



Ovaj projekat financira EU



## U potrazi za boljom regulacijom transparentnosti vlasništva i financiranja medija iz javnih proračuna

### O izvješću i o metodološkom okviru

Cilj ove analize jest dati pregled aktualnih regulativa i praksi u Bosni i Hercegovini (BiH) koje se tiču transparentnosti vlasništva i financiranja medija iz javnih proračuna, te pregled praksi u drugim zemljama, kako bi se dale supstancijalne preporuke za unaprjeđenje politika u ovoj oblasti. Analiza i preporuke će biti osnova za zagovaranje transparentnosti vlasništva i naprednih obrazaca financiranja medija iz javnih proračuna, koje će u perspektivi pridonijeti sprječavanju zloupotreba u navedenim oblastima, te unaprijediti medijski integritet i pluralizam.

Istraživanje je nastalo u sklopu projekta “Mediji i javni ugled”, u kojem se reguliranje transparentnosti vlasništva prepoznaje kao jedan od važnih koraka k smanjenju pritiska na novinare i urednike i k zaštiti slobode novinarstva.

**Prvo poglavlje** ovog izvješća posvećeno je pitanjima vezanim za transparentnost vlasništva nad medijima, u **drugom dijelu** fokus je na izravnom financiranju medija iz proračuna javnih tijela. Svako poglavlje zasnovano je na analizi zakonskog i regulatornog okvira u Bosni i Hercegovini, pregledu aktualnih praksi u BiH, kao i pregledu regulativa Europske unije (EU), te politika i praksi u drugim državama, uz naglasak na dobre prakse. Na kraju oba dijela izvješća dane su preporuke za razvoj zakonskog, regulatornog i institucionalnog okvira, kako bi se ova pitanja pokrenula s mrtve točke.

Analiza je prije svega zasnovana na sekundarnom istraživanju, koje uključuje:

- analizu zakona i regulativa koji se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima i kompanijama koje su vezane za medijsku industriju,
- analizu zakona i regulativa koji se odnose na financiranje medija iz proračuna institucija vlasti,
- analizu sekundarnih izvora o aktualnim praksama u BiH vezanim za transparentnost medijskog vlasništva i financiranje medija iz proračuna institucija vlasti,
- analizu sekundarnih izvora o dobrim praksama medijske transparentnosti i financiranja medija iz proračuna institucija vlasti u drugim državama.

Gdje je to potrebno, analiza je dopunjena uvidima iz primarnog istraživanja, koje uključuje intervjue (u dijelu o financiranju), te prikupljanje informacija kroz izravne kontakte s relevantnim institucijama, organizacijama i pojedincima (u oba dijela). Analiza uključuje i konzultacije sa stručnjacima (iz BiH i šire), koje su dio primarnog istraživanja, a održale su se u obliku pisanih komentara, te individualnih i zajedničkih *online* i *in vivo* konzultacija o navedenim pitanjima.



Ovaj projekat financira EU



## I. Transparentnost medijskog vlasništva

### Sažetak

Izvešće demonstrira snažnu potrebu za unaprjeđenjem transparentnosti vlasništva nad medijima i srodnim sektorima u Bosni i Hercegovini. Nedostatak regulacije medijskog vlasništva rezultirao je apsolutnom odsutnošću uvida u to koji pojedinci i interesi stoje iza medijskih operacija, što državi onemogućava primjereno reguliranje koncentracije vlasništva, stranog vlasništva i sukoba interesa u medijima i povezanim sektorima i, u konačnici, sprječava razvoj naprednih politika koje bi promovirale kvalitetno novinarstvo od javnog interesa. Nadalje, nedostatak informacija o vlasništvu povlači mogućnost pritiska i utjecaja na uredničku autonomiju i medijske sadržaje, koji ostaju skriveni od suda javnosti i onemogućavaju građanima racionalnu osnovu za izbor medija kojima će dati povjerenje.

Oslanjajući se na internacionalne smjernice i iskustva iz drugih država, ovo izvješće nudi preporuke za razvoj regulativa koje će osigurati transparentnost medijskih vlasnika, kao jedan od koraka neophodnih za osiguranje javnog interesa u sektoru komunikacija. Preporuke idu u pravcu usvajanja legislativnih i/ili regulatornih rješenja kojima bi se:

- obuhvatili svi medijski sektori (radio i TV servisi, tiskani mediji, *online* mediji, novinske agencije) i s medijima povezani sektori (kompanije koje rade mjerenja gledanosti/slušanosti);
- osigurala transparentnost ne samo u pogledu izravnih vlasnika i vlasničkih udjela, nego i u pogledu: a) informacija o neizravnim i beneficijarnim vlasnicima i interesima u medijskim organizacijama, b) detalja o interesima medijske organizacije (kao i pojedinačnih *stakeholdera*) u drugim kompanijama (posebno drugim medijima, oglašivačkim agencijama, glavnim oglašivačima, kompanijama koje obavljaju mjerenja gledanosti/slušanosti/čitanosti/posjećenosti medija), c) informacija o interesima pravnih i fizičkih osoba povezanih s vlasnicima (poput članova obitelji, članova odbora čiji je član i medijski vlasnik, suvlasnika u poslovima u kojima medijski vlasnik ima interese itd.), d) informacija o glavnim izvorima prihoda medija, e) detalja o političkim i drugim afilijacijama vlasnika, kao i f) informacija o menadžerskim strukturama i glavnim urednicima medija;
- ovlastila i kapacitirala odgovarajuća institucija da ove podatke prikuplja i, idealno, javno objavljuje u centraliziranoj i pretraživoj elektronskoj bazi, te kako bi se kapacitirala i ovlastila odgovarajuća institucija za monitoring točnosti ovih podataka i sankcije za medije koji ih ne dostave u potpunosti i pravodobno;
- usvojile norme za reguliranje: a) prekomjerne koncentracije stranog vlasništva koje bi ugrozilo medijski pluralizam i omogućilo koruptivne prakse, b) sukoba interesa, kako bi se vlasništvo nad medijima učinilo nespojivim s bilo kojom pozicijom unutar medijskih regulatora, javnih servisa, te dužnostima/funkcijama u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti. Potrebno je osigurati monitoring nad njihovom implementacijom.

Krajnje je vrijeme da nadležne institucije u BiH započnu razvoj naprednih medijskih politika, te, u skladu s preporukama EU-a i najboljim praksama, reguliraju transparentnost medijskog vlasništva. Do uspostave sustava koji bi predvidjela gore naznačena regulativa transparentnosti vlasništva potreban je hitan angažman nadležnih tijela da povećaju transparentnost medijskog vlasništva kroz postojeće sustave



Ovaj projekat financira EU



registracije poslovnih subjekata i organizacija, kroz objavljivanje registra RAK-a s podacima o vlasništvu nad elektronskim medijima i olakšan pristup informacijama na zahtjev. Osim toga, u cijelom procesu neophodan je napor civilnog sektora i medija u prikupljanju, analizi i objavljivanju podataka, podizanju svijesti o važnosti transparentnosti medijskog vlasništva, *policy* analizama i preporukama, te, na kraju, u zagovaranju adekvatnih rješenja na razini politika i monitoringu njihove primjene.

### **Preporuke za povećanje transparentnosti medijskog vlasništva u BiH**

Prema svemu navedenom, potrebno je donijeti niz mjera kojima bi se promovirala transparentnost medijskog vlasništva, ali također i spriječila prekomjerna koncentracija vlasništva i promovirao medijski pluralizam, regulirao udio stranih aktera u medijskom vlasništvu te, na kraju, kako bi se spriječio sukob interesa i povećao uvid u skrivene političke i financijske interese koji utječu na medijske sadržaje, kompromitiraju već slabe i upitne tržišne odnose i ugrožavaju integritet medijskog sustava. Ukratko, transparentnost medijskog vlasništva je od javnog interesa.

Kako bi se medijske politike vezane za transparentnost vlasništva pokrenule s mrtve točke, u ovom dokumentu predlažemo smjernice djelovanja za relevantne javnosti, uključujući institucije vlasti, medijski i civilni sektor, te širu javnost. Pritom je potrebno:

#### **1. Donijeti zakonska rješenja za transparentnost vlasništva nad medijima:** Uobičajene

norme transparentnosti kompanija u okviru poslovnog prava nisu dovoljne da osiguraju značajne uvide u informacije o vlasnicima u medijskom sektoru. Osim toga, postoje argumenti za zagovaranje veće transparentnosti medijskih kompanija budući da je njihova uloga presudna u informiranju javnosti, podršci političkoj debati i utjecaju na javno mnijenje. Gore spomenute neobvezujuće međunarodne norme i Smjernice EU-a za zemlje pridruživanja također mogu biti polazište za zagovaranje normi transparentnosti. Europska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, ratificirana i na snazi u BiH od 2002. godine, članak 10., propisuje obvezu države da jamči efektivan pluralizam, pa bi takvu obvezu trebalo konkretizirati i kroz domaću legislativu za sprječavanje nedopuštene koncentracije vlasništva i kroz, s njom povezane, norme transparentnosti medijskog vlasništva. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Povjerenstvo za promet i veze u Parlamentarnoj skupštini BiH, Povjerenstvo za promet i komunikacije u Parlamentu Federacije BiH, te Odbor za obrazovanje, znanost, kulturu i informiranje u Narodnoj skupštini Republike Srpske trebaju pokrenuti inicijativu za uspostavljanje zakonskog okvira transparentnosti vlasništva nad medijima, uz konzultacije s medijskom industrijom i civilnim sektorom (nevladine organizacije i građani). Ovdje su konkretnije smjernice o tome što bi norme transparentnosti medijskog vlasništva trebale definirati:

- a) **Medijske sektore na koje se odnose zahtjevi za transparentnošću:** Sveobuhvatan sustav transparentnosti može se postići samo ukoliko legislativa obuhvati sve medijske sektore (elektronske, tiskane, *online* medije), te, po mogućnosti, i sve s medijima povezane kompanije (prije svega oglašivačke agencije, tvrtke koje pružaju informacije o gledanosti/slušanosti/čitanosti/posjećenosti, distributere i sl.). Kako bi se u potpunosti obuhvatile i *online* platforme, zahtjev ne treba biti ograničen samo na medije koji su registrirani kao poslovni subjekti, nego na sve platforme na kojima



Ovaj projekat financira EU



- sudjeluje veći broj autora i nad čijim sadržajima postoji urednička kontrola<sup>1</sup>, uključujući i medije/platforme udruženja i asocijacija.
- b) **Obvezu svih medija (radio, TV, tisak i online) da prijavljuju informacije o medijskom vlasništvu i vlasništvu u povezanim djelatnostima** za to imenovanoj državnoj instituciji (s nadležnostima za prikupljanje tih informacija u svim medijskim sektorima<sup>2</sup>), što bi se trebalo odnositi ne samo na medije (koji ne moraju posjedovati informacije o skrivenim vlasnicima i utjecajima) nego i na svakog nositelja udjela u medijskoj kompaniji (i srodnim djelatnostima). Pritom treba spriječiti bilo kakvu zloupotrebu ovog sustava transparentnosti vlasništva za prikrivenu kontrolu i nadzor nad medijima, i to tako što će se nadležnost danog tijela strogo ograničiti samo na prikupljanje informacija o vlasništvu. Osim toga, iz istog razloga registraciju ne bi trebala koordinirati izvršna vlast, nego tijela s većim stupnjem političke neovisnosti (statistički zavodi, APIK ili RAK – čije bi nove nadležnosti uključivale prikupljanje podataka o vlasništvu za sve medijske sektore). Alternativno, nadležnost u ovom smislu može biti podijeljena između RAK-a (za emitere, distribuciju programa, tvrtke koje vrše mjerenja gledanosti) i Vijeća za tisak (za *online*, tiskane medije i distribuciju tiska), ali u oba slučaja potrebno je osigurati dovoljne resurse za adekvatnu i sveobuhvatnu registraciju ovih subjekata, kao i interoperabilnost baza podataka.
- c) **Opseg informacija o vlasništvu:** Zakonskim normama treba jamčiti transparentnost vlasništva sve do konkretnih fizičkih osoba. Nadležna državna institucija bi, dakle, trebala dobiti informacije ne samo o izravnim vlasnicima nego i o:
- *posrednim vlasnicima i krajnjim korisnicima* danog medija (tj. informacije o vlasnicima svih pravnih osoba koje imaju udio u vlasništvu, sve do krajnjih, beneficijarnih vlasnika). Na ovaj način ograničava se skrivanje vlasništva iza posrednih vlasničkih odnosa.
  - *povezanim vlasništvu* (informacije o svakom drugom vlasništvu svih nositelja udjela u vlasništvu nad medijima, posebno vlasništvu nad drugim medijima, oglašivačkim agencijama, glavnim oglašivačima, tvrtkama koje vrše mjerenja gledanosti/slušnosti/čitanosti/posjećenosti medija);
  - *povezanim interesima vlasnika* (npr. informacije o bilo kakvim dužnostima nositelja vlasničkog udjela u medijima, uključujući eventualne menadžerske ili uredničke dužnosti u medijskoj djelatnosti ili s medijima povezanoj djelatnosti ili dužnosti unutar medijskih regulatornih tijela i organizacija, dužnosti u tijelima političkih stranaka, kao i dužnosti u izvršnoj, zakonodavnoj ili sudskoj vlasti);
  - *interesima povezanih pravnih i fizičkih osoba* (uključujući uže članove obitelji, kao i suradnike). Posebno treba učiniti transparentnim bliske relacije između dvaju vlasnika iste medijske organizacije. Zakonska rješenja moraju precizno definirati koje vrste veza potpadaju pod danu legislativu.
  - *značajnim komercijalnim i političkim utjecajima*, tj. *glavnim izvorima prihoda za dani medij* (posebno donacijama ili oglašivačkim ugovorima s institucijama i javnim kompanijama). Ovo konkretno znači da je potrebno obvezati medije da podnose godišnja izvješća, koja sadrže

<sup>1</sup> Druge platforme treba izuzeti kako bi se omogućila nesmetana sloboda izražavanja pojedinaca, uključujući i pravo na anonimnost. Osim toga, sustav transparentnosti vlasništva nad medijima ne treba opteretiti na način koji bi premašio realno dostižne kapacitete. U razvoju ovih normi potrebno je konzultirati preporuke Access Info Europe projekta, uključujući specifične preporuke, npr., u pogledu visine udjela koji treba biti uključen u sustav prijave podataka, rokove za prijavu promjene vlasništva itd. Ten recommendations on transparency of media ownership, 2013.

<sup>2</sup> Npr., nadležnosti RAK-a mogu biti proširene u tom smislu ili to može biti neko drugo tijelo, poput Hrvatske gospodarske komore u susjednoj državi.



Ovaj projekat financira EU



- osnovne informacija o osnovnim izvorima prihoda te preciznije informacije o dobivenim javnim sredstvima.
- u svrhu razotkrivanja utjecaja na medije, potrebno je obvezati medije da također dostavljaju *informacije o vodećim menadžerima*, uključujući direktore, izvršne direktore, glavne urednike, te detalje o glasačkim pravima ukoliko oni nisu ravnomjerno raspoređeni među nositeljima udjela u medijskoj kompaniji, kao i zapisnike s generalnih sastanaka uključujući zapise o glasanju (prema preporukama [Access Info Europe](#)).
- d) Idealno, zakonom se propisuje da mediji (i nositelji vlasničkog udjela) imaju obvezu podnijeti **dokumentaciju koja potvrđuje navode vezane za gore navedene stavke**. Osim toga, nadležno tijelo mora biti ovlašteno zahtijevati dodatnu dokumentaciju neophodnu za provjeru gore navedenih informacija.
- e) **Sprječavanje pretjerane koncentracije medijskog vlasništva** trebalo bi biti dio ovog niza mjera. Pritom bi gore navedeni opseg informacija o posrednom vlasništvu i utjecajima trebao omogućiti da se ograniči ne samo koncentracija nominalnog vlasništva nego i koncentracija utjecaja kroz posredno, beneficijarno vlasništvo, kao i vlasništvo povezanih osoba<sup>3</sup>. Važno je napomenuti da bi uz ova ograničenja, s druge strane, trebalo razvijati i pozitivne mjere za promociju medijskog pluralizma, a kroz određene državne poticaje (o tome više u idućem dijelu).
- f) **Sprječavanje sukoba interesa**: Vlasništvo nad medijima bi trebalo učiniti nespojivim s bilo kojom pozicijom unutar medijskih regulatora, javnih emitera, te dužnostima/funkcijama u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti. Konkretnije, podatci o vlasnicima i interesima u medijskom sektoru, prikupljeni kroz gore opisan sustav, morali bi se koristiti u procesu imenovanja državnih službenika (na svim administrativnim razinama), imenovanja menadžera i urednika u RAK-u i u javnim medijima (uključujući tri javna servisa, dvije javne novinske agencije, te veliki broj lokalnih javnih televizijskih i radiopostaja), kako bi se izravnim, posrednim i beneficijarnim vlasnicima i nositeljima utjecaja na medijske kompanije onemogućilo imenovanje na te pozicije<sup>4</sup>. Osim toga, podatci o bilo kakvim posrednim interesima koje politički dužnosnici imaju u medijskim kompanijama morali bi se učiniti javnim.
- g) **Reguliranje stranog vlasništva**: Aktualne zakone o stranim ulaganjima na državnoj razini i na razini entiteta (spomenute gore) potrebno je revidirati na način da se u norme o ograničenju stranog vlasništva uključi i posredno, beneficijarno vlasništvo. Duh tih normi trebao bi počivati na očuvanju nacionalnoga karaktera masovnih komunikacija i očuvanju interesa Bosne i Hercegovine u ovom

<sup>3</sup> Za utvrđivanje što bi to u konkretnom kontekstu predstavljalo nedopuštenu koncentraciju idealno bi bilo uraditi opsežnu analizu medijskog tržišta, koja će uzeti u obzir sudjelovanje publike kojoj su mediji namijenjeni i ukupne tržišne prihode, ali i vlasništvo nad sektorima povezanim s medijima (distribucija, istraživanja tržišta). U kontekstu Velike Britanije, npr., navodi se kako bi granica za dopuštenu koncentraciju vlasništva trebala biti 20 % za nacionalne novine, televiziju, radio i *online* medije (prema udjelu u gledanosti/slušanosti/čitanosti/posjećenosti), odnosno 15 % ukupnih medijskih prihoda na medijskom tržištu. Vidjeti izvješće Media Reform Coalition, "The elephant next door: a survey of international media ownership regulations" i druga izvješća na: <http://www.mediareform.org.uk/resources/media-ownership-reports> (stranica posjećena 20. listopada 2016).

<sup>4</sup> Ovo uključuje i potrebu revidiranja pravila o sukobu interesa u okviru zakona o imenovanjima državnih službenika, kao i regulative vezane za imenovanje na menadžerske pozicije u RAK-u, kao i procedure imenovanja na pozicije u javnim medijima. Minimalne norme već postoje, ali ih je potrebno proširiti tako da uključuju i informacije o posrednom i beneficijarnom vlasništvu i povezanim interesima (kako je specificirano pod točkom b, gore). Procesi imenovanja trebali bi podrazumijevati da kandidati podnose potvrdu iz baze podataka (opisane pod točkom f i g), o nepostojanju konfliktnih interesa u medijskom sektoru. Sekundarni izvori sugeriraju da su aktualne procedure imenovanja duboko politizirane (vidjeti npr. izvješće MSI IREX-a, Hodžić, 2014., itd.).



Ovaj projekat financira EU



kontekstu. Sam prag od 49 % stranog vlasništva također se može revidirati<sup>5</sup>, ali u svakom slučaju važno je osigurati da zakonom definiran prag bude primjenjiv u praksi. U svrhu osiguranja transparentnosti stranog vlasništva nad medijima i s medijima povezanim djelatnostima, potrebno je uvesti i zabranu da vlasništvo nad medijima drže *offshore* kompanije, čije je vlasništvo netransparentno<sup>6</sup>.

h) **Aktivno objavljivanje informacija:** Zakonska rješenja trebaju propisati i obvezu medija da iste informacije dostave nadležnom tijelu<sup>7</sup>, učine dostupnim javnosti preko njihovih web-stranica, ali i obvezu nadležne državne institucije (ili institucija) da informacije o vlasništvu učine lako dostupnim u centraliziranoj bazi (ili bazama). Idealno, to bi trebalo činiti kroz uspostavljanje jedinstvene baze podataka o vlasništvu nad medijima i srodnim djelatnostima (oglašivačke agencije, tvrtke koje pružaju podatke o gledanosti/slušanosti/čitanosti i sl.). U proceduralnom smislu, postoje različite opcije, od kojih je najjednostavnija ta da medijske organizacije same popunjavaju potrebne informacije u otvorenoj *online* bazi (slično planu RAK-a za uspostavljanje registra korisnika dozvola) ili to mogu alternativno ili dodatno činiti službenici u za to nadležnom tijelu (RAK, zavodi za statistiku i/ili APIK/alternativno i VZT). Za podatke sadržane u bazi potrebno je uspostaviti redovan mehanizam dopuna, te prijave bilo kakvih promjena vlasništva, u jasno utvrđenom roku. Ta baza treba biti javno dostupna i njezina uporaba treba biti što jednostavnija. Također, u uspostavljanju takve baze (ili više baza, ukoliko se više baza pokaže politički realnijim rješenjem), važno je osigurati jasnost podataka i laku uporabu, kroz:

- jasne **standarde** vezane za **format i organiziranje** podataka, kako bi se olakšala uporaba i usporedba podataka;
- **pretraživost baze**, kako bi se izbjegli manualni pregledi velikog broja dokumenata i olakšala uporaba podataka;
- **otvoreni format podataka**, koji je moguće preuzeti s web-stranice.<sup>8</sup> Originalni dokumenti povezani trebaju biti dobro povezani s podacima u bazi, skenirani u PDF ili ekvivalentnom formatu i dostupni za preuzimanje (download).
- **nadležnost za implementaciju i monitoring normi transparentnosti medijskog vlasništva:** Zakonska rješenja bi trebala uključiti jasno utvrđivanje nadležnosti za prikupljanje informacija o vlasništvu, nadležnost za monitoring i provjeru točnosti informacija i izricanje sankcija istrage, kao

<sup>5</sup> Regulative u ograničenju stranog vlasništva su različite u različitim zemljama, a prag uglavnom varira od 20 do 49 % vlasništva nad određenom medijskom kompanijom, međutim, u načelu su ova ograničenja vezana samo uz sektor emitiranja. U zemljama EU-a ograničenja se uglavnom odnose na vlasništvo izvan europskog ekonomskog prostora, što je također važna činjenica za BiH kao zemlju kandidatkinju. Vidjeti npr. Media Reform Coalition, 2013.

<sup>6</sup> Takva zabrana je, naprimjer, uvedena u Gruziji, za sektor emitiranja (Huter 2015, 7).

<sup>7</sup> Važnost ovakvih mjera treba biti konzistentno prepoznata u drugim segmentima medijske politike. Prije svega, sufinansiranje iz javnih proračuna treba biti onemogućeno za medije koji ne otkriju cjelokupnu vlasničku strukturu.

<sup>8</sup> Otvoreni format znači da je format neovisan o platformi i dostupan bez ikakvih restrikcija koje ograničavaju uporabu dokumenata i podataka. EU Public Sector Information Directive (PSI Directive) definira *machine-readable* format kao format strukturiran na način da softverske aplikacije mogu lako identificirati, prepoznati i ekstrahirati određene podatke, uključujući pojedine podatke ili izjave i njihovu internu strukturu. Više: Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, *Official Journal of the European Union* L 175/1, 27. lipnja 2013.



Ovaj projekat financira EU



i nadležnost za administriranje bazom podataka i objavu podataka. Ova pitanja se obično stavljaju u nadležnost neovisnih državnih tijela, najčešće regulatora za sektor emitiranja. U institucionalnom okviru BiH, nadležnosti Regulatorne agencije za komunikacije u ovom segmentu bi, dakle, trebalo proširiti na sve medijske sektore ili bi se ova nadležnost dodijelila drugom vladinom tijelu (poput APIKA, statističkih zavoda) ili gospodarskim komorama<sup>9</sup>. Dodatno, Konkurencijsko vijeće BiH bi moralo sudjelovati u nadzoru nad koncentracijom vlasništva. U svakom slučaju, imenovanim institucijama je potrebno omogućiti dovoljno resursa za implementaciju normi transparentnosti, te jamčiti političku neovisnost i neovisnost o partikularnim komercijalnim interesima (kroz neovisno financiranje, neovisno imenovanje na menadžerske dužnosti u tim tijelima, te mjere zabrane sukoba interesa).

- i) Osiguranje adekvatnih ljudskih i drugih **resursa za prikupljanje, upravljanje, provjeru i objavljivanje ovih podataka** u tijelu ili tijelima kojima budu povjerene navedene nadležnosti<sup>10</sup>.
- j) **Sankcije za nepoštivanje normi transparentnosti medijskog vlasništva** također moraju biti dio zakonskih rješenja. Sankcije trebaju biti izricane ukoliko mediji dostave netočne informacije o vlasnicima ili propuste dostaviti informacije o promjeni vlasništva u zakonom predviđenom roku. Sankcije se mogu izricati medijskim kompanijama, pojedinim nositeljima vlasničkog udjela i odgovornim osobama unutar kompanije, koje su znale ili morale znati za pogrešne informacije ili su odgovorne za propust da se informacije dostave u propisanom roku. Sankcije mogu varirati od novčanih kazni, povlačenja važećih dozvola (za emitere), pa čak i do zatvorskih kazni. Ovlašteno državno tijelo bi trebalo vršiti redovne provjere točnosti informacija o vlasništvu (tj. provjeru slučajnog uzorka tih podataka), te provjeru po zaprimljenim prijavama vezanim za vlasništvo, kako bi se kroz monitoring i sankcije promovirala dosljedna primjena pravila transparentnosti.

**2. Donijeti prijelazna institucionalna rješenja za transparentnost vlasništva nad medijima:** Gore spomenuta jedinstvena baza podataka o vlasništvu u pravilu se smatra najboljim rješenjem, ali s obzirom na moguće političke, administrativne i proračunske prepreke, ovdje predlažemo i prijelazna rješenja:

- **nadogradnju već postojećih baza podataka:** Preciznije, trebalo bi razmotriti mogućnost da se informacije o beneficijarnim vlasnicima i povezanim interesima u medijskom sektoru uključe u: a) sudske registre poslovnih subjekata (za djelatnosti povezane s medijima), b) registre organizacija i fondacija (također za medije i povezane djelatnosti), te naročito u c) postojeći registar emitera RAK-a. Pri tome je potrebno osigurati aktivno objavljivanje informacija prikupljenih kroz ove sustave registracije i licenciranja<sup>11</sup>, te jasne zajedničke standarde o formatu i organizaciji

<sup>9</sup> Kao što je to slučaj s Gospodarskom komorom u Hrvatskoj i Agencijom za privredne registre u Srbiji. Craufurd-Smith i Stolte (2014, 7) upozoravaju na rizik od instrumentalizacije za poslovne interese ukoliko ulogu administriranja podacima dobiju privatna profesionalna ili poslovna tijela; s druge strane, treba nastojati izbjeći i političku instrumentalizaciju kroz upliv političkih tijela u administriranje podataka.

<sup>10</sup> Idealno, trebalo bi uraditi procjenu resursa za svaki od navedenih segmenata aktivnosti i, u skladu s tim, jačati kapacitete za njih nadležnih institucija.

<sup>11</sup> Preciznije, treba razmotriti mogućnost da se baza poslovnih subjekata na [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba) proširi ovim novim podacima o interesima u medijskom sektoru, da se u tu bazu uključe podatci s područja Republike Srpske ili da se uspostavi ekvivalentna baza podataka iz Republike Srpske (tim podacima raspolaže agencija APIF, te bi trebalo razmotriti mogućnost da ona upravlja objavljivanjem ovih informacija). Također, treba razmotriti mogućnost da se registri neprofitnih organizacija učine javno dostupnim. Aktualni registar RAK-a potrebno je proširiti



Ovaj projekat financira EU



podataka. U skladu s globalnim povećavanjem zahtjeva za većom transparentnošću kompanija, zapravo bi trebalo kroz sudske registre poslovnih subjekata učiniti dostupnim informacije o krajnjim vlasnicima svih kompanija. Za ove promjene potrebno je revidirati pravila o registraciji poslovnih subjekata i neprofitnih organizacija, odnosno pravila RAK-a o procedurama izdavanja dozvola za audiovizualne usluge.

- **ukidanje ili minimiziranje administrativne pristojbe** za pristup informacijama o vlasništvu iz sudskih registara;
- **olakšavanje pristupa informacijama o vlasništvu na zahtjev** kroz unaprjeđenje primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama. Konkretno, to bi značilo da je potrebno kroz adekvatnu promociju, sankcije i jačanje kapaciteta institucija osigurati njihov redovan i potpun odgovor na zahtjeve za pristup informacijama.

**3. Poticati transparentnost medijskog vlasništva kroz dodatne i alternativne mjere:** Prije razvoja gore opisanog zakonskog okvira, civilni sektor, uz moguću podršku međunarodnih donatora, te uz sudjelovanje same medijske zajednice, može dati doprinos u sljedećem:

- dati preporuke za donošenje legislative o transparentnosti medijskog vlasništva i sudjelovati u javnim raspravama o tom pitanju;
  - razvijati *policy* dokumente u kojima će opisati najbolje standarde u pogledu opsega informacija, nadležnosti, operativnih mehanizama, sankcija, kao i objavljivanja, formatiranja i organiziranja podataka;
  - pojedine medijske kuće mogu usvojiti praksu objavljivanja informacija o vlasništvu, a i medijska udruženja mogu promovirati ovu praksu među svojim članicama. Objavljivanje informacija o vlasništvu, drugim interesima vlasnika i povezanih osoba, informacija o glavnim izvorima prihoda i o uredničkoj orijentaciji dio je praksi medija za koji se vezuju najveći standardi integriteta, te za lokalne medija može biti način samopromocije i demonstriranja vlastitog integriteta.
  - podatci o *online* i tiskanim medijima koje objavljuje **Vijeće za tisak** treba proširiti na način da uključe informacije o vlasničkim odnosima. Zakonske mjere (spomenute gore) mogu uključivati i obvezu *online* i tiskanih medija da informacije o vlasništvu (uključujući izravne i posredne vlasnike) dostave Vijeću za tisak. Međunarodni donatori mogli bi pridonijeti financijskom potporom VZT-u kako bi se ojačali njegovi kapaciteti za upravljanje i eventualnom provjerom ovih podataka. Također, može se razmotriti mogućnost da VZT dobiva sredstva iz državnog proračuna kako bi se osiguralo trajno i adekvatno prikupljanje i administriranje prikupljenih podataka. Alternativno, trebalo bi razmotriti mogućnost da više organizacija civilnog društva uspostave i vode sveobuhvatnu bazu informacija, kojom će biti obuhvaćeni podatci o vlasništvu nad svim medijskim sektorima i povezanim djelatnostima.
- 4.** Sve navedene zakonske, regulatorne i samoregulatorne mjere treba pratiti i adekvatnom **kampanjom podizanja svijesti** građana kako bi se promovirala uporaba informacija. I u okviru institucionalnih i izvaninstitucionalnih rješenja potrebno je aktivno informirati građane o dobitima i dostupnosti podataka o vlasništvu nad medijima.
- 5.** Civilni sektor bi trebao imati presudnu ulogu u **uporabi, analiziranju, kontekstuiranju i predavljanju podataka o vlasništvu** u formi pristupačnoj za građane.

---

informacijama o vlasništvu, tj. RAK bi trebao informacije o nominalnim vlasnicima kojima već raspolaze učiniti dostupnim, a u perspektivi bazu proširiti navedenim dodatnim informacijama o beneficijarnim vlasnicima i interesima.





Ovaj projekat financira EU



## II. Financiranje medija iz javnog sektora

### Sažetak

Ovo izvješće demonstrira potrebu za temeljitom reformom obrazaca financiranja medija iz javnih proračuna u Bosni i Hercegovini, kako bi se oni stavili u službu javnosti.

Aktualne finansijske relacije između javnog sektora i medija u Bosni i Hercegovini odnose se na desetke milijuna KM koje se godišnje izdvajaju za medije. Za osiromašeno medijsko tržište to su značajni iznosi koji mogu biti zloupotrijebljeni za utjecaj na uredničke politike ili za osobnu finansijsku dobit, u okolnostima nedostatka transparentnosti i jasnih kriterija javnog interesa, te nedostatka jamstava protiv instrumentalizacije, sukoba interesa i arbitrarnog izbora medija kojima se sredstva dodjeljuju, kao i u odsutnosti jamstava uredničke odgovornosti. U konačnici, i uz nepostojanje supstancijalnog monitoringa, učinci financiranja medija iz javnih proračuna u BiH u pogledu poboljšanja kvalitete novinarstva i funkcije javnog interesa - krajnje su upitni. Prema tome, potrebno je žurno unaprijediti medijske politike kako bi se minimizirale zloupotrebe ovih sredstava, te kako bi se ona učinila instrumentom javnog interesa. Za razvoj takvih politika potreban je inkluzivan pristup i konzultacije sa stručnom javnošću i građanima. Na temelju ove analize, i oslanjajući se na dobre prakse u razvijenim demokracijama, buduće akcije bi trebale ići u pravcu razvoja legislativa i regulativa koje bi obuhvaćale:

- Redovito objavljivanje svih relevantnih podataka o potporama/nabavama vezanim uz medije, i to na internetskoj stranici konkretnog tijela vlasti, kao i u centraliziranoj bazi podataka. Pritom ne samo informacije o dodijeljenim iznosima, nego i sve informacije o konkretnim potporama/nabavama trebaju biti pravodobno dostupne (uključujući detaljan opis namjene, postupka dodjele, načina apliciranja, prateće dokumentacije, kriterija i standarda ocjenjivanja, informacija o tijelima koja donose odluke, jamstvima protiv sukoba interesa, te informacija o svim aplikantima i evaluaciji njihovih aplikacija).
- Redovito prikupljanje i centralizirano objavljivanje podataka o medijima koji primaju ili žele kandidirati za javne potpore/nabave. Takva baza bi trebala sadržavati informacije o broju zaposlenih, ukupnim prihodima, glavnim izvorima prihoda, prihodima iz javnog sektora te javnim tijelima koja su im dodijelila sredstva, namjeni tih potpora/nabava, utrošku tih sredstava i rezultatima potpore/nabave, revizorskim nalazima i poštovanju revizorskih preporuka, broju posjeta/čitatelja/gledatelja/slušatelja, informacije o članstvu u samoregulatornim tijelima, o statutima uredništva, jamstvima uredničke odgovornosti, povijesti poštovanja odluka regulatornih i samoregulatornih tijela, glavnim izvorima prihoda. Ažurirani unos podataka u budućnosti treba biti preduvjet za financiranje medija iz javnog sektora, a navedeni podatci temelj za odluke o dodjeli sredstava, kao i za praćenje učinka dodijeljenih sredstava.
- Obvezu usvajanja kriterija javnog interesa u svim obrascima financiranja medija (uključujući potpore i javne nabave). Prema iskustvima iz drugih zemalja, ti kriteriji mogu se odnositi na karakteristike medijskih sadržaja (vlastita produkcija, informativni programi, raznovrsnost tipova sadržaja, tema, zastupljenih pojedinih društvenih skupina, watchdog uloga, poštovanje profesionalnih normi, dubina i širina izvještavanja), karakteristike same medijske organizacije (npr. neprofitni karakter, veći broj zaposlenih, dobra zaštita radnih prava, dobro definirani statuti, transparentnost vlasništva, službeni prihodi itd). Idealno, politike financiranja medija moraju osigurati promicanje posebno deficitarnih programa od javnog interesa, ali i zadovoljenje opće informativne uloge medija.
- Obvezu uspostave neovisnog sustava odlučivanja o dodjeli sredstava. Stručna povjerenstva (umjesto



političkih tijela) trebaju donositi odluke, a njihov izbor se treba obavljati na temelju javnih natječaja, jasnih i relevantnih kriterija stručnosti, te normi protiv sukoba interesa. Alternativno, treba razmotriti i demokratiziranje odluka o potporama medijima na način da građani i građanke glasuju o ponudama medija, ili da biraju medije, kojem će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore.

- Zahtjev da se svaka nabava medijskih usluga od strane javnog sektora jasno opravda, uključujući: a) demonstraciju konkretnog javnog interesa u danim uslugama i tako produciranim sadržajima i b) demonstraciju da se specificirani javni interes u danom slučaju ne može osigurati bez konkretne nabave (posebno putem redovitog djelovanja javnih medija). Pritom je potrebno onemogućiti netransparentne pregovaračke postupke i izravne sporazume, te osigurati temeljna načela transparentnosti, aktivne konkurencije, nediskriminacije i načela najboljeg omjera kvalitete i cijene.
- Jačanje monitoringa nad financiranjem medija iz javnih proračuna, uključujući procjenu legitimnosti postupaka dodjele sredstava, procjenu standarda potrošnje, kao i procjenu učinka dodjela u smislu doprinosa javnom interesu. Monitoring treba obuhvaćati redovita izvješća medija o potporama, državne i komercijalne financijske revizije, te revizije učinka, te biti praćen odgovarajućim mehanizmima implementacije revizorskih preporuka.
- Jačanje uredničke neovisnosti medija koja primaju sredstva kroz mjere vezane uz: a) financiranje (precizan i fiksna način utvrđivanja proračuna za javne medije, utvrđivanje maksimalnog omjera javnih sredstava u ukupnim prihodima za komercijalne medije, neovisnog postupka dodjele sredstava) i b) imenovanje i status urednika i novinara (javni pozivi, jasni profesionalni kriteriji, konzultiranje s novinarima o imenovanju urednika, objavljivanje informacija o postupku imenovanja, uvođenje klauzule savjesti i unapređenje statusa i poštovanja radnih prava). Statuti medija trebaju uključivati standarde iz točke b), a nepoštovanje tih standarda treba biti sankcionirano.
- Jačanje odgovornosti medija za dobivene potpore, uključujući: a) obvezu medija da podnose narativna izvješća o ostvarivanju ciljeva za koje su im sredstva dodijeljena, financijska izvješća o tim sredstvima, kao i svom ukupnom poslovanju, te da dostave preslike računa plaćenih sredstvima potpore te b) obvezu vidljivog označavanja (u impresumu, na odjavnoj špici i sl.) da je pojedini medij ili konkretan sadržaj sufinanciran javnim sredstvima.

### **Preporuke za reguliranje financijskih relacija između javnog sektora i medija**

Financijske odnose između javnog sektora i medija u Bosni i Hercegovini potrebno je sustavno urediti u skladu s dobro promišljenim, usuglašenim i specificiranim načelima javnog interesa. Žurnost u razvoju takvih politika proizlazi iz činjenice da se značajna sredstva prema različitim modelima već izdvajaju za medije, ali da su njihova transparentnost, kriteriji, neovisnost i učinak na javni interes alarmantno upitni. Potrebno je povećati institucionalni monitoring nad ovim relacijama kako bi se onemogućila zloupotreba ovih sredstava, omogućiti uvid javnosti u ove financijske relacije, te u konačnici ova sredstva učiniti instrumentom dobro elaboriranog i na inkluzivan način definiranog javnog interesa. Legislativa i regulativa koje se odnose na financiranje medija iz javnog sektora trebaju obuhvaćati<sup>12</sup>:

1. Obvezu da javno tijelo koje dodjeljuje sredstva **pravovremeno objavljuje** na svojim internetskim stranicama: a) detaljne **upute** o programima financiranja medija (uključujući opis apliciranja i procesa dodjele, prateće dokumentacije, kriterija i standarda ocjenjivanja, informacije o tijelima koja donose

<sup>12</sup> Preporuke je na temelju uvida iz cijelog izvješća pripremila urednica Sanela Hodžić.



Ovaj projekat financira EU



odluke, informacije o jamstvima protiv sukoba interesa, informacije o svim aplikantima i evaluaciji njihovih aplikacija onima b) **informacije** o svim novčanim transferima medijima (na periodičnoj osnovi).

2. **Centralizirano prikupljanje, obradu i objavljivanje informacija** o dodijeljenim sredstvima u sklopu jedinstvenog elektroničkog registra (koje vodi vjerojatno ministarstvo financija ili alternativno medijski regulator).
3. Zahtjev da se svaka **nabava medijskih usluga** od strane javnog sektora jasno opravda, uključujući: a) demonstracija konkretnog javnog interesa u danim uslugama i tako produciranim sadržajima i b) demonstracija da se specificirani javni interes u konkretnom slučaju ne može osigurati bez konkretne nabave (tj. kroz opće informativne programe medija i posebno kroz djelovanje javnih medija).
4. Obvezu da se prilikom **javne nabave** medijskih usluga poštuju i dosljedno primjenjuju temeljna načela transparentnosti, aktivne konkurencije, nediskriminacije i načela najboljeg omjera kvalitete i cijene, a što, između ostalog, uključuje primjenu otvorenih postupka za nabavu ovih usluga, objavu javnog poziva te omogućuju svim zainteresiranim ponuđačima da na poštenim i jednakim osnovama sudjeluju u postupku i podnesu svoju ponudu. Pritom je potrebno onemogućiti netransparentne pregovaračke postupke i izravne sporazume.
5. Kontrolu i minimiziranje **iznimki od primjene zakona o javnim nabavama**, koji se odnosi na sklapanje ugovora o nabavljanju, razvoju, produkciji ili ko produkciji programa za radio i TV emitiranje, kako bi se izbjegle zloupotrebe javnog novca u političke svrhe.
6. Obvezu usvajanja **specificiranih kriterija javnog interesa** u svim obrascima financiranja medija (uključujući potpore i javne nabave); na legislativnoj razini mogu se ponuditi glavne smjernice, te javna tijela obvezati da precizno definiraju i objave kriterije konkretne dodjele sredstava. Prema iskustvima iz drugih zemalja, ti kriteriji mogu se odnositi na karakteristike medijskih sadržaja (vlastita produkcija, informativni programi, raznovrsnost tipova sadržaja, tema, zastupljenih pojedinih društvenih skupina, watchdog uloga, poštovanje profesionalnih normi, dubina, širina izvještavanja), karakteristike same medijske organizacije (npr. neprofitni karakter, broj zaposlenih, zaštita radnih prava, postojanje dobro definiranih statuta, transparentnost vlasništva, publika i utjecaj, prihodi itd). Idealno, politike financiranja medija moraju osigurati promicanje posebno deficitarnih programa od javnog interesa, ali i zadovoljenje opće informativne uloge medija. Pritom, neprofitni karakter medija, s obzirom da isključuje djelovanje za financijske interese vlasnika, treba uzeti kao jedan od indikatora djelovanja u interesu javnosti, ili određenih društvenih skupina.
7. Obvezu **uspostave neovisnog sustava odlučivanja o dodjeli sredstava** - tj. stručna povjerenstva (umjesto političkih tijela) trebaju donositi odluke, a njihov izbor se treba obavljati na temelju javnih natječaja, jasnih i relevantnih kriterija stručnosti, norme protiv sukoba interesa, i/ili osigurati sudjelovanje predstavnika profesionalnih organizacija u stručnom povjerenstvu. Natječaj treba biti maksimalno transparentan i uključiti objavljivanje kriterija, informacija o postupku, kandidatima i ocjenama za svakoga kandidata. Alternativno, treba razmotriti i demokratizaciju odluka o potporama medijima, na način da građani i građanke glasuju o ponudama medija, ili da biraju medije, kojem će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore.
8. **Jačanje monitoringa nad financiranjem medija iz javnih proračuna**, uključujući procjenu legitimnosti postupaka dodjele sredstava, procjenu standarda potrošnje, kao i procjenu učinka dodjela u smislu



Ovaj projekat financira EU



doprinosu javnom interesu. Monitoring treba obuhvaćati redovna izvješća medija o potporama, državne i komercijalne financijske revizije, te revizije učinka. Dodatno je potrebno jačati kapacitete i spremnost revizorskih ureda, Regulatorne agencije za komunikacije i Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije da po uzoru na tijela u drugim zemljama daju pregled obrazaca i učinaka ovakvog financiranja medija. Također je potrebno unaprijediti provedbu preporuka revizorskih tijela putem odgovarajućih sankcija i pritisaka.

9. **Jačanje uredničke neovisnosti** medija koja primaju sredstva kroz mjere vezane uz: a) financiranje (precizan i fiksna način utvrđivanja proračuna za javne medije; utvrđivanje maksimalnog omjera javnih sredstava u ukupnim prihodima za komercijalne medije, neovisne postupke dodjele sredstava) i b) imenovanje i status urednika i novinara (javni pozivi, jasni profesionalni kriteriji, konzultiranje s novinarima o imenovanju urednika, objavljivanje informacija o postupku imenovanja, uvođenje klauzule savjesti i unapređenje statusa i poštovanja radnih prava). Statuti javnih i komercijalnih medija trebaju uključivati standarde iz tačke b), a nepoštovanje tih standarda treba biti sankcionirano.
10. **Jačanje odgovornosti medija za dobivene potpore**, uključujući: a) obvezu medija da podnose narativna izvješća o ostvarivanju ciljeva za koja su im sredstva dodijeljena, financijska izvješća o tim sredstvima, kao i svom ukupnom poslovanju, te da dostave preslike računa plaćenih sredstvima potpore te b) obvezu vidljivog označavanja (u impresumu ili na odjavnoj špici) da je pojedini medij ili njegov sadržaj sufinanciran javnim sredstvima.
11. Ukupni legitimitet financijskih odnosa između javnog sektora i medija i odgovornost svih sudionika u procesu potrebno je povećati kroz redovito prikupljanje i centralizirano objavljivanje svih relevantnih podataka ne samo o potporama/nabavama nego i o samim medijima koji primaju ili žele kandidirati za javne potpore. Idealno, mediji bi sami trebali unositi **podatke o primljenim sredstvima u središnju bazu podataka**. Takva baza bi trebala sadržavati informacije o broju zaposlenih, ukupnim prihodima, glavnim izvorima prihoda, prihodima iz javnog sektora te javnim tijelima koja su im dodijelila sredstva, namjeni tih potpora/nabava, utrošku tih sredstava i rezultatima potpore/nabave, revizorskim nalazima i poštovanju revizorskih preporuka, broju posjeta/čitatelja/gledatelja/slušatelja, informacije o članstvu u samoregulatornim tijelima, o redakcijskim statutima, jamstvima uredničke odgovornosti, povijesti poštovanja odluka regulatornih i samoregulatornih tijela te glavnim izvorima prihoda. Idealno, te informacije medij treba potkrijepiti prilaganjem odgovarajuće dokumentacije. Ažurirani unos podataka u budućnosti treba biti definiran kao preduvjet za bilo kakvo financiranje medija iz javnog sektora.