

# VRAĆANJE JAVNOG INTERESA U FINANSIJSKE ODNOSE IZMEĐU JAVNOG SEKTORA I MEDIJA

Oktobar 2016.

Sažetak:

Institucije vlasti u Bosni i Hercegovini izdvajaju značajna sredstva za medije. Različiti modeli finansiranja, uključujući direktno finansiranje medija iz budžeta institucija vlasti, donacije, plaćene sadržaje u medijima poput promotivnih kampanja, hronika, prijenosa sjednica i slično, te izdvajanja u kontestu oglašavanja, nedovoljno su regulirani.

Ovo su neki od ključnih problema:

- Ograničena je transparentnost podataka o dodijeljenim sredstvima i njihovoj potrošnji, dok monitoring nad utroškom sredstava i generalnim efektom izdvajanja praktično ne postoji.
- Nije osigurana neovisnost donošenja odluka i transparentnost procedura dodjele tih sredstava. Politička tijela upravljaju cijelim procesom.
- Upitni su modeli i kriteriji dodjele sredstava; nije osigurano da se kroz ove obrasce promovira javni interes u medijskom izvještavanju.
- Nisu osigurani mehanizmi zaštite uredničke neovisnosti medija finansiranih iz javnih budžeta.

U konačnici, krajnje je upitno koliko se kroz ova izdvajanja promovira javni interes, sloboda izražavanja i medijski pluralizam. Prema tome, potrebne su hitne i suštinske promjene na nivou politika. Ovaj dokument ima za cilj da analizira problematične aspekte aktuelnih finansijskih odnosa između države i medija, te da ponudi preporuke za razvoj politika kojima će se javni interes učiniti njihovim centralnim principom.

## INSTITUCIJE VLASTI – KONTROVERZAN ALI I SVE VAŽNIJI IZVOR PRIHODA ZA MEDIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Na osiromašenom medijskom tržištu u Bosni i Hercegovini (BiH)<sup>1</sup>, institucije vlasti postaju sve važniji izvori prihoda za medije. Trenutna je procjena da su ukupni prihodi na tržištu oglašavanja u 2015. godini iznosili 77,6 miliona KM<sup>2</sup>, dok godišnja izdvajanja različitih institucija vlasti za medije iznose preko 30 millina KM.<sup>3</sup> Pored direktnog finansiranja javnih lokalnih medija, povremenih donacija za medije, različitih komercijalnih ugovora za posebne projekte ili za oglašavanje, smatra se da i o oglašavanju dviju javnih telekomunikacijskih kompanija, koje su ujedno i najveći domaći oglašivači, odlučuju vodeće političke partije.

Iskustva iz drugih zemalja pokazuju da komercijalni prihodi na malim medijskim tržištima, kakvo je i Bosna i Hercegovina, nisu dovoljni za održivost medijskog sektora<sup>4</sup>, pa finansiranje iz budžeta institucija vlasti može biti važan faktor u održivosti medija i zaštiti interesa građana.

Obrasci finansiranja medija iz javnih budžeta u BiH, međutim, ne ispunjavaju minimalne uslove pod kojima bi interes građana bio promoviran: nema procjene javnog interesa na kojoj bi bili zasnovani kriteriji za dodjelu sredstava, odluke donose direktno politička tijela, transparentnost procedura odlučivanja i izdvajanja za medije je ograničena, te ne postoje nikakvi napori da se osigura urednička neovisnost medija koji dobijaju sredstva. U praksi, ove finansijske relacije obilježene su različitim kontroverzama, uključujući optužbe o nagrađivanju medija lojalnih vladajućim strankama, uslovljavanju finansiranja uredničkom lojalnošću, te donekle o zloupotrebi javnih sredstava za ličnu finansijsku korist menadžera javnih kompanija, oglašivačkih agencija i medija.

**FINANSIRANJE MEDIJA IZ BUDŽETA VLASTI MOŽE BITI VAŽAN FAKTOR U ODRŽIVOSTI MEDIJA, ALI OBRASCI FINANSIRANJA MEDIJA IZ JAVNIH BUDŽETA U BIH NE ISPUNJAVAJU MINIMALNE USLOVE POD KOJIMA BI INTERES GRAĐANA BIO PROMOVIRAN.**

1 Medijsko tržište snažno je pogođeno ekonomskom krizom, a uz to se suočava sa trendovima migracija internacionalnih oglašivača na susjedna tržišta i na nemedijske platforme, dok je interes međunarodnih donatora za lokalni medijski sektor također u opadanju. Nasuprot svim očekivanjima, za to vrijeme, tržište ostaje prezasićeno ogromnim brojem medija. Broj emitera praktično ostaje isti, čime se otvaraju pitanja o motivima za njihovo postojanje i o legitimnosti izvora prihoda.

2 Uključujući outdoor; procjena oglašivačke agencije "Fabrika".

3 Podaci Centra za razvoj medija i analize, CRMA, još neobjavljena analiza.

4 Vidjeti Milosavljević M., "Financing of Media in South-East Europe", dostupno na: <http://mediaobservatory.net/radar/financing-media-south-east-europe> (datum pristupa: 20. august 2015).

Različiti oblici finansiranja medija iz javnih budžeta u Bosni i Hercegovini uključuju:

- **FINANSIRANJE LOKALNIH JAVNIH EMITERA**, tj. 12 TV i 61 radiostanice (od ukupno 42 TV i 140 radiostanica), koji nisu privatizirani i direktno se finansiraju iz budžeta općina i kantona u BiH. Na ovu vrstu izdvajanja otpada većina iznosa koji se uplaćuju medijima, sugeriraju podaci Centra za razvoj medija i analize (CRMA). Iznos godišnjeg budžeta za pojedinačne javne medije varira od nešto preko 110.000 KM za RTV Visoko, pa do blizu četiri miliona KM za TVSA, koju finansira Kanton Sarajevo<sup>5</sup>. Urednička neovisnost ovih javnih medija nije ni na koji način zaštićena, te su oni u poziciji konfliktne i direktne ovisnosti o političkim tijelima o kojima bi najviše trebali izvještavati.
- **REDOVNO FINANSIRANJE JAVNIH NOVINSKIH AGENCIJA - FENA-E I SRNA-E** – iz budžeta entiteta Federacije BiH, odnosno Republike Srpske. Budžetska sredstva za SRNA-u iznose oko 1,7 miliona KM, te oko 2,6 miliona KM za FENA-u godišnje. Slično kao i kod lokalnih javnih medija, ove su agencije u poziciji direktne ovisnosti o političkim tijelima, koja donose odluke o njihovim prihodima.<sup>6</sup>
- **DIREKTNE SUBVENCIJE ZA MEDIJE**, na različitim nivoima vlasti. Najčešće spominjane u javnosti su donacije Vlade Republike Srpske, dodijeljene u periodu 2009–2012, tokom kojeg je nekoliko medija ukupno dobilo više od 17,46 miliona KM<sup>7</sup>. Procedure dodjele tih sredstava kritikovane su zbog nejasnih kriterija, nedostatka transparentnosti i upitne selekcije medija kojima su dodijeljena sredstva. Posebno je zabrinjavajuće da se iste prakse nastavljaju bez obzira na navedene kritike<sup>8</sup>. Premda posljednjih nekoliko

5 Podatke ustupila CRMA, podaci prikupljeni krajem 2015. i početkom 2016. godine.

6 Vidjeti Hodžić, S., *Finansijske veze između medija i države u Bosni i Hercegovini*, Fondacija Mediacentar, 2016. Dostupno na: <http://media.ba/bs/publication/finansijske-veze-između-medija-i-drzave-u-bosni-i-hercegovini> (datum pristupa: 25. mart 2016).

7 Prvih su godina primarni bili ekonomski kriteriji, poput broja zaposlenih, dok su 2011. godine finansirani konkretni projekti. Izvor: Centar za istraživačko novinarstvo, članak dostupan na: <https://www.cin.ba/vlada-rs-a-nastavlja-finansirati-privatne-medije/> (datum pristupa: 21. septembar 2015). Na nivou lokalne samouprave također postoje prakse donacija za medije, ali su informacije o njima raštrkane i revizija tih praksi vrlo je ograničena.

8 U 2010. godini, odluka o selekciji medija kojima će biti dodijeljena sredstva objavljena je čak i prije nego što je istekao rok za aplikacije. Izvor: Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), članak dostupan na: <https://www.cin.ba/vladini-milioni-za-privatne-medije-u-rs-u/>; smatra se da su ova izdvajanja korištena za održavanje kontrole nad većinom medija u Republici Srpskoj. Vidjeti, npr., izjave Željka Raljića i Suzane Mijatović u: Hodžić, S., *Bosna i Hercegovina, u: Značaj medijskog integriteta*, Fondacija Mediacentar, str. 122. Dostupno na: [http://www.media.ba/sites/default/files/znacaj\\_medijskog\\_integriteta\\_vracanje\\_medija\\_i\\_novinarstva\\_u\\_sluzbu\\_javnosti.pdf](http://www.media.ba/sites/default/files/znacaj_medijskog_integriteta_vracanje_medija_i_novinarstva_u_sluzbu_javnosti.pdf) (datum pristupa: 25. juli 2016).

godina nisu zabilježena slična izdvajanja, cijela oblast ostaje slabo regulirana na svim nivoima vlasti, što ostavlja otvorenu mogućnost zloupotrebe javnih sredstava.

- **RAZLIČITE VRSTE UGOVORA IZMEĐU ORGANA VLASTI I MEDIJA**, najčešće definirani kao komercijalni ugovori za određene usluge, kao što su medijsko pokrivanje sjednica lokalnih vlasti ili praćenje određenih tema od posebnog značaja. Nije osigurano dosljedno evidentiranje ovih izdvajanja niti monitoring, te informacije nisu lahko dostupne.
- **OGLAŠIVAČKE KAMPANJE RAZLIČITIH INSTITUCIJA VLASTI**, gdje je u javnosti najviše spominjano nekoliko kampanja entitetskih ministarstava<sup>9</sup>, kritikovanih zbog navodne zloupotrebe za promociju političkih interesa, nepoštivanje procedura javnih nabavki i dodjelu sredstava medijima i oglašivačkim agencijama bliskim određenim političkim partijama.<sup>10</sup>
- **OGLAŠIVAČKI UGOVORI JAVNIH KOMPANIJA** za koje se smatra da su pod kontrolom pojedinih političkih stranaka.<sup>11</sup> Pritom su zabilježene drastične promjene u iznosima oglašivačkih ugovora, u zavisnosti od toga da li urednička politika medija odgovara rukovodstvu kompanija i s njima povezanim akterima.<sup>12</sup> Neki izvori također ukazuju na moguću zloupotrebu dijela oglašivačkog novca za izborne kampanje stranki sa kojima su ove kompanije povezane.<sup>13</sup>

9 Npr., 2012. godine Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH realiziralo je kampanju u vrijednosti od oko 3,37 miliona eura, koja se našla pod udarom kritika zbog nepoštivanja procedura nabavke, dodjeljivanja sredstava medijima i marketinškim agencijama naklonjenim političkoj stranci kojoj pripada ministar, te zbog promocije političke stranke umjesto javnog interesa. Ovo nije bio izoliran slučaj, pa su slične kritike vezane uz ranije kampanje “Nije kasno za bolji život” te promotivni video “Ponosan na Srpsku”.

10 Posljednjih godina ovakve su kampanje rijetke, pa ih tako, u 2013. i 2014, na nivou entiteta, skoro nije ni bilo. Samo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodosnadbijevanja RS-a dodijelilo oko 28.946 eura za 10 medija u Republici Srpskoj. Izvor: Odgovor Vlade RS-a, 16. septembar 2015. godine.

11 Politička lojalnost se osigurava posebno kroz politizirana imenovanja direktora kompanija. Ovo se prije svega odnosi na dva najveća domaća oglašivača, javne telekomunikacijske kompanije koje djeluju na području Federacije BiH (BH Telekom i HT Mostar).

12 Oglašavanje kompanije HT Mostar u magazinu Slobodna Bosna, npr., drastično je palo (sa 17.333 eura u 2009. na 2.556 eura u 2010), nakon što je Slobodna Bosna objavila tekstove o zloupotrebi položaja i pranju novca kroz oglašivačke ugovore između HT Mostar i oglašivačke agencije SVR-SA. Slično tome, nakon što je direktor Dnevnog avaza osnovao političku stranku i započeo politiku antagonizma prema stranci SDA (koja se povezuje s kompanijom BH Telekom), vrijednost ugovora između BH Telekoma i Dnevnog avaza pala je u 2011. godini na tek oko 3,4 posto u odnosu na 2009. godinu, kada je iznosila oko 118.959 eura. Više u Hodžić, S. 2014.

13 Samra Lučkin, direktorica agencije “Boram”, konferencija OSCE-a, septembar 2013. Ove sumnje dodatno su potkrijepljene odsustvom transparentnosti finansiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja. Vidjeti više na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/05/Finansiranje-politickih-partija-pred-Opste-izbore-2014-.pdf>, (datum pristupa: 18. oktobar 2015).

## 2.1. PROBLEMATIČNI ASPEKTI NAVEDENIH IZDVAJANJA ZA MEDIJE

- **SLABA DOSTUPNOST PODATAKA O FINANSIRANJU MEDIJA.** Ni organi vlasti ni mediji ne objavljuju proaktivno takve informacije. Budžeti institucija vlasti, uključujući informacije o izdvajanjima za medije, u većini slučajeva nisu dostupni na njihovim web-stranicama<sup>14</sup>. Ne postoji centralizirani registar tih podataka, već su oni raštrkani između velikog broja administrativnih jedinica u BiH (155 različitih nivoa vlasti), što otežava uvid u navedena izdvajanja. Službeni listovi svih organa vlasti sadrže informacije o ovim izdvajanjima, ali je pristup komercijalan, tj. baziran na pretplati. Pored toga, pristup informacijama, garantiran zakonima o pristupu informacijama (ZoSPI), u praksi je ograničen.<sup>15</sup> Iskustva CRMA-e, npr., ukazuju na nizak stepen odgovora od tek 55 odsto, od ukupno 785 zahtjeva za informacijama koje su uputili institucijama vlasti krajem 2015. i početkom 2016. godine. Institut zaštite komercijalnog interesa treće strane i zaštite privatnih podataka još uvijek se zloupotrebljava za uskraćivanja informacija.<sup>16</sup>
- **LOŠI FORMATI U KOJIMA SU POHRANJENI PODACI** te neujednačene prakse formatiranja. Formati često ograničavaju pretraživost podataka, pa su tako jpeg formati relativno česti, a neke institucije čak podatke dostavljaju u hard copy formatu.
- **NEADEKVATNO I NEKONZISTENTNO OZNAČAVANJE SREDSTAVA DODIJELJENIH MEDIJIMA.** Ova se izdvajanja često podvode pod generalne bužetske stavke iz kojih je nemoguće izdvojiti iznose koji su dodijeljeni medijima.
- **TRANSPARENTNOST PROCEDURA I KRITERIJA DODJELE SREDSTAVA JE OGRANIČENA.** Informacije nisu lahko dostupne, a ako govorimo o oglašavanju

<sup>14</sup> Sekundarni izvori sugeriraju da je tek tri posto institucija na svojim web-stranicama objavilo informacije o budžetu iz 2012, 2013. i 2014. godine, pri čemu je sličan broj institucija koje su objavile informacije o realizaciji budžeta za 2012. i 2014. Vidjeti više u Analitika 2014. Izvještaj dostupan na: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/rezultati-istrazivanja-dostupnost-informacija-na-sluzbenim-web-prezentacijama-javnih> (datum pristupa: 18. juli 2016).

<sup>15</sup> Vidjeti, npr., izvještaj CIN-a iz 2015, dostupan na: <https://www.cin.ba/odstupanje-od-slobodnog-pristupa-informacijama/> (datum pristupa 16. oktobar 2015. godine). Isto tako, upućivanje na službeni glasnik za pristup informacijama, umjesto dostavljanja traženih informacija, sa kojim se Mediacentar susreo tokom istraživanja, problematična je praksa organa vlasti, imajući u vidu da su službeni glasnici dostupni samo pretplatnicima i u formatu koji nije jednostavan za pretraživanje.

<sup>16</sup> Izvor: Lejla Bičakčić, direktorica Centra za istraživačko novinarstvo, konsultativni sastanak održan 22. januara 2016. godine u Medi centru Sarajevo. U Zakonu o slobodi pristupa informacijama, komercijalni interesi treće strane, kao i privatnost treće osobe jesu spomenuti kao eventualni izuzetak od slobode pristupa informacijama. Međutim, kako zakon precizira, ukoliko se utvrdi javni interes da se tražene informacije saopće, nadležni organ je dužan to učiniti, čak i ako su utvrđeni navedeni izuzeci. Javni interes se procjenjuje naročito s obzirom na postojanje opasnosti po zdravlje i sigurnost te postojanje bilo kakvog prijestupa ili zloupotrebe vlasti (vidjeti, naprimjer, članove 6, 7 i 8 ZoSPIFBiH, Službene novine FBiH 32/01, 48/11; slične su formulacije u ZoSPI-ju na nivou RS-a i BiH). U praksi se, međutim, zaštita interesa treće strane naprimjer koristi kao razlog za uskraćivanje informacija o javnim tenderima.

javnih kompanija, informacije o visini ulaganja, selekciji medija i bilo kojim detaljima o oglašavanju smatraju se poslovnom tajnom<sup>17</sup>.

- **ODLUKE O IZDVAJANJIMA** (uključujući i direktna izdvajanja iz budžeta, različite donacije i ugovore) **DONOSE** ista **POLITIČKA** tijela o kojima bi mediji trebali izvještavati.<sup>18</sup> Pritom ne postoje mehanizmi koji bi spriječili instrumentaliziranje tih odluka.
- **NE POSTOJE GARANCIJE UREDNIČKE NEOVISNOSTI MEDIJA KOJI PRIMAJU JAVNA SREDSTVA**. Prije svega, u lokalnim javnim medijima ne postoji garancija neovisnog imenovanja upravljačkih struktura i taj izbor se smatra iznimno politiziranim.<sup>19</sup>
- **LEGITIMNOST TRŽIŠNE POZICIJE LOKALNIH JAVNIH MEDIJA** upitna je u svjetlu moguće nelojalne konkurencije i snižavanja cijena oglašavanja; sredstva dobivena od institucija vlasti stavljaju ih u poziciju gdje mogu snižavati cijene do nivoa koji ugrožava prihode i održivost privatnih medija koji djeluju na istom tržištu. Da stvar bude gora, ne postoji nikakav monitoring tržišnog odnosa privatnih i javnih medija.
- **MONITORING IZDVAJANJA ZA MEDIJE JE OGRANIČEN**. Organi vlasti često ne raspolažu informacijama o izvršenju budžeta nakon što dodijele sredstva, a pogotovo ne o učinku tih izdvajanja.<sup>20</sup> Javni revizorski uredi vrše monitoring koji dijelom obuhvata i transakcije medijima. Međutim, mehanizmi implementacije revizorskih preporuka pokazali su se praktično nepostojećim, s obzirom na to da se nepravilnosti u dodjeli sredstava medijima nastavljaju bez obzira na rezultate revizija.<sup>21</sup> Nadalje, javni uredi za reviziju nemaju kapacitete za redovnu reviziju svih lokalnih organa vlasti

17 Zakon o javnim preduzećima FBiH, član 4, Službene novine FBiH 08/05, 81/08, 22/09 I 109/12; Zakon o javnim preduzećima RS-a, Službeni glasnik 75/04, 78/11 ne sadrži precizno definirane odredbe o tome da li ove informacije spadaju pod poslovnu tajnu.

18 O izdvajanjima za lokalne javne medije odlučuje npr. općinsko vijeće pri usvajanju budžeta (na prijedlog načelnika općine), odnosno skupština kantona (na prijedlog kantonalnog premijera).

19 Naprimjer, u javnosti su spomenuti pritisci na RTV Goražde u 2014. godini, uključujući politizirana imenovanja na rukovodne funkcije, navodne telefonske pozive u kojima se prijeto da će zaposlenima biti uskraćene plaće, te smanjenje budžeta neproporcionalno u odnosu na druge institucije finansirane na nivou kantona. Vidjeti naprimjer: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/kantonalni-vlastodrsci-zele-televizije-za-vlastitu-promociju-a-novinare-ne-placaju/140131025> (datum pristupa: 4. oktobar 2015). Pored toga, sveprisutna autocenzura smatra se rezultatom, između ostalog, finansijske ovisnosti ovih medija. Kako je rekao jedan od zaposlenih na lokalnoj TV-stanici, “osjeća se atmosfera da (...) na neki način morate biti pokorni” (u: Hodžić, 2014, str. 153).

20 Izvor: Mirsada Janjoš, rukovodilac Sektora za finansijsku reviziju institucija u FBiH, konsultativni sastanak, 22. januara 2016. godine, u Mediacentru Sarajevo.

21 U prilog tome govore, npr., iskustva Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, nakon revizorskog izvještaja iz 2010. godine, koji ukazuje na nedostatak transparentnosti i nejasne kriterije po kojima je Vlada RS-a dodijelila sredstva medijima. Generalni sekretarijat nastavlja sa istom praksom. Vidjeti, npr., Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Republike Srpske za 2011. godinu, dostupan na: [http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report\\_attachments/imported/R1o29-12.pdf](http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/imported/R1o29-12.pdf) (datum pristupa: 20. juli 2016. godine). Na ignoriranje revizorskih preporuka ukazala nam je i Glavna služba za reviziju RS-a, pisana prepiska, 21. januar 2015. godine.

ili lokalnih medija, pa bi bilo kakve zloupotrebe lahko mogle proći bez uvida javnosti. Moguća je i zloupotreba produkcijskih i koprodukcijskih ugovora u sektoru emitiranja, koji institucije vlasti mogu koristiti bez opravdanja, te se pritom osloboditi obaveze za provođenje procedura javnih nabavki.<sup>22</sup>

- KRITERIJI ZA DODJELU JAVNIH SREDSTAVA SU UPITNI i nije jasno da li, u kojem smislu i u kojoj mjeri ovi mediji doprinose javnom interesu. Javni su mediji u obavezi da emitiraju određene vrste programa, poput informativnog i edukativnog programa<sup>23</sup>, ali ne postoji redovan monitoring i evaluacija njihovog sadržaja.

Institucije vlasti ne vrše monitoring gore navedenih pitanja, pa je teško utvrditi u kojoj mjeri postoji zloupotreba različitih izdvajanja za medije. Ono što zasigurno znamo jeste da ne postoje adekvatne proceduralne garancije transparentnosti i legitimnosti različitih vrsta izdvajanja za medije, te da su njihovi efekti, u smislu javnog interesa, krajnje upitni. U isto vrijeme, postoji manjak inicijativa na nivou politika da se to promijeni i da se javni interes ugradi u sve obrasce dodjele sredstava medijima.

### 3. FINANSIRANJE MEDIJA IZ JAVNIH IZVORA: MEĐUNARODNI STANDARDI

Finansiranje medija iz budžeta organa vlasti uobičajeno je u mnogim razvijenim zemljama u Evropi i svijetu<sup>24</sup>, kao dio politika čiji je nominalni cilj unapređenje javnog interesa, koji je najčešće fokusiran na medijski pluralizam i profesionalizam.<sup>25</sup> Tradicionalni oblici pomoći za medije uključuju direktna izdvajanja za različite vrste medija, finansiranje specifičnih sadržaja, sniženu

---

22 "Ugovori o pribavljanju, razvoju, produkciji ili koprodukciji programa za radio i televizijsko emitiranje" navedeni su u Zakonu o javnim nabavkama kao izuzetak od primjene ovog zakona (naveden, npr., u Aneksu II, dio C, Zakona o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik 39/14). Mirsada Janjoš, rukovodilac Sektora za finansijsku reviziju institucija u FBiH, ukazala je na moguće zloupotrebe na sastanku održanom u januaru 2016. godine.

23 Svi javni emiteri moraju imati najmanje 40 posto programa posvećenog vijestima, informativnom i obrazovnom programu, od čega bi 10 posto trebalo biti posvećeno pitanjima koja se odnose na izbjeglice i raseljene osobe u BiH, manjine i ugrožene kategorije. Pored toga, najmanje šest posto programa (za javne TV-stanice) ili četiri posto (za radiostanice) trebalo bi biti posvećeno programima za djecu (Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija, član 28, i Pravilo 77/2016 o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga, član 29).

24 Vidjeti više u: Schweizer C. et al., Public Funding of Private Media [Finansiranje privatnih medija iz javnih budžeta], Media Policy Brief [Sažetak studije medijske politike] 11, London School of Economics and Political Science, London 2014. Dostupno na: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf> (datum pristupa: 29. august 2015. Godine).

25 Vidjeti, naprimjer, Evan Ruth, Media Subsidies [Podsticaji medijima], dokument organizacije ARTICLE 19, London, 1999. Dostupno na: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/media-subsidies.pdf> (datum pristupa: 20. august 2015).

stopu PDV-a, smanjene cijene distribucije i slične olakšice za štampane medije, te indirektnu podršku kroz novinarske ili poslovne treninge.

Indirektna podrška, poput sniženja PDV-a, ima upitne efekte po kvalitet i pluralizam medija<sup>26</sup>, ali se procjenjuje da su modeli direktnog finansiranja medija u cjelini doprinijeli javnom interesu.<sup>27</sup> Tako i Živković (2016, str. 6)<sup>28</sup> ukazuje na činjenicu da zemlje sa tradicijom aktivnih medijskih politika i direktnih subvencija za medije konstantno dobivaju najviše ocjene u pogledu medijskih sloboda, dok su zemlje bez takvih subvencija, poput Mađarske ili Bugarske, često pod udarom kritike zbog štetnih veza između medija i vlasti.

U cjelini, duga historija finansiranja medija iz javnih budžeta pokazuje da je javno finansiranje medija odavno prepoznato kao obavezan dio demokratskih medijskih politika. Međutim, usljed promjena u medijskom okruženju, posljednjih godina efekti ovakvih ulaganja pokazali su se ograničenim.<sup>29</sup> Prihodi na medijskom tržištu generalno opadaju, konkurencija se povećava, novinarske redakcije se smanjuju, rastuća je komercijalizacija sadržaja i novinarstvo značajno migrira na internet.<sup>30</sup>

Pod tim okolnostima, tradicionalne politike finansiranja medija mogu doprinijeti kratkoročnoj održivosti medija, ali ne osiguravaju unapređenje poslovnih modela komercijalnih medija na način da se pored finansijske održivosti očuva i javni interes u medijskom izvještavanju. Živković (2016), naprimjer, ukazuje na to da su tradicionalni modeli finansiranja medija polagali previše nade u komercijalne medije, te da sada postoji "široko prihvaćen konsenzus u medijskim znanostima i novinarskoj praksi da se veza između profesionalnog novinarstva i motiva vezanih za profit historijski pokazala prije izuzetkom nego pravilom" (str. 16).

Premda se politike podrške medijima uglavnom nastavljaju po tradicionalnim modelima, usljed krize poslovnog modela tradicionalnih medija, neke države razvijaju nove mehanizme finansijske pomoći medijima i novinarstvu. Neke od

---

26 Npr., snižena stopa PDV-a u Hrvatskoj nije umanjila pad zaposlenosti u sektoru niti doprinijela kvalitetu novinarstva i javnom interesu, već finansijskim interesima vlasnika.

27 Postojale su, međutim, i povremene kritike. Naprimjer, u Francuskoj, Švedskoj i Austriji, intervencija države je problematizirana u svjetlu procijenjenog nedostatka stvarnih efekata na medijski pluralizam. Vidjeti: Murschetz, P., "State Support for the Daily Press in Europe: A Critical Appraisal", *European Journal of Communication*, septembar 1998, god. 13, br. 3, str. 291–313.

28 Živković, M. F., *Tko će platiti novinarstvo*, SEE Media Observatory, 2016, str. 4. Dostupno na: <http://mediaobservatory.net/sites/default/files/Alternativni%20modeli%20ofinanciranja%20medija%20-Tko%20će%20platiti%20onovinarstvo.pdf> (datum pristupa: 22. juli 2016).

29 Rezultati politika mijenjaju se zbog promijenjenih uslova na terenu. Vidjeti: Nielsen, 2014, "Frozen' media subsidies during a time of media change: A comparative analysis of media policy drift in six Western democracies", *Global Media and Communication* 10(2), str. 121–138.

30 Kako navodi Živković, posljednjih pet godina zabilježen je pad od 20 posto u prodaji dnevnih novina na globalnom nivou, a sličan pad vezan je i za sektor emitiranja. Također, broj zaposlenih u medijima bilježi konstantan pad i novinari imaju sve manje mogućnosti za specijalizacije, istraživački rad i provjeru činjenica.



novih mjera namijenjene su tehnološkim inovacijama<sup>31</sup>, inovacijama poslovnih modela na digitalnim platformama i razvoju originalnog sadržaja na digitalnim platformama, ali su efekti takvih ulaganja upitni s obzirom na to da se kroz njih zapravo reproduciraju isti poslovni modeli, samo na novim platformama. Druge su mjere sve više usmjerene ka podršci neprofitnim medijima, koji su definirani kao mediji koji sav višak prihoda, u odnosu na rashode, ulažu u novinarstvo i produkciju sadržaja.

Tako, naprimjer, Francuska izdvaja preko 28 miliona eura (0,43 per capita) iz budžeta za finansijsku podršku neprofitnim medijima, Holandija izdvaja 7,7 miliona (0,46 per capita) za lokalne javne medije, dok Velika Britanija, naprimjer, ima fond od preko 490.000 eura (0,01 per capita) namijenjenih za promociju medijskog pluralizma.

U regionu se kao dobra praksa izdvajaju grantovi uvedeni 2013. godine u Hrvatskoj<sup>32</sup>, namijenjeni neprofitnim medijima, u ukupnom iznosu od oko 400.000 eura godišnje<sup>33</sup>, kao i usmjeravanje sredstava Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija dijelom i prema neprofitnim medijima.<sup>34</sup>

Možemo izdvojiti nekoliko važnih i poželjnih elemenata tradicionalnih modela finansiranja medija:

- JASNO DEFINIRAN JAVNI INTERES, kako god da je specificiran;
- GARANCIJE NEOVISNOSTI PROCEDURA DODJELE SREDSTAVA, UKLJUČUJUĆI:
  - a) jasne kriterije kojima se osigurava konzistentna primjena i sprečavaju arbitrarne odluke, b) neovisna tijela, udaljena od političkih organa, koja donose odluke o dodjeli sredstava (obično ili regulatori, neovisna tijela

31 U sve većoj mjeri pristup podsticajima imaju online mediji – prema Schweizer, u 2014. godini pet od 18 zemalja omogućavale su podsticaje online platformama. Danska, Švedska i Italija proširile su svoje postojeće sheme podsticaja pa uslove za prijavljivanje za ove podsticaje ispunjavaju i online publikacije. Neke se zemlje fokusiraju na inovativne projekte i konvergenciju (u Francuskoj i Kanadi naprimjer). Izvor: Corrine Schweizer et al., Public Funding of Private Media [Finansiranje privatnih medija iz javnih budžeta], Media Policy Brief [Sažetak studije medijske politike] 11, London School of Economics and Political Science [Londonska škola ekonomije i političkih nauka], London, 2014. Dostupno na: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf> (datum pristupa: 29. august 2015. godine).

32 Izvor: Petković, B., Positive examples of media integrity protection in South East Europe: A counter-system, or how to save journalism, 2016, dostupno na: <http://mediaobservatory.net/radar/counter-system-or-how-save-journalism> (datum pristupa: 20 juli 2016).

33 Na ovaj način finansirano je 20 neprofitnih medija koji su funkcionirali na različitim platformama, a novac je prikupljen kao procent prihoda od igara na sreću.

34 Fond je namijenjen za TV i radioprodukciju od posebnog interesa, a finansiran je s tri procenta prikupljenih sredstava za RTV-pretplatu. Slični fondovi postoje u Sloveniji, Irskoj, Velikoj Britaniji, Njemačkoj, a sličan mehanizam predviđen je i medijskim politikama iz 2015. u Srbiji. Ovim fondom obično je predviđeno finansiranje i profitnih i neprofitnih medija. Živković (2016) navodi da je u 2013. godini samo pet neprofitnih radiostanica u Hrvatskoj finansirano iz spomenutog fonda.

**HISTORIJA  
FINANSIRANJA MEDIJA  
IZ JAVNIH BUDŽETA  
POKAZUJE DA JE JAVNO  
FINANSIRANJE MEDIJA  
ODAVNO PREPOZNATO  
KAO OBAVEZAN DIO  
DEMOKRATSKIH  
MEDIJSKIH POLITIKA.**

koja upravljaju fondovima za medije, ili ad hoc komisije koje uključuju predstavnike različitih segmenata društva);

- **GARANCIJE UREDNIČKE NEOVISNOSTI MEDIJA** koji dobivaju javna sredstva (npr. višegodišnje odlučivanje o budžetu medija koji se finansiraju direktno iz budžeta, osiguranje političke neovisnosti kod postavljanja upravljačkih struktura unutar tih medija);
- **TRANSPARENTNOST PROCEDURA DODJELE SREDSTAVA** i proaktivno objavljivanje informacija o dodijeljenim iznosima. Kroz transparentnost objavljivanja jača se povjerenje javnosti u legitimnost i opravdanost izdvajanja za medije.

Uz navedeno, novi modeli finansiranja uključuju i inovativne izvore sredstava za finansiranje novinarstva. Živković (2016, str. 20–21) daje pregled mogućih izvora finansiranja, uključujući poreze na oglašavanje, poreze na elektronske uređaje široke potrošnje, korištenje dijela prihoda od naplate pristupa internetu ili dijela prihoda od naknada za korištenje radiofrekvencijskog spektruma. Isti autor također predlaže nove načine raspodjele tih sredstava, uključujući konsultacije sa građanima u pogledu izbora medija koji dobivaju sredstva iz fondova za novinarstvo ili online glasanja za konkretne sadržaje, kao i odluke ekspertnih komisija.

Antikorupcijska tijela, revizorski uredi, pravosuđe i druge neovisne državne institucije mogu biti od izuzetne važnosti za funkcioniranje ovih mehanizama, odnosno za nadzor nad finansijskim odnosima između medija i države. Dobar primjer toga je javna baza podataka kojom u Sloveniji upravlja Komisija za sprečavanje korupcije. Baza je nastala u saradnji sa aktivistima i stručnjacima s područja programiranja, upravljanja i analize baza podataka, ali uključuje i saradnju sa državnim organima, poput ministarstva za finansije i agencije za javnopravne evidencije, koji prosljeđuju podatke o transakcijama iz javnih budžeta.<sup>35</sup> Značajan je također i proaktivan angažman Savjeta za borbu protiv korupcije u Srbiji, koji posljednjih godina, kroz svoje izvještaje, ukazuje na nelegitimne prakse u kontekstu vlasničkih struktura i finansiranja medija.

---

<sup>35</sup> Izvor: Brankica Petković, Mirovni institut, Ljubljana, pisana prepiska, juni – juli 2016. Baza omogućuje pretragu prema nazivu institucija vlasti ili prema nazivu pravnog subjekta koji dobiva sredstva, pruža informacije o javnim nabavkama, omogućuje vizuelno predstavljanje podataka, a također pruža informacije o tim poslovnim subjektima, poput strukture vlasništva, poreznih dugovanja itd. Vidjeti više u prezentaciji bivšeg predsjednika Komisije Gorana Klemenčiča, sa Media Observatory konferencije iz 2014. godine, dostupna na: <http://mediaobservatory.net/>. Kako navodi Petković, baza je kasnije prebačena na vladin server.

---

#### 4. ZAKLJUČCI

U cjelini, cilj demokratskih medijskih politika je da “se javnim potporama omogući održivo financiranje novinarstva u svojoj punoj demokratskoj funkciji” (Živković, 2016: 3). Iskustva iz drugih zemalja ukazuju na dobre elemente politika finansiranja novinarstva, ali i na potrebu za reformom postojećih modela kako bi se istinski podržalo novinarstvo i sadržaji od javnog interesa.

Aktuelni modeli finansiranja medija iz javnih budžeta u Bosni i Hercegovini ne samo da su zasnovani na tradicionalnim modelima, već ne uključuju ni minimum garancija javnog interesa. Javno finansiranje medija dugo nije bilo sistematično razmatrano na nivou javnih politika.<sup>36</sup>

Aktuelna Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije dobro su polazište da se pokrene rasprava o finansijskim odnosima između države i medija. Naime, u okviru Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2015–2019, usvojenog u maju 2015. godine (u nastavku teksta: Akcioni plan), prvi put se artikulira zahtjev za transparentnosti finansiranja medija, ne samo od strane javnog sektora, već i svih glavnih izvora prihoda za medije (str. 43). Dvije aktivnosti unutar Akcionog plana (aktivnost 4.7.2. i 4.7.4., str. 85–86) odnose se na transparentnost vlasništva i finansiranja medija od strane javnog sektora (uključujući i direktna izdvajanja iz budžeta i oglašavanja), kao i objavljivanje informacija o drugim izvorima finansiranja za medije.

Potrebni su, međutim, snažni naponi da se konkretiziraju politike u ovoj oblasti, te da se osiguraju realni mehanizmi za implementaciju aktivnosti, kao i podrška svih relevantnih institucija. U aktuelnom obliku, institucije koje su identificirane kao odgovorne za povećanje finansijske transparentnosti medija nemaju ni kapacitete ni mandat koji im omogućava da to učine.<sup>37</sup> Još uvijek nije jasno na koji bi način planirane aktivnosti trebalo implementirati,

**AKTUELNA STRATEGIJA I AKCIONI PLAN ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE DOBRO SU POLAZIŠTE DA SE POKRENE RASPRAVA O FINANSIJSKIM ODNOSIMA IZMEĐU DRŽAVE I MEDIJA. MEĐUTIM, POTREBNI SU SNAŽNI NAPORI DA SE OSIGURAJU REALNI MEHANIZMI ZA IMPLEMENTACIJU PLANIRANIH AKTIVNOSTI, TE DA SE PRINCIP JAVNOG INTERESA VRATI U OBRASCE FINANSIRANJA MEDIJA.**

<sup>36</sup> Relevantne institucije oklijevaju da iskažu mišljenje o ovim pitanjima. Tako, naprimjer, revizorski uredi ne djeluju izvan redovnog procesa revizije. Konkurencijsko vijeće BiH i druge relevantne institucije ne razmatraju status javnih lokalnih emitera na tržištu.

<sup>37</sup> Predstavnici RAK-a ističu da informacije o izvorima prihoda emitera mogu biti prikupljene, ali da ih RAK ne može objavljivati, jer se one ne smatraju javnim. RAK također izvještava da nisu planirane izmjene pravila koje bi im omogućile da objavljuju podatke o finansiranju emitera (izvor: pisani odgovor RAK-a, septembar 2015). Druge institucije/organizacije koje su navedene kao odgovorne za implementiranje ovih mjera su: novinarska udruženja (koja imaju još manje kapaciteta i nikakve ovlasti nad ovim pitanjima), inspekcije (koje bi eventualno mogle djelovati proaktivnije u objavljivanju svojih nalaza koji se odnose na medije), sudovi (koji bi mogli povećati transparentnost podataka o vlasništvu i osnivačkom kapitalu, ali ostaje nejasno kako bi sudovi unaprijedili transparentnost u pogledu izvora prihoda).

nema specifičnih koraka u tom pravcu, nisu osigurani efikasni mehanizmi implementacije, niti neophodna institucionalna podrška.<sup>38</sup>

Nesumnjivo su potrebna rješenja na nivou politike koja bi omogućila transparentnost finansiranja medija (kako je to dijelom definirano i Akcionim planom). Transparentnost je prvi korak ka javnoj odgovornosti i zaštiti javnog interesa. Međutim, potrebne su i sveobuhvatne reforme u drugim aspektima ovih odnosa kako bi se princip javnog interesa vratio u tradicionalne obrasce finansiranja medija, te kako bi se kroz nove pristupe u tim obrascima odgovorilo na aktuelnu krizu novinarstva.

## 5. PREPORUKE

### I. UNAPRIJEDITI TRANSPARENTNOST FINANSIRANJA MEDIJA

- U kontekstu *Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2015–2019*, jasno definirati kako provesti dvije aktivnosti vezane za finansijsku transparentnost medija, koje bi institucije bile nosioci aktivnosti, te kakve mehanizme je potrebno uspostaviti i na koji način ojačati kapacitete tih institucija kako bi se aktivnosti konkretizirale i učinile primjenljivim. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (ovlaštena da prati primjenu odredaba vezanih za finansijsku transparentnost iz Akcionog plana) trebala bi otvoriti konsultacije sa relevantnim institucijama i civilnim sektorom kako bi se konkretizirao Akcioni plan i omogućila njegova primjena. Neka od rješenja trebala bi uključivati sljedeće:
  - Obavezati sve institucije vlasti i sve javne medije da objavljuju relevantne finansijske informacije na svojim web-stranicama<sup>39</sup>. Minimalno, ta obaveza treba se odnositi na proaktivno objavljivanje informacija o finansiranju medija iz javnih sredstava, potrošnji i efektima tih sredstava. Bazama sa ovim podacima idealno bi trebali upravljati neovisni stručnjaci i civilno društvo. Fondacija CPI već objavljuje bazu podataka o javnim finansijama (<http://javnefinansije.cpi.ba/budzetski-korisnici/>), ali nisu izdvojeni podaci o finansiranju medija. Institucije vlasti mogle su tome doprinijeti kroz redovno i besplatno dostavljanje podataka, jasno identificiranje izdvajanja za medije u izvršenjima budžeta, te u perspektivi i kroz finansijsku podršku. Podaci o izdvajanjima za medije

<sup>38</sup> Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) trebala bi nadgledati provedbu akcionog plana, pružati podršku odgovornim institucijama/organizacijama i o implementaciji izvještavati Parlamentarnu skupštinu BiH (pisani odgovor APIK-a, septembar 2015. godine).

<sup>39</sup> Takav je zahtjev nedavno uveden u Srbiji, ali se još ne primjenjuje u punom obimu.

mogli bi biti jasno označeni dio postojeće baze ili dio posebne baze kojom bi se upravljalo na sličan način<sup>40</sup>.

- Ministarstva finansija na nivou entiteta trebala bi standardizirati sadržaj i format finansijskog izvještavanja. Između ostalog, izdvajanja za medije i oglašivačke agencije trebalo bi evidentirati kroz posebnu i jedinstvenu budžetsku glavu, a formati budžeta trebali bi biti tablični (tj. u spreadsheets softverima kao što su Excel ili LibreOffice) kako bi se omogućilo lahko pretraživanje, monitoring i korištenje podataka.
- Zakonodavna tijela na različitim administrativnim nivoima trebala bi omogućiti dekomercijalizaciju pristupa službenim listovima, pa time i podataka o dodjeli javnih sredstava za medije. Trenutno, pristup je omogućen samo pretplatnicima.
- Pored generalnih pravila o javnim nabavkama, trebalo bi definirati detaljan prijedlog za javne organe kako na pouzdan, legitiman i transparentan način, u skladu sa najvišim standardima, voditi postupak naručivanja oglasa i drugih medijskih usluga.<sup>41</sup> Medijska industrija trebala bi objaviti takve upute, moguće u saradnji sa organizacijama civilnog društva.
- Regulatorna agencija za komunikacije trebala bi proaktivno djelovati kako bi doprinijela transparentnosti finansiranja emitera. Predstavnici RAK-a navode da RAK nije ovlašten objavljivati finansijske podatke o medijima, pa bi trebalo inicirati rješenja koja bi uvela nove ovlasti. U međuvremenu, čini se da nema prepreka da se u registar korisnika dozvola, koji RAK planira objaviti u narednom periodu, uključi informacija o sredstvima koja svaki emiter dobiva iz javnih budžeta, budući da se radi o informaciji od javnog značaja. Objavljivanje dodatnih finansijskih informacija za početak može biti dobrovoljno, kao način da mediji pokažu privrženost interesima javnosti i najvišim standardima u medijskom poslovanju.
- Udruženja medija trebala bi za svoje članove uvesti zahtjeve o finansijskoj transparentnosti, posebno kada je riječ o sredstvima dobivenim iz javnih budžeta, kao način za medije i samo udruženje da demonstriraju odgovornost prema javnosti.
- Institucija ombudsmana BiH trebala bi zagovarati ne samo dosljednu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama, već i adekvatno evidentiranje i digitalizaciju dokumenata unutar institucija, te, gdje je to potrebno, jačanje kapaciteta za adekvatnu primjenu ZOSPI-ja. Također,

---

<sup>40</sup> Postojanje takvih baza predlaže se i manifestom u nacrtu Medijske opservatorije u jugoistočnoj Evropi, 2016, str. 2. Dokument dostupan na: [http://mediaobservatory.net/sites/default/files/Za%20medijsku%20politiku%20u%20javnom%20interesu\\_o.pdf](http://mediaobservatory.net/sites/default/files/Za%20medijsku%20politiku%20u%20javnom%20interesu_o.pdf), (datum pristupa: 22 juli 2016).

<sup>41</sup> Naprimjer, u Sloveniji je izrađen niz dokumenata vezan za visoke profesionalne standarde u sektoru oglašavanja, između ostalog i upute za javne organe iz 2012. godine, dostupne na: [http://www.soz.si/projekti\\_soz/dobra\\_praksa](http://www.soz.si/projekti_soz/dobra_praksa) (datum pristupa: 20 juli 2016).

---

trebalo bi raditi na promociji načina na koji javni mediji postupaju u kontekstu primjene ZOSPI-ja. Potrebno je, uz konsultacije sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka u BiH, spriječiti zloupotrebu instituta zaštite privatnih interesa i zaštite komercijalnog interesa treće strane.<sup>42</sup>

- Zakonodavna tijela na nivou entiteta trebala bi razmotriti izmjene Zakona o javnim kompanijama kako bi se osigurala minimalna transparentnost oglašivačkih praksi ovih kompanija, među kojima su i najveći domaći oglašivači.
- Jačati kapacitete APIK-a za monitoring implementacije aktivnosti vezanih za finansijsku transparentnost medija, te za analizu i razvoj politika u ovoj oblasti kako bi se unaprijedila implementacija aktivnosti vezanih za transparentnost finansiranja medija, a, pored toga, unaprijediti saradnju APIK-a sa svim institucijama/organizacijama koje djeluju u ovom kontekstu (prije svega sa ministarstvima finansija, saobraćaja i komunikacija, RAK-om, te civilnim društvom angažiranim na ovim pitanjima).

## II. REVIDIRATI MODELE JAVNOG FINANSIRANJA MEDIJA NA NAČIN DA SE OSIGURA JAVNI INTERES<sup>43</sup>

- Finansiranje za medije treba usmjeriti u: 1) novinarski rad, 2) medijski sadržaj, 3) distribuciju medijskog sadržaja. Direktno finansiranje medija ne smije biti sufinansiranje profita, a ekonomski kriteriji ne smiju biti glavni faktor za odlučivanje o dodjelama sredstava. Zakonodavna tijela, u skladu s tim, trebaju usvojiti nove norme i revidirati postojeću legislativu.<sup>44</sup>
- U obrascima finansiranja medija različiti nivoi vlasti trebali bi podsticati razvoj “trećeg sektora”, tj., pored komercijalnih i javnih medija, sredstva trebaju usmjeriti i ka neprofitnim medijima.<sup>45</sup>
- Potrebno je razmotriti status javnih lokalnih medija čiji su osnivači kantonalne i općinske vlasti i koji su direktno finansirani iz javnih budžeta, te je potrebno uvesti procedure neovisnog izbora upravljačkih struktura,

---

42 To su instituti koji se često koriste za odbijanje pristupa informacijama (npr., kod javnih nabavki se odbija pristup zbog navodnih komercijalnih interesa ponuđača) ili za odbijanje zahtjeva za informacijama o trošenju javnih budžeta (npr., kod traženja informacija o plaćama javnih službenika).

43 Preporuke su velikim dijelom zasnovane na izvještaju Živković, M., 2016.

44 Ekonomski kriterij jedan je od osnovnih u Zakonu o sistemu državne pomoći u BiH, Službeni glasnik BiH 10/12, pa se i pomoć za medije može tumačiti u tom svjetlu. U Uredbi o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji BiH, međutim, spominje se I kriterij “interesa javnosti”, premda nije specificiran, ali samo u kontekstu pomoći javnim medijima (član 67), dok za privatne i neprofitne medije nije predviđena ta mogućnost. Za audiovizuelne medijske usluge također se spominje pomoć za stvaranje “proizvoda od kulturnog značaja”, ali se dodaje “iz provjerljivih nacionalnih kriterija” (član 47).

45 Ovdje treba napomenuti da to ne moraju biti nužno mediji koje je Regulatorna agencija za komunikacije licencirala kao neprofitne medije, već bilo koje strukture koje višak prihoda u odnosu na rashode ulažu u novinarsku djelatnost.

kao i dugoročno finansiranje ovih medija, koje će garantirati uredničku neovisnost i djelovanje u interesu lokalne zajednice. U procesu izmjene statusa ovih medija, ministarstva saobraćaja i komunikacija na državnom i entitetskim nivoima, RAK, udruženja emitera, te Konkurencijsko vijeće trebaju imati vodeću ulogu<sup>46</sup>.

- Javni interes treba postati glavni kriterij u svim obrascima finansiranja medija. To znači da u sheme dodjele sredstava treba uključiti programske kriterije javnog interesa (generalna programska shema koja uključuje elemente javnog interesa, te specifične vrste sadržaja od javnog interesa – po javnom pozivu – uključujući i deficitarne sadržaje na datom području), kao i statusne i organizacione kriterije javnog interesa (neprofitni ili niskoprofitni status medija, te demonstrirana posvećenost javnom interesu, u smislu poštivanja radnih prava novinara, uređenih odnosa između uredništva, vlasnika i novinara, koji omogućavaju uredničku neovisnost – kroz interne statute, klauzule u ugovorima; responsivnost u odnosu na sistem regulacije/samoregulacije, te interni mehanizmi komunikacije sa javnošću i odgovora na žalbe itd).
- Monitoring potrošnje i učinka javnog finansiranja medija također je važan dio zaštite javnog interesa u obrascima javnog finansiranja. Javni, privatni i neprofitni mediji koji dobivaju sredstva trebaju imati obavezu finansijskog i programskog izvještavanja, koji će demonstrirati na koji je način javni interes promoviran. Isto tako, revizorski uredi i antikorupcijska tijela trebaju raditi monitoring potrošnje i učinka ovih sredstava. U tu svrhu, potrebno je jačati kapacitete medija, ali i revizorskih ureda, pa i APIK-a za analizu finansijskih odnosa između medija i države, te jačati mehanizme za podsticanje korektivnih mjera kada su ustanovljene upitne prakse. Saradnja sa civilnim društvom i medijima u prikupljanju i objavljivanju informacija trebala bi biti važan dio podsticanja javne odgovornosti u tom kontekstu.

### III. OSIGURATI IZVORE PRIHODA ZA FINANSIRANJE MEDIJA

- Uspostaviti javni fond za novinarstvo i rad medija, koji bi se finansirao iz budžetskih sredstava različitih nivoa vlasti, te (kako predlaže Živković) od prihoda iz poreza na sve oblike oglašavanja (uz uvođenje amortizacije za oglašavanje robnih marki u roku pet godina), poreza na elektronske uređaje široke potrošnje, dijela prihoda od naplate pristupa internetu, te korištenje

---

<sup>46</sup> Jednostavna privatizacija ovih medija vjerovatno nije najbolje rješenje. Treba pogledati, npr., kakvu je zabrinutost izazvao noviji val privatizacije medija u Srbiji, vidjeti više na: <http://mediaobservatory.net/radar/privatisation-minority-language-media-serbia-liberation-or-disappearance>. Generalno, o ulozi i neovisnosti javnih medija također vidjeti Benson i Powers, *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*. New York University, Free Press: 2011. Dostupno na: <http://www.freepress.net/sites/default/files/stn-legacy/public-media-and-political-independence.pdf> (datum pristupa: 20. juli 2016).

---

i aukcije radiofrekvencijskog spektra. Uz to, u BiH se prihodi od dozvola za telekomunikacijske kompanije najčešće spominju kao moguć izvor prihoda za medije.<sup>47</sup>

#### IV. OSIGURATI NEOVISNO UPRAVLJANJE I RASPODJELU PRIHODA

- Dodjela direktnih subvencija trebala bi se vršiti na kompetitivnim osnovama, uz jasne kriterije javnog interesa vezanog za sadržaj i status samih medija (kako je gore navedeno).
- Neovisno donošenje odluka o izboru medija i raspodjeli sredstava za medije. Od ključne je važnosti onemogućiti instrumentalizaciju Fonda za novinarstvo, što znači da politička tijela ne smiju odlučivati o raspodjeli. To bi trebale raditi ekspertne komisije, čiji bi članovi bili izabrani po javnom pozivu, uz precizne mehanizme sprečavanja sukoba interesa. Idealno, glasanje građana (public commissioning) trebalo bi postepeno uvesti kao dio procedura raspodjele sredstava.
- Odluke ekspertne komisije moraju biti vođene kriterijima precizno definiranim u saradnji sa medijskim sektorom, proces odlučivanja mora biti dobro dokumentiran, a obrazloženja svih prihvaćenih i odbijenih projekata i zapisnici moraju biti javno dostupni, uključujući dostupnost putem web-platформи.
- Ministarstva finansija na državnom, entitetskim i kantonalnim nivoima trebala bi usvojiti obaveznu metodologiju za dodjelu sredstava iz javnih budžeta, važeću za sve nivoe uprave, koja bi osigurala legitimne prakse u prelaznoj formi dodjele sredstava medijima, a prije formiranja jedinstvenog fonda i ekspertne komisije (kako je gore navedeno). Neka od rješenja mogla bi se preuzeti iz Metodologije upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta RS-a (obavezujuća za sva ministarstva u RS-u, počevši sa 2016. godinom), kao što su uključivanje predstavnika civilnog društva u ocjenjivanje aplikacija, uspostavljanje mjera

---

<sup>47</sup> Živković (2016) predlaže također da se poreznim propisima omogući da se za iznos male individualne donacije neprofitnim medijima građanima umanjuje osnovica poreza na dohodak, te uvođenje sistema građanskih medijskih donacija za novinarstvo i medijski rad, gdje bi svaki građanin birao medij kojem bi dodjeljivao svoj udio u javnom fondu. U kontekstu BiH takve bi se prakse također mogle razmatrati u narednim koracima na nivou medijskih politika.

---



praćenja realizacije projekata, definiranje generalnih kriterija za grantove<sup>48</sup>, ali bi idealno ona trebala biti dio sveobuhvatne i jedinstvene politike koja bi obuhvatala sve oblike finansiranja medija (grantovi, subvencije, oglašavanja, direktno finansiranje iz budžeta) i medije sa različitim statusom (javni, komercijalni i neprofitni), te preciznije definirala kriterije javnog interesa. Nezavisni i legitimni obrasci finansiranja medija, koji doprinose javnom interesu u medijskom izvještavanju, trebali bi biti prepoznati kao nužnost među glavnim akterima, ali i u široj javnosti, kako bi se pokrenule izmjene na nivou politika, te kako bi bilo kakva naznaka zloupotrebe ili lošeg upravljanja tim obrascima dovela do snažnih reakcija javnosti.<sup>49</sup>

Institucije vlasti moraju prekinuti trend indolentnosti prema reguliranju finansijskih odnosa između države i medija, te ova pitanja staviti na dnevni red. Ministarstva saobraćaja i komunikacija na državnom i entitetskim nivoima, kao i ministarstva finansija, trebaju predložiti adekvatna rješenja. U kontekstu nadgledanja antikorupcijske Strategije i Akcionog plana, APIK može imati ključnu ulogu u zagovaranju politika koje bi osigurale transparentnost finansiranja medija. Također bi značajan podstrek za razvoj politika mogao biti monitoring aktuelnih obrazaca finansijskih odnosa između institucija i medija, ukoliko bi se APIK-u omogućili adekvatni resursi za takav monitoring, po uzoru na antikorupcijska tijela u drugim zemljama, te uz saradnju sa civilnim sektorom. Parlamentarna skupština BiH, Parlament FBiH i Narodna skupština RS-a (unutar njih, posebno komisije za saobraćaj i komunikacije, odnosno Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i informisanje), RAK, predstavnici medijske industrije, revizorski uredi i finansijski inspektorati mogu dati važan doprinos u smislu nalaženja najboljih rješenja. Civilni sektor i šira javnost moraju uzeti aktivnu ulogu u traženju, predlaganju i zagovaranju rješenja pod kojima će javni fondovi doprinijeti novinarstvu od javnog interesa.

---

48 Dokument se, međutim odnosi na neprofitne organizacije (implicitno i na neprofitne medije). Cijeli dokument dostupan je na: <https://drive.google.com/file/d/oBwoCwJBbqLAsaWU3aFh5Q3ljLTQ/view> (datum pristupa: 20 juli 2016). Organizacija CPCD, međutim, ukazuje i na problematične aspekte spomenute Metodologije: organizacije civilnog društva nisu uključene u proces planiranja budžeta, Metodologija nije usklađena sa postojećim javnim politikama, deklarativno je navedeno, ali nije specificirano mjerenje efikasnosti i efektivnosti, ministarstva imaju veliko diskreciono pravo, nedostaju upute za upravljanje grantovima (sistem internih kontrola, ocjena rizika, ugovaranje, pragovi grantova itd.) i kriteriji ocjene kapaciteta organizacija civilnog društva. Izvor: CPCD, e-mail iz septembra 2015.

49 Vidjeti, npr., Van Zanten, R. conference contribution, 2016, dostupno na: <http://mediaobservatory.net/radar/future-independent-journalism-contributions-conference-speakers> (datum pristupa: 22 juli 2016).

---

---

VRAĆANJE JAVNOG INTERESA U  
FINANSIJSKE ODNOSI IZMEĐU JAVNOG  
SEKTORA I MEDIJA

AUTHORICA Sanela Hodžić  
IZDAVAČ Fondacija "Mediacentar"  
RECEZENTICE Brankica Petković, Sandra B. Hrvatin  
DESIGN CONCEPT DAK, Ljubljana, 2015



Ova publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržaj publikacije je odgovoran Mirovni institut, Fondacija "Mediacentar" i autorica, te se ni pod kojim okolnostima ne može smatrati da odražava mišljenje i stavove Evropske unije.

"Dokument je objavljen kao dio aktivnosti Fondacije "Mediacentar", u okviru projekta Medijski opservatorij u jugoistočnoj Evropi: <http://mediaobservatory.net>