumpiranim na način da vladajuća partija usmjerava novac prijateljskim oglašivačkim agencijama i medijima (prije svega onim čiji su vlasnici u bliskoj vezi sa aktuelnom vlašću), a uskraćuje medijima koji kritikuju vlast ili su nakloni opoziciji.⁵⁹ Povlašteno mjesto ranije marginalnih agencija, kao i pretjerano oglašavanje vlasti u štampanim medijima, radioprogramima i kompanijama za tzv. *outdoor* oglašavanje, uprkos njihovom skromnom dosegu i utjecaju, neki su od indikatora mogućih zloupotreba.⁶⁰

59 Vidjeti više u Lehoczki et al. (2013).

60 Ibid. 10–11.

Nedostatak adekvatne regulative je “glavni razlog što se oglašivački budžeti mogu koristiti za utjecaj na sadržaj komunikacijskih medija” (Botero Marino 2011: 7). U većini slučajeva najveći problem je učestala upotreba izuzetaka od pravila otvorenog postupka javnih nabavki i neprecizno definiranje kriterija javnih nabavki, dok se, naprimjer, u Mađarskoj legislativa o javnim nabavkama ocjenjuje kao namjerno prenormirana i komplicirana kako bi olakšala korupciju (Lehóczki et al. 2013: 10).

Međutim, postoje i dobri primjeri regulacije oglašavanja. U nekim državama, poput Italije i Francuske, naprimjer, transparentnost i distribucija oglašavanja su regulirani dosta uspješno (Bard i Bayer 2016: 53). U Francuskoj se na web-stranicama institucija vlasti objavljuju relevantne informacije o oglašavanju javnih organa (Bard i Bayer 2016: 57). Regulacija oglašavanja javnog sektora u Kanadi se ističe kao jedan od rijetkih dobrih primjera (Botero Marino 2011: 89). Na portalu za javne nabavke Kanade, propisano je da se oglašivačke kampanje moraju planirati u okviru godišnjih planova aktivnosti, objavljene su informacije o oglašivačkim kampanjama posljednjih godina (davalac pomoći, naziv kampanje i iznos) i definirani su kriteriji koje mediji moraju zadovoljiti te je propisano da oglašavanje mora biti relevantno za javnost. Da bi se, naprimjer, štampani mediji mogli kandidirati za oglašavanje javnog sektora, oni moraju, između ostalog, biti mediji od općeg interesa, proizvoditi vijesti, te biti distribuirani na cijeloj teritoriji na koju su sadržajem orijentirani.⁶¹ Od 2016. godine uveden je i novi mehanizam nadzora nad oglašavanjem, gdje se za budžete više od \$500.000⁶² procjenjuje da li je sadržaj vezan za političke partije. To konkretno znači da sadržaj ne smije sadržavati slogane, fotografije, dominantne boje ili druge simbole političke partije, ne smije sadržavati ime, glas niti fotografiju/snimak ministra, članova parlamenta i sl., te mora uključivati činjenice i obrazloženja (Godišnji izvještaj o oglašavanju vlasti u Kanadi 2016–2017: 2). Pored zahtjeva za godišnjim planiranjem, u Peruu se osigurava transparentnost procedura, propisuje da izbor medija za oglašavanje treba biti zasnovan na tehničkim kriterijima i predviđene su

61 Kao indikatori da medij proizvodi vlastite vijesti uzeta je činjenica da je naslovna stranica orijentirana na vijesti, postojanje uredničkog sadržaja, postojanje vijesti o političkim, društvenim, religijskim, kulturalnim, finansijskim, pravnim i drugim temama od interesa za dato područje itd. Vidjeti više na web-stranici Public Services and Public Procurement Canada: <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/selectionmedia-selectingmedia-eng.html> i na <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/government-communications/advertising-oversight-mechanism.html>

62 Kampanje sa manjim budžetom također mogu biti dobrovoljno podvrgnute reviziji.

sankcije za službenike koji ne primjenjuju odredbe zakona (prema Botero Marino 2011: 9). U Španiji se zabranjuje korištenje oglašavanja za “isticanje postignuća javne administracije” kao i oglašavanje tokom izbornog perioda (prema Botero Marino 2011: 9).⁶³ Slične regulative postoje i u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje su uspostavljene smjernice i kriteriji za oglašavanje vlasti, koji ne mogu biti političkog karaktera (IACHR 2011: 8–9).

U nekim državama, kroz sistem javnih nabavki, uspostavljena je centralna baza podataka s informacijama o svim aktuelnim i zatvorenim procedurama nabavki, uključujući obavještenja o javnim nabavkama i ugovore s ponuđačima. Dobar primjer je portal www.enarocanje.si, koji djeluje pod pokroviteljstvom Službenog lista Republike Slovenije (Krajnc 2018). Primjer iz Slovenije gdje je *Javna agencija za sigurnost u prometu* iz nabavki medijskog prostora za oglašavanje isključila agencije na način da se ugovori sklapaju sa medijima direktno (Krajnc 2018) ukazuje na neke od načina za dodatno unapređenje ekonomičnosti upravljanja javnim novcem.

Dobar primjer nadzora nad procedurama javnih nabavki može se naći u Velikoj Britaniji, gdje je tenderska komisija Ureda za komunikacije (UK Government Communication Service) uključena u evaluaciju ponuda iz oblasti komunikacija i pruža strukovnu pomoć za bilo koju fazu priprema strategije i provođenja nabavke. Alternativno rješenje u sastavu tijela koje odlučuje o nabavci dato je u nabavci Hrvatske turističke zajednice (HTZ), koja je u maju 2017. godine pokrenula konkurs za redizajn nastupa na sajmovima turizma, a umjesto HTZ-a, kojem dizajn nije glavna djelatnost, u ime naručioca konkurs je u cjelini provelo Hrvatsko društvo za dizajn (Krajnc 2018).

Važno je spomenuti da u zemljama Sjeverne i Južne Amerike postoji nekoliko pozitivnih primjera sudske prakse kroz koju su se ne samo dokumentirale zloupotrebe oglašivačkih sredstava javnog sektora za osiguranje političke lojalnosti, već su sudovi također ukazali na potrebu za uspostavljanjem regulatornog i legislativnog okvira koji bi sistemski spriječio takve zloupotrebe.⁶⁴

Pored legislative, oglašavanje se u različitim kontekstima dodatno uređuje i kroz samoregulaciju, tj. kroz razvijanje kodeksa vezanog za oglašavanje

63 S obzirom na to da je izvor iz 2011. godine, moguće je da su neke od tih normi izmijenjene, ali još uvijek mogu poslužiti kao instruktivni primjeri za razvoj normi oglašavanja vlasti.

64 Vidjeti više u Botero Marino (2011).

i osnivanje samoregulatorne organizacije koja nadgleda provođenje normi definiranih kodeksom.⁶⁵ Većina evropskih samoregulatornih organizacija uključena je u krovnu organizaciju – The European Advertising Standards Alliance (EASA). EASA je pripremila preporuke i smjernice koje se odnose na najrazličitija pitanja oglašavanja u multimedijalnom komunikacijskom kontekstu.⁶⁶ Kodeksom na nivou pojedinih država se obično definiraju opći principi vjerodostojnosti i odgovornosti prema javnosti, ali i specifične norme vezane za zaštitu maloljetnika, oglašavanje lijekova i hrane itd. U Sloveniji djeluje Oglašivački sud časti, kao dio Slovenske oglašivačke komore (SOZ), a u Hrvatskoj Sud časti u okviru Hrvatske udruge reklamnih agencija. Na koji način se ovakve organizacije mogu oduprijeti koruptivnim praksama na tržištu pokazuje i slučaj Asocijacije mađarskih komunikacijskih agencija (MAKSZ), koja je, prema nepotvrđenim izvještajima, odbila dva zahtjeva za članstvo oglašivačke agencije IMG, vjerovatno zbog neslaganja sa njihovim poslovnim praksama i koruptivnim ugovorima zasnovanim na bliskim vezama sa vladom Viktora Orbána (Lehóczki et al. 2013: 10).

Oglašivačka komora u Sloveniji osnovala je radnu grupu koja je 2012. godine pripremila preporuke za javne uprave u pripremi tendera za kupovinu medijskog prostora,⁶⁷ ali one, nažalost, nisu zvanično preporučene od strane nadležnog tijela (Ministarstvu finansija i ureda za javne nabavke).⁶⁸ U preporukama se ističe važnost specifikacije predmeta nabavke na način da su jasno definirani bar osnovni parametri koje ponuđač treba zadovoljiti, za koje se dodatno savjetuje da budu mjerljivi. Navode se konkretni primjeri usluga koje javni organi najčešće naručuju oglašivačkim agencijama i preporučuju se parametri i elementi koje treba uzeti u obzir.⁶⁹

U Velikoj Britaniji uspostavljen je sveobuhvatan sistem preporuka i podrške za sve koji su uključeni u komunikacijske aktivnosti i kampanje u državnim ili javnim institucijama, gdje se, između ostalog, preporučuje da se javnost

65 Međunarodni savjet za samoregulativu oglašavanja (International Council for Ad Self-Regulation – ICAS) objavio je krajem 2017. godine novo izdanje priručnika za osnivanje samoregulatorne organizacije na nivou države, dostupan na: <https://icas.global/442>.

66 EASA 2016 i EASA (2015).

67 SOZ (2016).

68 Preporučene su prakse u nekim drugim oblastima, npr. kroz Smjernice za javne nabavke za usluge arhitekata i inženjera, za javne nabavke iz područja građevinarstva, informatičkih usluga. Preporuke za poštovanje socijalnih i društvenih uslova kod javnih nabavki. Više na: <http://djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/smjernice>.

69 Smjernice su dostupne ovdje: http://www.soz.si/sites/default/files/prporocila_za_pripravo_javnih_razpisov_-_medijski_zakup_2016.pdf.

obavijesti o svrsi javne potrošnje, jasno obrazlože donesene odluke i način na koji su one donesene, kao i kriteriji evaluacije (Krajnc 2018).

Kroz adekvatnu legislativu i/ili regulativu, trebalo bi prije svega oglašavanje javnog sektora “ograničiti na slučajeve u kojima oglašavanje ima validnu svrhu” (Bard i Bayer, 2016: 67), ograničiti diskreciju javnih organa u dodjeli tih sredstava i sredstva dodjeljivati prema transparentnim procedurama i nediskriminatornim kriterijima.⁷⁰ Kako bi se spriječilo korištenje oglašavanja kao instrumenta utjecaja na medije, potrebno je definirati svrhu, kriterije dodjele sredstva i osigurati nadgledanje oglašavanja.

7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA LEGITIMNIJE I TRANSPARENTNIJE KOMERCIJALNE ODNOSI IZMEĐU MEDIJA I JAVNOG SEKTORA

Ovaj izvještaj ukazuje na potrebu za unapređenjem regulacije oglašavanja i drugih komercijalnih odnosa između javnog sektora i medija, prije svega kroz preciznije definiranje i reguliranje svrhe i kriterija nabavke medijskih usluga, kroz praćenja pravilnosti postupaka i legitimnosti pojedinih praksi i sankcioniranje kršenja Zakona o javnim nabavkama.

Potreba za osiguranjem transparentnosti i legitimnosti finansiranja medija prepoznata je u Strategiji za borbu protiv korupcije 2015–2019. i Akcionom planu za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (APIK) i institucije koje su u Akcionom planu identificirane kao odgovorne za unapređenje transparentnosti (Regulatorna agencija za komunikacije, inspekcijски organi, udruženja novinara), međutim, nemaju ni ovlasti ni kapacitete koji bi osigurali implementaciju tih aktivnosti. Ove institucije i udruženja, kao i druga tijela nadležna za komunikacije, javne finansije i javne nabavke i reformu javne uprave (poput Ministarstva za komunikacije BiH, Agencije za javne nabavke i Ureda za reformu javne uprave), ipak, mogu u okviru svojih nadležnosti doprinijeti transparentnosti komercijalnih (kao i drugih) odnosa između javnog sektora i medija.

⁷⁰ O slučajevima u Južnoj Americi, gdje su sudovi ili komisije dali preporuke, u tom pravcu vidjeti više u Botero Marino (2011: 7–8).

Legislativa i pravilnici za javne nabavke već definiraju generalne principe transparentnosti i legitimnosti postupaka, ali navedene institucije mogu unaprijediti monitoring i primjenu tih pravila i sankcioniranje njihovog nepoštivanja. Dodatno, poštivanje generalnih pravila za procedure javnih nabavki nije dovoljno da bi se osigurala legitimnost i transparentnost nabavki medijskih usluga. Finansijski odnosi između javnog sektora i medija su specifični jer mogu biti zloupotrijebljeni za ostvarivanje kontrole nad medijima. Time se kompromitiraju medijske slobode, kao i uloga medija kao ključnih izvora informacija o pitanjima od javnog značaja. Pregled praksi u BiH i iskustva iz drugih zemalja pokazuju da se u odsustvu odgovarajućih mehanizama za sprečavanje zloupotreba i proizvoljnog odlučivanja oglašavanje javnog sektora treba razumijevati kao prijetnja uredničkoj nezavisnosti i medijskim slobodama. Kako bi se medijima omogućili ovi značajni prihodi, ali istovremeno zaštitila sloboda izražavanja i medija, kao jedna od temeljnih pretpostavki demokratskog društva, potrebno je uvesti dodatna pravila za nabavke medijskih usluga. Praksu u kojoj javni organi nabavljaju usluge proizvodnje određenih sadržaja, poput izvještavanja o radu organa vlasti ili o određenim temama, potrebno je naročito preispitati, regulirati i ograničiti.

Potrebno je da javni organi u Bosni i Hercegovini usvoje i u svome radu implementiraju dodatna pravila/smjernice za oglašavanje i druge komercijalne odnose sa medijima. Pravilnicima se može definirati ono što kroz opći okvir reguliranja javnih nabavki ne može – između ostalog, specificiranjem onoga što spada u legitimnu svrhu oglašavanja i nabavke usluge proizvodnje određenih sadržaja i sprečavanjem političke promocije u tako proizvedenim sadržajima ili reklamama. Kroz definiranje legitimne svrhe i kriterija za ovakve usluge medija, bitno je ograničiti diskrecione odluke nosilaca vlasti, osigurati da ova sredstva služe javnom interesu, te povećati transparentnost i odgovornost u dodjeli ovih sredstava. Usvajanje takvih pravilnika može promovirati Ministarstvo saobraćaja i komunikacija i APIK, a različita tijela i organizacije, poput revizorskih ureda, RAK-a, APIK-a, Agencije za javne nabavke, sudova, udruženja novinara i nevladinih organizacija, mogu dati doprinos u pojačanom nadzoru nad komercijalnim odnosima između javnog sektora i medija.

U ovom izvještaju dajemo generalne preporuke za unapređenje postupaka nabavke medijskih usluga, kao i preporuke za transparentnost, definiranje svrhe i preciziranje kriterija nabavke, te za sastav organa koji odlučuju o nabavkama medijskih usluga.

7.1. GENERALNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE NABAVKI MEDIJSKIH USLUGA

I. Agencija za javne nabavke trebala bi nadgledati i osigurati ujednačeno korištenje termina i kodova za nabavku usluga medija, kojima bi se olakšao pristup informacijama i monitoring nad ovim izdvajanjima. S obzirom na uočeno korištenje različitih naziva i kodova za medijske usluge (poput oglašavanja i marketinga, usluga javnog informiranja, zakupa reklamnog prostora, usluga marketinga), Agencija bi trebala nadgledati i osigurati da javni službenici konzistentno razumijevaju, razlikuju navedene kodove i pravilno ih koriste. Nadalje, organi vlasti, u svrhu povećanja transparentnosti, mogli bi kroz pravilnike usvojiti dodatan sistem označavanja nabavki usluga medija na način da se i javnosti daju na uvid informacije o prirodi ovih odnosa, te da se precizira, naprimjer, o kojoj vrsti usluga je riječ (o emitiranju kojih emisija ili, konkretno, o kakvim uslugama radija) i odakle proizlazi potreba za takvom nabavkom. Te informacije trebalo bi objaviti i koristiti pri evidenciji ovih izdvajanja (u budžetima, izvještajima o izvršenju budžeta osnovne informacije o usluzi, a u planovima javnih nabavki i dodatna pojašnjenja), te bi se na njih trebalo referirati pri nadzoru koji bi provodili i državni organi i nevladine organizacije.

II. Ministarstva finansija na državnim, entitetskim nivoima i na nivou Brčko distrikta javnim organima trebaju dati i jasne upute kako bi se osiguralo da se kroz budžete i izvještaje o izvršenju budžeta jasno i konzistentno, prema kontnim planovima, označavaju sredstva koja se odnose na usluge oglašavanja i druge medijske usluge. Dodatno, trebalo bi osigurati da se ti dokumenti proaktivno i konzistentno objavljuju na web-stranicama organa vlasti.

III. Kako bi se razotkrili i spriječili indirektni utjecaji javnog sektora na medije kroz nabavke usluga koje nisu vezane za medije, u javnim nabavkama različitih vrsta usluga treba učiniti transparentnim podatke

o vezama ponuđača sa vlasničkim strukturama i sa izvorima finansiranja medija. Objavljivanje takvih podataka pomoglo bi u otkrivanju eventualnoga konflikta interesa. U pojedinim slučajevima visokog rizika od favoriziranja kompanija povezanih sa medijskim sektorom mogu se uvesti ograničenja u procedurama javnih nabavki, ali se generalna norma kojom se mediji i sa medijima povezani subjekti automatski isključuju iz procedura javnih nabavki, prema Evropskom sudu pravde, treba smatrati disproportionalnom i neprihvatljivom.⁷¹

IV. Poboljšati nadzor nad procedurama dodjele i potrošnje javnih sredstava dodijeljenih za usluge medija, i to kroz dva nivoa nadzora:

a) osiguranje redovnog prikupljanja i objavljivanja informacija o svim komercijalnim odnosima između javnog sektora i medija, namjeni nabavki, karakteristikama medija koji su izabrani ponuđači (njihova publika, uloga, poštivanje etičkih normi, poštivanje radnih prava, provođenje ranijih usluga za javni sektor itd.) i rezultatima tih usluga, b) periodične detaljne provjere, analize i evaluacije koje bi uključivale procjenu da li je nabavka usluga medija bila legitimna i transparentna, ali i procjenu efekata tih sredstava na medijsko tržište, medijske slobode i pluralizam. Potrebno je povećati nadzor nad pravilnosti provođenja nabavki medijskih usluga kroz postojeće nadležnosti Agencije za javne nabavke, uz povećanje kapaciteta i uvođenje izvršnih ovlasti za izricanje sankcija javnim organima i službenicima odgovornim za nepravilnosti. Revizorski uredi bi trebali pristupiti periodičnim finansijskim revizijama i revizijama učinka javnog oglašavanja i nabavki medijskih usluga (barem jedna revizija svih izdvajanja za medije u periodu od četiri godine). Potrebno je dodatno jačati kapacitete za učestalije revizije, a primjenu revizorskih preporuka potrebno je promovirati kroz pojačan institucionalni pritisak, pritisak javnosti i sankcije. Po uzoru na djelovanje antikorupcijskih tijela u drugim državama, APIK bi u perspektivi mogao doprinijeti monitoringu finansiranja medija kroz komercijalne ugovore i efektima tog finansiranja na medijsko tržište.⁷² Nezavisni konsultanti, nevladine organizacije i novinari istraživači mogu doprinijeti ovom nadzoru. APIK, Ured koordinatora za reformu javne uprave ili drugo tijelo mogli bi za to rezervirati sredstva u svom budžetu

71 Vidjeti više u sažetku pravne službe Evropske komisije (2009).

72 Može se razmotriti jačanje kapaciteta za takvo djelovanje, ali primjer ranije spomenutog antikorupcijskog tijela u Srbiji pokazuje da ovakvo tijelo i u uz vrlo ograničene resurse može dati neprocjenjiv doprinos razotkrivanju koruptivnih odnosa između javnog sektora i medija.

te, na osnovu javnog poziva, izabrati nevladinu organizaciju ili neprofitni centar za istraživačko novinarstvo, koji bi proveo istraživanje na tu temu prema ugovorenim paramentrima, istovremeno obavezujući sve državne organe i javna preduzeća da moraju dostaviti podatke koje to istraživanje uključuje. Analiza i izvještaj bi se pripremali na godišnjoj osnovi, s tim da se na konkursu izvođač može izabrati za naredne dvije godine. Svi ovi izvještaji trebaju biti javno dostupni i redovno objavljeni na web-stranicama organa vlasti, revizorskih ureda i nevladinih organizacija.

V. Regulatorna agencija za komunikacije, tijela nadležna za medijske politike (prije svega ministarstva saobraćaja i komunikacija), Agencija za javne nabavke, te tijela poput APIK-a, Ureda za koordinaciju reforme javne uprave i druga tijela sa srodnim nadležnostima, trebaju **preispitati opravdanost određenih praksi javnih nabavki**, poput nabavki usluga praćenja rada organa vlasti. RAK bi trebao aktivnije pratiti i sankcionirati eventualna kršenja pravila o sponzorstvu, te razmotriti legitimnost aktuelnih obrazaca finansiranja informativnih programa u svjetlu postojeće zabrane sponzoriranja vijesti i programa o tekućim događajima, te tražiti napuštanje ili ograničavanje ovih praksi. Profesionalna zajednica, udruženja medija i novinara i Vijeće za štampu, te druge organizacije civilnog društva trebaju zagovarati napuštanje ili ograničavanje ovakvih praksi na rijetke izuzetke kako bi se zaštitio integritet profesije. Dok ovakve prakse postoje, međutim, u kontekstu regulacije sponzorstva, potrebno je osigurati da se medijski sadržaji plaćeni kroz javne nabavke trebaju tretirati kao sponzorstvo i biti označeni kao i svi drugi sponzorirani sadržaji.

7.2. NORME TRANSPARENTNOSTI I VRSTE POSTUPAKA DODJELE OGLAŠIVAČKIH SREDSTAVA

Agencija za javne nabavke (u daljnjem tekstu: Agencija) trebala bi osigurati konzistentno objavljivanje planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki, kao i redovno uključivanje nabavki medijskih usluga u te planove. To znači i da bi trebalo nadgledati i osigurati da se konkurentski zahtjevi i direktni sporazumi u nabavci medijskih usluga (za koje ne postoji obaveza uključivanja u planove) provode samo u okviru propisanih

ograničenja.⁷³ U planove nabavki potrebno je također uključiti i nabavke medijskih usluga male vrijednosti, koje je moguće unaprijed planirati. Nabavke koje se ne uključuju u planove jer ih nije moguće planirati potrebno je preciznije definirati u slučaju medijskih usluga i ograničiti ih samo na vanredne i hitne situacije. U planovima nabavki treba demonstrirati doprinos konkretne kampanje, odnosno medijske usluge javnom interesu i zadovoljenju konkretnih komunikacijskih potreba građana, te specificirati mjerljive parametre koji to iskazuju.

Web-stranica javnih nabavki u principu omogućava zadovoljavajuću transparentnost u procedurama nabavki,⁷⁴ ali Agencija može dodatno razmotriti omogućavanje pristupa tenderskoj dokumentaciji i nakon zatvaranja konkretnog konkursa, kao i za sve posjetioce web-stranice (a ne samo za registrirane ponuđače). Agencija treba vršiti redovni nadzor i osigurati da tenderska dokumentacija sadrži ključne informacije poput jasno definiranih kriterija izbora i ocjena ponuđača. Trenutno postoji pretraživa baza obavještenja o javnoj nabavci i dodjeli ugovora, ali Agencija dodatno treba objavljivati izvještaje o zaključenim ugovorima i osigurati da javni organi redovno dostavljaju te izvještaje. Također je bitno da se koristi i promovira korištenje dobrovoljnog *ex ante* obavještenja o transparentnosti.

Svaki javni organ treba djelovati u pravcu objavljivanja detaljnih informacija o različitim fazama postupaka javnih nabavki na svojim web-stranicama. Pritom treba osigurati konzistentno objavljivanje osnovnih elemenata ugovora o nabavci na web-stranicama (kako je Zakonom i propisano), na jasno vidljiv način i u pretraživim formatima.⁷⁵ Objavljivanje ovih informacija može promovirati Agencija, ali, u okviru svojih nadležnosti, i APIK, ministarstva komunikacija, Ured koordinatora za reformu javne uprave, RAK i druge institucije.

73 Tako putem direktnog sporazuma ugovorni organ može potrošiti do 6.000 za isti predmet nabavke tokom jedne godine (Pravilnik o postupku direktnog sporazuma, član 2, st. 1 i 2), pa treba osigurati da javni organi ne prevazilaze taj prag.

74 Objavljuju se obavještenja, tj. pozivi o javnoj nabavci, tenderska dokumentacija i ugovori. U slučaju direktnih sporazuma i pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, javni organi se obavezuju da objave informacije na svojim web-stranicama, a odnedavno se i ugovori po direktnim sporazumima objavljuju na web-portalju javnih nabavki. Omogućena je i zadovoljavajuća pretraživost baze javnih nabavki.

75 Vidjeti, naprimjer, PSPC (2018).

Pri nabavci oglašivačkih i drugih medijskih usluga, javni organ treba objaviti informacije o: a) iznosu budžeta koji je odobren za tu uslugu; b) troškovima prema vrsti troškova, uslugama i medijima koji dobivaju sredstva (periodični izvještaji); c) strateškom planu za datu uslugu ili oglašivačku kampanju, koji bi trebao pokazivati kojim komunikacijskim potrebama služi konkretna usluga ili kampanja; d) unaprijed utvrđenim kriterijima izbora ponuđača; e) postupku nabavke, uključujući (gdje je to primjenjivo) javni poziv i ocjene svakog pojedinog ponuđača i odluku s obrazloženjem o izboru ponuđača prema utvrđenim kriterijima (uključujući podatke o ciljnoj publici i dometu medija); f) cijeni i trajanju ugovora; g) medijima (i oglašivačkim agencijama) koji učestvuju u pružanju date usluge (naziv, vlasništvo, povezano i posredno vlasništvo itd.). Ukoliko posrednička agencija bira medije u kojima će biti plasirano oglašavanje, proces izbora medija također treba učiniti jednako transparentnim (objaviti poziv, kriterije, ocjene ponuđača, obrazloženje o izboru ponuđača, informacije o cijeni i trajanju usluga). Sva ova pitanja mogu se uključiti u spomenute pravilnike.

Oglašavanje javnih organa i javnih kompanija i druge komercijalne nabavke medijskih usluga trebaju biti provedene prema otvorenim i transparentnim postupcima javnih nabavki u što većoj mjeri. Kroz dodatne upute, te povećan nadzor, Agencija i revizorski uredi trebaju djelovati na suzbijanju neopravdanog korištenja drugih postupaka javnih nabavki, poput pregovaračkih postupaka bez obavještenja, direktnih sporazuma i sporazuma o koprodukciji.

Javni organi periodično, barem jednom u dvije godine, trebaju **pripremiti i objaviti izvještaje o procedurama i efektima komercijalnih ugovora sa medijima**, uključujući informacije o namjeni, kriterijima, proceduri izbora, sastavu komisije, budžetima, ponuđačima i efektima tih oglašivačkih kampanja ili sadržaja na javni interes i komunikacijske potrebe građana.

Unaprijediti transparentnost i učinkovitost upravne i sudske zaštite (žalbenih i sudskih postupaka), kroz već spomenuto uvođenje izvršnih ovlasti u upravne postupke. Primjeri iz drugih zemalja ukazuju na to da sudski organi mogu imati aktivniju ulogu u sprečavanju diskriminatornih postupaka javne nabavke medijskih usluga, u ukazivanju na pogubne

utjecaje tih praksi na uredničku politiku medija i medijske slobode⁷⁶ i u pozivanju na sistemsku rješenja.

Osigurati veću transparentnost oglašavanja javnih preduzeća. Razmotriti mogućnost da entitetska parlamentarna tijela usvoje izmjene zakona o javnim preduzećima, kojima bi se spriječilo da se informacije o nabavci medijskih usluga tretiraju kao poslovna tajna tih kompanija i da se automatski uskraćuju. Na taj bi se način, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, u slučaju da javna kompanija odbije dostaviti određene informacije, prema zahtjevu za pristup informacijama, u svakom pojedinom slučaju procjenjivalo kroz žalbene procedure da li je javni interes u tom slučaju snažniji od potrebe za zaštitom poslovnih interesa kompanije. Čak i javne kompanije u telekomunikacijskom sektoru, koje su izuzete od primjene Zakona o javnim nabavkama, moraju djelovati u skladu s principima Zakona o slobodi pristupa informacijama i na upite o nabavkama medijskih usluga odgovarati u mjeri u kojoj su tražene informacije u interesu javnosti. U svrhu zaštite medijskih sloboda, od javnih kompanija se može zahtijevati redovno objavljivanje osnovnih informacija, a nezavisni uredi i agencije (revizorski uvidi, APIK, nevladin sektor) vršiti i povremene analize oglašivačkih kampanja gdje bi se obrazložila svrha, strategija i plasiranje kampanja, kriteriji izbora medija i oglašivačkih agencija i ocijenili efekti oglašavanja.

7.3. NAMJENA, SADRŽAJ I KRITERIJI OGLAŠAVANJA I NABAVKE DRUGIH MEDIJSKIH USLUGA

Uz generalni legislativni okvir za javne nabavke, **kroz dodatni pravilnik/smjernice potrebno je definirati legitimnu svrhu i kriterije nabavke medijskih usluga**, te time ograničiti zloupotrebe za političku promociju

76 U ovom kontekstu treba spomenuti presudu Vrhovnog suda u Argentini iz 2007, u kojoj stoji da “diskriminatorna raspodjela oglašavanja vlasti predstavlja indirektnu prisilu koja je u suprotnosti sa slobodom govora” (prema Podesta 2009: 7). U presudi za slučaj uredništva novina Rio Negro protiv uprave Neuquén regije, Sud je zaključio da je uprava narušila slobodu izražavanja time što je povukla oglašavanje iz novina Rio Negro zbog kritičkog izvještavanja, te da uprava mora donijeti odgovarajući pravni okvir da ograniči diskreciju javnih službenika i spriječi ovaj vid proizvoljnosti (Morino Borero 2012: 7). U tom svjetlu, sudovi mogu, pored specifične legislative za javne nabavke, djelovati u sprečavanju diskriminatornih praksi pozivajući se jednostavno na ustavne i zakonske garancije slobode izražavanja i slobode medija.

ili utjecaj na uredničke politike medija i na kraju osigurati da su nabavke medijskih usluga u skladu sa javnim interesom. Tijela nadležna za medijski sektor, prije svega ministarstva komunikacija na različitim administrativnim nivoima, mogu donijeti takva pravila i dati im status zvaničnih politika. Pravilnicima bi trebalo obuhvatiti sljedeće:

- Precizirati da je **oglašavanje javnog sektora i nabavka drugih medijskih usluga dozvoljena samo ukoliko ima jasnu informacijsku vrijednost**, tj. ako obavještava građane o uslugama i politikama javnih organa, o načinu ostvarenja prava građana i o građanskim dužnostima, podiže svijest o pitanjima od javnog interesa, posebno u oblasti sigurnosti i zdravlja, ili obavještava građane o načinu ulaganja žalbi vezanih za javne usluge. Primjer takvih oglašivačkih kampanja bi bilo obavještenje o promjeni procedure ostvarivanja prava na penziju ili kampanja o važnosti vakcinacije ili redovnih zdravstvenih kontrola u ranom tretmanu pojedinih bolesti.
- Kako bi se spriječila zloupotreba oglašavanja i drugih medijskih usluga za političke i partijske ciljeve, potrebno je **onemogućiti da se kroz oglašavanje, kao i kroz druge medijske usluge, promoviraju politički i stranački slogani**, zabraniti da se u njemu spominju imena političkih zvaničnika, stranaka, koriste slični ili isti simboli i druga obilježja kao oni koje koriste vladajuće stranke i zabraniti da se kroz oglašavanje promoviraju postignuća javnih organa.
- **Oglašivačka sredstva, kao i sredstva za druge medijske usluge, moraju se dodjeljivati prema unaprijed utvrđenim, jasnim, transparentnim i nepristrasnim kriterijima**. Time treba onemogućiti da se oglašavanje dodjeljuje kao nagrada ili kazna za određenu uredničku politiku. Pritom treba uzeti u obzir kriterij cijene, dometa i utjecaja određenog medija generalno i posebno u odnosu na populaciju na koju cilja konkretna oglašivačka kampanja. Osim liste tih kriterija, javni organ mora utvrditi preciznije smjernice prema kojima se mediji trebaju ocjenjivati.
- **Za medijske usluge organi vlasti trebaju birati medije, platforme i formate koji, obavezno: a) u najvećoj mjeri garantiraju pristup i diseminaciju informacija, tj. imaju što veći broj čitalaca/gledalaca/**

slušalaca/posjetilaca, posebno među primarnom ciljnom grupom date kampanje; b) imaju informativni karakter. Primarni cilj oglašavanja javnog sektora je informiranje javnosti, pa stoga i medijska platforma kroz koju se oglašavaju javni organi treba biti prije svega informativna. Indikatori koji pokazuju da je medij informativnog karaktera mogu biti: određeni obim informativnog programa, određeni omjer sadržaja u vlastitoj proizvodnji, uključujući vijesti od javnog interesa, o političkim, društvenim, finansijskim, pravnim i drugim temama i dešavanjima od javnog interesa, postojanje uredničkog sadržaja itd.; c) imaju najprihvatljiviju cijenu (među onima koji zadovoljavaju prethodne kriterije).⁷⁷ Cijena ne smije prevazilaziti cijenu koju medij primjenjuje za privatne oglašivače (vidjeti Botero Marino 2011: 20). Prednost u izboru se može nadalje dati medijima koji imaju posebne novinarske rezultate (eventualne nagrade), dobru historiju u poštivanju odluka (samo)regulatornog tijela, u poštivanju obaveza iz radnopravnih odnosa, izmirenju poreskih obaveza itd.

- Tenderska dokumentacija, pored izjava i podataka za utvrđene kriterije**, poput podataka o slušanosti/gledanosti/čitanosti/posjećenosti i sl., treba uključivati i dokaze koji potvrđuju te izjave i podatke, gdje je to primjenjivo. Također, ugovorni organ treba barem povremeno vršiti provjeru dostavljenih podataka, naročito kod ugovora veće vrijednosti i značaja.

Treba napomenuti i to da i institucije vlasti i oglašivačka industrija trebaju djelovati na **unapređenju pouzdanosti i kvaliteta mjerenja publike**, koji će se onda koristiti i kao dobar osnov za odlučivanje o distribuciji oglašivačkih sredstava javnih organa. Mjerenja treba provesti tijelo koje je nezavisno i ima kredibilitet, te moraju biti sveobuhvatna i uključiti i manje, lokalne i medije zajednice, kako ovi mediji ne bi mogli biti neopravdano uskraćeni za oglašivačka sredstva. S obzirom na to da oglašivačka industrija ne uspijeva zajednički djelovati u osiguravanju kvaliteta mjerenja, potrebna je intervencija države u pravcu prevazilaženja aktuelnih kontroverzi. Prije svega, Ministarstvo saobraćaja i komunikacija BiH treba podržati reviziju legitimnosti metodologije istraživanja, te preispitati ispravnost aktuelnog

⁷⁷ Vidjeti, naprimjer, kriterije koje koristi Vlada Kanade u izboru medija za oglašivačke kampanje. Dostupno na: <https://www.tpsgc-pwgscc.gc.ca/pub-adv/selectionmedia-selectingmedia-eng.html>

načina licenciranja opreme za mjerenje. U odsustvu drugih rješenja država može privremeno finansijski i logistički podržati korake u uspostavi i vraćanju povjerenja u sistem mjerenja,⁷⁸ ali se i predstavnici oglašivačke industrije (medija i oglašivačkih agencija), sa druge strane, trebaju obavezati da će iznaći rješenje za održavanje takvog sistema, te formirati udruženje koje bi, umjesto pojedinačnih medija, naručivalo mjerenja. Time bi se ograničila mogućnost zloupotrebe kod ugovaranja cijena mjerenja i eventualne manipulacije podacima.

7.4. TIJELA KOJA DONOSE ODLUKE O NABAVCI MEDIJSKIH USLUGA

Upravljanje oglašivačkim sredstavima ne smije biti isključivo u rukama političkih tijela i dužnosnika. Prema Zakonu o javnim nabavkama, za javne nabavke (osim za direktne sporazume do 6.000 KM) organ vlasti je u obavezi formirati komisiju od minimalno tri člana, koju čine uposleni, od kojih je bar jedan ekspert za datu oblast nabavki. S obzirom na posebnu važnost medija za komunikacijske potrebe građana i demokratizaciju društva, u javnim nabavkama medijskih usluga, međutim, potrebno je zahtijevati učešće većeg broja ekspertskih članova, i među njima i predstavnika civilnog društva i što različitijih društvenih grupa, čime bi se barem u načelu unaprijedila i nezavisnost odlučivanja. Takvim eksternim članovima treba omogućiti pravo glasa. Potrebno je osigurati i to da politički izabrani dužnosnici mogu učestovati u osmišljavanju oglašivačkih kampanja, ali planiranje, vođenje procesa javnih nabavki i izbor medija treba biti prepušten ekspertima službenicima/konsultantima. Aktuelnu odredbu o sprečavanju sukoba interesa u procesu formiranja komisija treba dosljedno primjenjivati, te je potrebno uspostaviti sistem nadgledanja primjene ovih pravila i jačati kapacitete Agencije u tom pravcu.

Potrebno je od javnih organa zahtijevati aktivno objavljivanje informacija o članovima komisije, načinu na koji su izabrani, te o procesu odlučivanja. Slična praksa se može promovirati i u javnim kompanijama.

78 O načinima intervencije države vidjeti više u Bourdon i Méadel (2015).

BIBLIOGRAFIJA

- Azam, Ahmed. 2017. "Using Billions in Government Cash, Mexico Controls News Media." *The New York Times*, 25. decembar. Dostupno na: <https://www.nytimes.com/2017/12/25/world/americas/mexico-press-government-advertising.html>
- Bárd, Petra, i Judit Bayer. 2016. *Comparative analysis of media freedom and pluralism in EU member states*. European Parliament. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf)
- Bourdon, Jérôme, i Méadel Cécile. 2015. "Ratings as Politics. Television Audience Measurement and the State: An International Comparison." *International Journal of Communication*, 9(2015): 2243–62. Dostupno na: <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/3342-15793-1-PB.pdf>
- Botero Marino, Catalina. 2011. *Principles on the regulation of government advertising and freedom of expression*. Inter-American Commission on Human Rights. Dostupno na: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/ADVERTISING%20PRINCIPLES%202012%2005%2007%20reduce.pdf>
- CIN. 2018. "Upravljanje javnim preduzećima: Stranka prije struke." *CIN*, 12. januar. Dostupno na: <https://www.cin.ba/upravljanje-javnim-preduzecima-stranka-prije-struke/>
- CRMA. 2018. "Pogledajte TV film: Kako se finansiraju javni mediji u BiH." *Žurnal.info*, 22. mart. Dostupno na: <http://www.zurnal.info/novost/21031/pogledajte-film-kako-se-finansiraju-javni-mediji-u-bih>
- Di Tella, Rafael, i Ignacio Franceschelli. 2011. "Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals." *American Economic Journal: Applied Economics* 3: 119–51. Dostupno na: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/app.3.4.119>
- Džihana, Amer, Kristina Ćendić, i Meliha Tahmaz. 2012. *Mapping Digital Media: Bosnia and Herzegovina*. Open Society Foundations. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-bosnia-20120706.pdf>
- EASA. 2015. *Best Practice Recommendation on Digital Marketing Communications*. Dostupno na: http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/2015_-_EASA_Digital_Marketing_Communications_Best_Practice_Recommendation_0.pdf

- EASA. 2016. *Best Practice Recommendation on Online Behavioral Advertising*. Dostupno na: [http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/EASA Best Practice Recommendation on Online Behavioural Advertising_0.pdf](http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/EASA_Best_Practice_Recommendation_on_Online_Behavioural_Advertising_0.pdf)
- European Commission Legal Service. 2009. *Summaries of important judgements*. C-213/07 Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias, judgment of 16 December 2008. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/07c213_en.pdf
- Grbešić, Arnes. 2018. "Lokalne vlasti i pored javnih medija finansiraju privatne, bez jasnih kriterija dodjele", MC Online, 10. maj. Dostupno na: <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/lokalne-vlasti-i-pored-usluga-javnih-medija-finansiraju-privatne>
- Government of Canada. "Advertising oversight mechanism." Dostupno na: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/government-communications/advertising-oversight-mechanism.html>
- Government of Canada. 2018. "Annual Report on the Government of Canada: Advertising Activities." Dostupno na: <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/rappports-reports/documents/rappor-annuel-annual-report-2016-2017-eng.pdf>.
- High Level Group on Media Freedom and Pluralism. 2013. *A free and pluralistic media to sustain European democracy*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf
- Hodžić, Sanela. 2014. "Bosna i Hercegovina". U *Značaj medijskog integriteta: vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti*, uredili Brankica Petković, Sandra Bašić-Hrvatini i Sanela Hodžić, 79–185. Mediacentar Sarajevo. Dostupno na: http://media.ba/sites/default/files/znacaj_medijskog_integriteta_vracanje_medija_i_novinarstva_u_sluzbu_javnosti.pdf
- Hodžić, Sanela, i Anida Sokol. 2018. *Transparentnije i legitimnije finansiranje iz javnih budžeta: smjernice za javne organe*. Izvještaj sa preporukama. Mediacentar Sarajevo. Dostupno na: http://media.ba/sites/default/files/transparentnije_i_legitimnije_finansiranje_medija_iz_javnih_budzeta_-_smjernice_za_javne_organe_u_bih_-_bhs.pdf
- Hrvatini, B. Sandra, i Petković, Brankica. 2008. *And you call this a media market*. Mirovni institut. Dostupno na: http://mediawatch.mirovni-institut.si/eng/you_call_this_a_media_market.pdf

- I.Č. 2018. “VTKBiH promovira oglašavanje na Facebooku i Googleu, kompanijama koje ne plaćaju porez BiH”. *klix.ba*, 8. februar. Dostupno na: <https://www.klix.ba/biznis/vtkbih-promovira-oglasavanje-na-facebooku-i-googleu-kompanijama-koje-ne-placaju-porez-bih/180207086>
- IACHR. 2011. “Principles on the Regulation of Government Advertising and Freedom of Expression.” Dostupno na: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/advertising%20principles%202012%2005%2007%20reduce.pdf>
- MSI (Media Sustainability Index). 2017. *Bosnia and Herzegovina*. Irex. Dostupno na: <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-bosnia.pdf>
- Kadić-Maglajlić, Selma. 2018. Radni naslov: *Regulativa i prakse oglašavanja u BiH*. Sarajevo: BH novinari, Mediacentar Sarajevo, Vijeće za štampu i JaBiHEU. Neobjavljen izvještaj za projekt Mediji i javni ugled. Vidjeti: <http://www.media.ba/bs/serijal/mediji-i-javni-ugled>
- Kosar, Kevin R. 2014. “Advertising by the Federal Government: An Overview.” *Congressional Research Service*. Dostupno na: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc332942/m1/1/high_res_d/R41681_2014Jun23.pdf
- Krajnc, Barbara. 2018. Radni naslov: *Regulativa i praksa oglašavanja u zemlji EU*. Sarajevo: Udruženje BH. novinari, Mediacentar Sarajevo, Vijeće za štampu i JaBiHEU. Neobjavljen izvještaj za projekt Mediji i javni ugled. Vidjeti: <http://www.media.ba/bs/serijal/mediji-i-javni-ugled>
- Kutleša, Ivan. 2016. *Analiza sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika. Dostupno na: http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/analiza_sistema_e-nabavki_u_bosni_i_hercegovini_web.pdf
- Kutleša, Ivan. 2017. “Produkcija radio i TV programa: Zloupotrebe i dobre prakse po Zakonu o javnim nabavkama.” *MC Online*, 6. mart. Dostupno na: <http://www.media.ba/bs/magazin-medijska-politika-regulativa/produkcija-radio-i-tv-programa-zloupotrebe-i-dobre-prakse-po>
- MC Online. 2016. *Kroz nove modele finansiranja medija do zaštite javnog interesa*. Dostupno na: <http://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/kroz-nove-modele-finansiranja-medija-do-zastite-javnog-interesa>

- MC Online. 2016a. "Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje". *Mc Online*, 17. avgust. Dostupno na: <http://media.ba/bs/magazin-teme-i-resursi/institucije-u-bih-finansiraju-medije-sa-desetinama-miliona-maraka-godisnje>
- Milošević, Mira, i Thomas Lansner. 2014. *Soft censorship, hard impact: A global review*. World Association of Newspapers and News Publishers. Dostupno na: http://www.wan-iffra.org/sites/default/files/field_message_file/Soft%20Censorship%20Global%20Review%202014.pdf
- Mujkić, Semir. 2017. "Kratko uputstvo: Gdje se oglašavaju institucije i javne kompanije?" *MC Online*, 19. novembar. Dostupno na: <http://www.media.ba/bs/magazin-tehnike-i-forme/gdje-se-oglasavaju-institucije-i-javne-kompanije>
- Nikodinoska, Vesna, i Ljubica Grozdanovska-Dimiškovska. 2015. "Media freedom curbed with public money: State-media financial relations in Macedonia." *South East European Media Observatory*, 29. novembar. Dostupno na: <http://mediaobservatory.net/sites/default/files/StateMedia%20Financial%20Relations%20in%20Macedonia.pdf>
- Omerović, Azra. 2017. "Kako se vlast reklamira: Općine troše stotine hiljada maraka na medije." *Mc Online*, 17. mart. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/kako-se-vlast-reklamira-opcine-trose-stotine-hiljada-maraka-na-medije>
- Páez Varela, Alejandro. 2017. "Government ads, a powerful tool against press freedom in Mexico". *Open Democracy*, 13 novembar. Dostupno na: <https://www.opendemocracy.net/democraciabierta/alejandrop-ez-varela/government-advertising-and-viability-of-mexican-media>
- Pejaković, Stanka. 2016. *Objavlivanje ugovora do transparentnijih javnih nabava u Bosni i Hercegovini: Analiza pravnog okvira*. Sarajevo: Analitika. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/objavlivanje_ugovora_-_studija_web.pdf
- Pejaković, Stanka. 2015. *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini*. Analitika. Dostupno na: http://www.analitika.ba/sites/default/files/pravna_zastita_-_web.pdf
- Petković, Brankica. 2014. *Media integrity matters: Reclaiming public service values in media and journalism*. Peace Institute: South East European Media Observatory. Dostupno na: http://mediaobservatory.net/sites/default/files/media%20integrity%20matters_za%20web_2.pdf

- Petković, Brankica 2016. *Anti-sistem ili kako spasiti novinarstvo: Pozitivni primjeri zaštite medijskog integriteta*. Peace Institute: South East European Media Observatory. Dostupno na: <http://mediaobservatory.net/sites/default/files/A%20Counter-System%2C%20or%20How%20to%20Save%20Journalism.pdf>
- Podesta, Don. 2009. *Soft Censorship: How governments around the globe use money to manipulate the media*. Center for International Media Assistance. Center for International Media Assistance. Dostupno na: https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2015/01/CIMA-Soft_Censorship-Report.pdf
- PSPC. 2018. *2016 to 2017 Annual report on Government of Canada advertising activities*. Public Services and Procurement Canada. Dostupno na: <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/rapports-reports/documents/rapport-annuel-annual-report-2016-2017-eng.pdf>
- Province of Nova Scotia. 2013. *Guidelines on Government Advertising*. Dostupno na: <https://novascotia.ca/cns/pubs/CNS-Advertising-Guidelines.pdf>
- Savjet za borbu protiv korupcije Srbije. 2015. *Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga*. Dostupan na: <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-medijima-konacna-verzija.pdf>
- Schweizer, Corinne Manuel Puppis, Matthias Künzler, i Samuel Studer. 2014. *Media Policy Brief 11, Public Funding of Private Media*. LSE Media Policy Project. Dostupno na: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf>
- Sokol, Anida. 2017a. *Obrasci finansiranja medija iz javnih budžeta: Politički pritisci i finansijska nestabilnost*. Uredila Sanela Hodžić. Sarajevo: Fondacija Mediacentar. Dostupno na: http://www.media.ba/sites/default/files/mc_obrasci_finansiranja_medija_-_final_0.pdf
- Sokol, Anida. 2017b. *Ko odlučuje o finansiranju medija i medijskoj politici? Politička tijela u ulozi medijskih eksperata*. Uredila Sanela Hodžić. Sarajevo: Fondacija Mediacentar. Dostupno na: http://www.media.ba/sites/default/files/politicka_tijela_u_ulozi_medijskih_eksperata_-_drugi_istrazivacki_izvjestaj.pdf
- Sokol, Anida. 2017c. *Da li mediji polažu račune za javni novac koji troše?* Uredila Sanela Hodžić. Fondacija Mediacentar. Dostupno na: http://www.media.ba/sites/default/files/da_li_mediji_polazu_racune_za_javni_novac_-_treci_izvjestaj.pdf

- Sokol, Anida. 2017d. *Kriteriji finansiranja medija: slabo regulirani, neadekvatni ili nepostojeći*. Uredila Sanela Hodžić. Fondacija Mediacentar. Dostupno na: http://www.media.ba/sites/default/files/kriteriji_f finansiranja_medija_-_cetvrti_izvjestaj_-_31._august_2017.pdf
- Ti. BiH. 2017. "Kako javna preduzeća troše novac? Transparentnost javnih nabavki javnih preduzeća?". Transparency International BiH i capital.ba.
- Thompson, Mark, i Marius Dragomir. 2014. "Lapdogs vs. Watchdogs: State Advertising and Media." *Open Society Foundations*. 18. novembar. Dostupno na: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/lapdogs-vs-watchdogs-stateadvertising-and-media>.
- Vella, Matthew. 2017. "How the Maltese government spent over €2.5 million in social media ads." *Malta Today*, 7. novembar. Dostupno na: https://www.maltatoday.com.mt/news/data_and_surveys/81988/maltese-government-social-media-ads
- Voloder, Nermina. 2015a. *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Između teorije i prakse*. Sarajevo: Analitika. Dostupno na: http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/transparentnost_javnih_nabavki_-_web.pdf
- Voloder, Nermina. 2015b. *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učesće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika. Dostupno na: <https://www.cin.ba/wp-content/uploads/2015/04/mapiranje-prepreka-studija-WEB.pdf>
- Voloder, Nermina, i Sanela Hodžić. 2018. *Finansiranje medija u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Udruženje Bh. Novinara, Mediacentar, Vijeće za štampu, JaBiHEU. Neobjavljen izvještaj za projekt Mediji i javni ugled. Vidjeti više: <http://www.media.ba/bs/serijal/mediji-i-javni-ugled>
- Yanatma, Servet. 2016. "Media Capture and Advertising in Turkey: The Impact of the State on News, Reuters Institute for the Study of Journalism. Reuters Institute Fellowship Paper." July 2016, University of Oxford. Dostupno na: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/media-capture-and-advertising-turkey-impact-state-news>
- Zsófia Lehóczki, Attila Mong, Krisztina Nagy, Szonja Navratil, Gábor Polyák, Ágnes Urbán, i Erik Uszkiewicz. 2013. *Capturing Them Softly: Soft Censorship and State Capture in Hungarian Media*. WAN-IFRA. Dostupno na: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_angol.pdf

ZAKONI, REGULATIVE I OBAVJEŠTENJA JAVNIH ORGANA

Direktive Evropske Unije o javnim nabavkama. Dostupno na: https://www.javn nabavke.gov.ba/publikacije/direktive_eu.pdf

Direktiva 2004/17/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. marta 2004, za koordinaciju procedura nabavki subjekata koji djeluju u vodosnadbjevanju, energiji, transportu i poštanskim uslugama. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:en:PDF>.

Kodeks o komercijalnim komunikacijama. *Službeni glasnik BiH*, 3/16.

Kodeks za štampu i online medije. Vijeće za štampu u BiH. https://www.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=9

Konkurencijsko vijeće. 215. Mišljenje po zahtjevu Agencije za javne nabavke BiH za ocjenu relevantnog tržišta telekomunikacija u BiH. Dostupno na: <http://bihkonk.gov.ba/datoteka/Misljenje-JN-29012015-bos.pdf>.

Pravilnik o javnim nabavkama Bh. Telecom. Dostupno na: https://www.bhtelecom.ba/fileadmin/user_upload/bhtelecom/Pravni_akti_Drustva/Pravilnik_o_nabavkama.pdf

Pravilnik o postupku direktnog sporazuma. *Službeni glasnik BiH*, 90/14.

Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki. *Službeni glasnik BiH*, 72/16.

Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za javne nabavke. *Službeni glasnik BiH*, 103/14.

SOZ 2016. *Priporočila javni upravi pri pripravljanju javnih razpisov na področju medijskega zakupa*. Dostupno na: http://www.soz.si/sites/default/files/priporocila_za_pripravo_javnih_razpisov_-_medijski_zakup_2016.pdf

Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki i informacionom sistemu e-nabavki. *Službeni glasnik BiH*, 90/14.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine. *Službene novine FBiH*, 99/13.

Zakon o javnim nabavkama BiH. *Službeni glasnik BiH*, 39/14.

Zakon o javnih naročilih (ZJN-3) [Zakon o javnim nabavkama].
Službeni list Republike Slovenije, 91/2015.

Zakon o javnim preduzećima RS. *Službeni glasnik Republike Srpske*,
75/2004, 78/11.

OBAVIJESTI O NABAVCI I DODJELI UGOVORA

Agencija za privatizaciju FBiH, Obavještenje o dodjeli ugovora 950-1-2-15-5-3/17, “Oglašavanje u štampanim medijima za 2017. godinu”. Datum objave: 7. 2. 2017. Ugovor je dodijeljen dnevnom listu Oslobođenje.

Grad Bijeljina, Obavještenje o dodjeli ugovora, 293-1-2-7-5-39/18, “Medijsko praćenje”. Datum objave: 6.3.2018.

Grad Banja Luka, Obavještenje o nabavci 320-7-2-226-3-168/16, “Predstavljanje rada Gradske uprave u elektronskim medijima-televizijama”. Datum objave: 8. 8. 2016.

Gradska uprava Doboj, Obavještenje o dodjeli ugovora, 103-1-2-5-5-35/18, “Medijsko praćenje Skupštine Grada Doboja, gradonačelnika i Gradske uprave Doboj u okviru zemeljskog i satelitskog TV programa u 2018”. Datum objave: 23.2.2018.

Gradska uprava Gradiška, Dobrovoljno Ex Ante obavještenje o transparentnosti za neprioritetne usluge, 94-0-2-3-11-12/18, “Nabavka usluge medijskog praćenja rada Načelnika i Opštinske uprave opštine Gradiška putem radija”. Datum objave: 7.2.2018.

HT Eronet, 2011, Obavijest o nabavci, Dostupno na: https://www.hteronet.ba/upload/natjecaji/nabava_usluga_planiranja_i_zakupa_medija_171510.pdf.

Lutrija BiH, Obavještenje o dodjeli ugovora, 523-4-2-55-5-29/17, “Oglašavanje Lutrije BiH u svim izdanjima Avaz Roto Press-a”. Datum objave: 3.4.2017.

Lutrija BiH, Obavještenje o dodjeli ugovora, 523-4-2-97-5-53/17, “Oglašavanje Lutrije BiH u svim izdanjima Oslobođenja”. Datum objave: 26. 5. 2017.

- Opavijest o nabavci, HT Eronet, 2011. Dostupna na: https://www.hteronet.ba/upload/natjecaji/nabava_usluga_planiranja_i_zakupa_medija_171510.pdf.
- Općina Gradiška, Obavještenje o nabavci, 594-7-2-99-3-39/16, “Nabavka usluge kontinuiranog praćenja političkih i društvenih dešavanja na području općine Gradiška u elektronskim medijima”. Datum objave: 1.8.2016.
- Općina Ilidža, Obavještenje o dodjeli ugovora 888-4-1-70-5-43/17, “Nabavka službenih glasnika BiH, (polugodišnja pretplata)”. Datum objave 24. 2.2017.
- Općina Sanski Most, Obavještenje o nabavci 305-7-2-1-3-1/16, “Nabavka usluga medijskog predstavljanja općine u pisanim medijima”. Datum objave: 15. 1. 2016.
- Poreska uprava Republike Srpske, Obavještenje o nabavci, 221-7-2-6-3-9/18, “Nabavka usluge medijske kampanje”. Datum objave: 15.3.2018.
- ŠPD Unsko-sanske šume D.O.O., Obavještenje o dodjeli ugovora, 1339-4-2-33-5-112/17, “Usluge informativnog objavljivanja dodatka i pretplata na lokalne novine”. Datum objave: 24.4.2017.
- Ured za reviziju institucija FBiH. 2012. *Izvjestaj o revizij finansijskoj izvještaja*, Autoceste FBiH. Dostupno na: http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/j-pred/pdf/Izvj_JP_Autoceste_FBiH_2012.pdf

INTERVJUI I PISANI ODGOVORI

- Agencija IPSOS, pisana korespondencija, 3.4.2018.
- Anita Knezović, stručni savjetnik za legislativu, Agencija za javne nabavke, intervju, 9.4.2018. i pisana korespondencija, 11.4.2018.
- Đenan Salčin, direktor, Agencija za javne nabavke, pisani odgovor, 28.3.2018.
- Helena Mandić, pomoćnika direktora sektora emitovanja i Asja Rokša Zubčević, rukovodilac sektora za audiovizuelne usluge i međunarodnu saradnju u emitovanju, pismeni odgovor, 11.4.2018.
- Jasna Kapetanović, direktorica RTV 7, intervju, 27.3.2017.
- Mehmed Halilović, ekspert za medije, intervju, 24.02.2017.
- Milena Mastalo, Transparency International BiH, pisana korespondencija, 12.04.2018.

Mirna Stanković Luković, novinarka, okrugli sto, “Kako vlast izdvaja novac za medije”, Mediacentar Sarajevo, 15.3.2018.

Službenici Agencije za privatizaciju FBiH, intervju, 11.4.2017.

Senad Zaimović, direktor marketing Agencije Fabrika, telefonski razgovor, 13.4.2018.

Stanka Pejaković, stručnjak za javne nabavke, pisani odgovor, 24. 2. 2017.

O AUTORICAMA

SANELA HODŽIĆ diplomirala je psihologiju na Filozofskom fakultetu u Sarajevu i magistrirala rodne studije na Centru za interdisciplinarne studije Univerziteta u Sarajevu. Istražuje i objavljuje istraživačke izvještaje vezane za komunikacije i medijske politike i prakse. Neki od novijih izvještaja daju holistički pregled stanja u medijskom sektoru dok su drugi fokusirani na teme poput finansiranja i vlasništva nad medijima ili komunikacijskih praksi u kontekstu građanskih protesta i kriznih situacija. Pored Mediacentra Sarajevo, objavljivala je izvještaje za SEENPM mrežu, Mirovni institut iz Ljubljane, European Journalism Network, Irex, i druge izdavače.

ANIDA SOKOL magistrirala je engleski jezik i književnost na Filozofskom fakultetu u Sarajevu i doktorirala historiju Evrope na Sapienza univerzitetu u Rimu. Radi kao istraživačica i koordinatorica istraživačkih projekata u Mediacentru Sarajevo. Objavljivala je radove o medijskim i jezičkim politikama i politikama memorije.

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

351.712:659.1(497.6)

HODŽIĆ, Sanela

Oglašavanje i drugi komercijalni odnosi
između javnog sektora i medija: smjernice za
javne organe u BiH : izvještaj sa preporukama
/ Sanela Hodžić i Anida Sokol. - Sarajevo:
Mediacentar, 2018. - 57 str.: tabele; 23 cm

O autoricama: str. 57. - Bibliografija: str. 47-56;
bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-584-18-3

1. Sokol, Anida

COBISS.BH-ID 25662214



O MEDIACENTRU

Mediacentar Sarajevo je obrazovna i istraživačka institucija koja podržava razvoj nezavisnih i profesionalnih medija u Jugoistočnoj Evropi. Istraživački program Mediacentra Sarajevo bavi se pitanjima savremene medijske politike, uključujući regulaciju i samoregulaciju, javne radiodifuzne servise, medijsku pismenost, predstavljanje manjina i socijalno zapostavljenih grupa u medijima, kao i općom ulogom medija i novinarstva u procesima demokratizacije u Bosni i Hercegovini i regionu.

Aktivnosti i projekti Mediacentra Sarajevo uključuju programe obuke i obrazovne programe za novinare, a jedan od važnijih programa je i online resursni centar za novinare, koji se nalazi na adresi www.media.ba. Mediacentar Sarajevo od 2004. razvija online digitalni arhiv INFOBIRO (www.infobiro.ba). Sadržaj arhiva čini preko milion novinskih članaka sa područja BiH u periodu od 1850. do danas. Arhiv INFOBIRO posjeduje i najveću kolekciju štampanih publikacija sa prostora BiH iz perioda 1992–1995.

Mediacentar je 1995. godine u Sarajevu osnovao Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.

Više podataka o Mediacentru Sarajevo možete dobiti na www.media.ba.