

Uredila: Sanela Hodžić

Finansiranje medija iz javnog sektora

Sažetak

Ovaj izvještaj demonstrira potrebu za temeljитom reformom obrazaca finansiranja medija iz javnih budžeta u Bosni i Hercegovini, kako bi se oni stavili u službu javnosti.

Aktuelne finansijske relacije između javnog sektora i medija u Bosni i Hercegovini odnose se na desetine miliona 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 ličnu finansijsku dobit, u okolnostima manjka transparentnosti i jasnih kriterija javnog interesa, te nedostatka garancija protiv instrumentalizacije, konflikta interesa i arbitarnog izbora medija kojima se sredstva dodjeljuju, kao i u odsustvu garancija uredničke odgovornosti. U konačnici, i uz nepostojanje supstancialnog monitoringa, efekti finansiranja medija iz javnih budžeta u BiH, u pogledu poboljšanja kvaliteta novinarstva i funkcije javnog interesa, krajnje su upitni. Prema tome, potrebno je hitno 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 konsultacije sa stručnom javnošću i građanima. Na osnovu ove analize, i oslanjajući se na dobre prakse u razvijenim demokratijama, osnovne preporuke se odnose na razvoj legislativa i regulativa koje bi obuhvatale:

- redovno **objavlјivanje svih relevantnih podataka o potpori/nabavkama vezanim za medije**, i to na web-stranici konkretnog organa vlasti, kao i u centraliziranoj bazi podataka. Pritom, sve informacije o konkretnoj potpori/nabavkama trebaju biti blagovremeno dostupne (uključujući detaljan opis namjene, procedure dodjele, načina apliciranja, prateće dokumentacije, kriterija i standarda ocjenjivanja, informacija o tijelima koja donose odluke, garancijama protiv konflikta interesa, te informacija o svim aplikantima i evaluaciji njihovih aplikacija) a ne samo informacije o dodijeljenim iznosima.
- redovno prikupljanje i centralizirano **objavlјivanje podataka o medijima koji primaju ili se žele kandidirati za javnu potporu/nabavke**. Takva baza trebala bi sadržavati informacije o broju zaposlenih, ukupnim prihodima, glavnim izvorima prihoda, prihodima iz javnog sektora te javnim organima koji su im dodijelili sredstva, namjeni te potpore/nabavki, utrošku tih sredstava i rezultatima podrške/nabavke, revizorskim nalazima i poštivanju revizorskih preporuka, broju posjeta/čitatelja/gledatelja/slušatelja, informacije o članstvu u samoregulatornim tijelima, o redakcijskim statutima, garancijama uredničke odgovornosti, historiji poštivanja odluka regulatornih i samoregulatornih tijela, glavnim izvorima prihoda.

Ažurirani unos podataka u budućnosti treba biti preduslov za finansiranje medija iz javnog sektora, a navedeni podaci osnov za odluke o dodjeli sredstava, kao i za praćenje učinka dodijeljenih sredstava.

- obavezu usvajanja **kriterija javnog interesa** u svim obrascima finansiranja medija (uključujući potporu i javne nabavke). Prema iskustvima iz drugih zemalja, ti kriteriji mogu se odnositi na karakteristike medijskih sadržaja (lastita produkcija, informativni programi, raznovrsnost tipova sadržaja, tema, zastupljenih pojedinih društvenih grupa, *watchdog* funkcija, poštivanje 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 finansiranja medija posebno moraju osigurati promociju deficitarnih programa od javnog interesa, ali i zadovoljenje opće informativne funkcije medija.
- obavezu **uspostave neovisnog sistema odlučivanja o dodjeli sredstava**. Stručne komisije (umjesto političkih tijela) trebaju donositi odluke, a njihov izbor treba vršiti na osnovu javnih konkursa, jasnih i relevantnih kriterija stručnosti, te normi protiv konflikta interesa. Alternativno, treba razmotriti i demokratiziranje odluka o potpori medijima, na način da građani i građanke glasaju o ponudama medija ili da biraju medije, kojima će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore.
- zahtjev da se svaka **nabavka medijskih usluga od strane javnog sektora** jasno opravda, uključujući: a) ukazivanje na konkretni javni interes u datim uslugama i tako produciranim sadržajima i b) ukazivanje na to da se specificirani javni interes u datom slučaju ne može osigurati bez konkretne nabavke (posebno kroz redovno djelovanje javnih medija). Pritom je potrebno onemogućiti netransparentne pregovaračke postupke i direktne sporazume, te osigurati osnovna načela transparentnosti, aktivne konkurenциje, nediskriminacije i principa najboljeg omjera kvaliteta i cijene.
- **jačanje monitoringa nad finansiranjem medija iz javnih budžeta**, uključujući procjenu legitimnosti procedura dodjele sredstava, procjenu standarda potrošnje, kao i procjenu učinka dodjela u smislu doprinosa javnom interesu. Monitoring treba obuhvatati redovne izvještaje medija o potpori, državne i komercijalne finansijske revizije i revizije učinka, te biti praćen odgovarajućim mehanizmima implementacije revizorskih preporuka.
- **jačanje uredničke neovisnosti** medija koji primaju sredstva, kroz mjere vezane za: a) finansiranje (precizan i fiksan način utvrđivanja budžeta za javne medije, utvrđivanje maksimalnog omjera javnih sredstava u ukupnim prihodima za komercijalne medije, neovisne procedure dodjele sredstava), b) imenovanje i status urednika i novinara (javni pozivi, jasni profesionalni kriteriji, konsultiranje sa novinarima o imenovanju urednika, objavljivanje informacija o proceduri imenovanja, uvođenje klauzule savjesti i unapređenje statusa i poštivanja radnih prava). Statuti medija trebaju

uključivati standarde iz tačke b), a nepoštivanje tih standarda treba biti sankcionirano.

- **jačanje odgovornosti medija za dobivenu potporu**, uključujući: a) obavezu medija da podnose narativne izvještaje o ostvarivanju ciljeva za koje su im sredstva dodijeljena, finansijske izvještaje o tim sredstvima, kao i o svom ukupnom poslovanju, te da dostave kopije računa plaćenih sredstvima potpore te b) obavezu vidljivog označavanja (u impresumu, na odjavnoj špici i sl.) da je pojedini medij ili konkretni sadržaj sufinansiran javnim sredstvima.

1. Uvod

Tokovi novca iz javnog sektora prema medijima u Bosni i Hercegovini (BiH), u odsustvu naprednih politika, instrumentalizirani su za partikularne političke i finansijske ciljeve¹. To, međutim, ne znači da rješenje treba tražiti u potpunom napuštanju finansiranja medija iz javnog sektora.² Naprotiv, takvo finansiranje neophodno je u nastojanju da se zadovolje komunikacijske potrebe građana, naročito u zemljama poput BiH, gdje zapravo ne postoji tržište koje bi moglo osigurati održivost i razvoj novinarstva koje je u službi javnosti. Osnovni problem leži u tome što je finansiranje medija iz javnih budžeta u BiH skoro u potpunosti neregulirano, te u njemu nije osiguran princip javnog interesa. Finansijske relacije između javnog sektora i medija karakterizira nedostatak transparentnosti i jasnih kriterija javnog interesa, pa su time omogućene arbitrarne odluke, a stvarni učinak finansiranja na kvalitet novinarstva i javni interes krajnje je upitan.

Zahtjevi za razvojem politika u ovoj oblasti posljednjih godina dolaze iz nevladinog sektora, ali im je data važnost i u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Smjernicama EU za podršku slobodi medija i medijskom integritetu u zemljama pridruživanja 2014–2020.³ traži se da se “javnim oglašavanjem ili bilo kojom drugom direktnom ili indirektnom upotrebom javnog novca u medijima upravlja u skladu sa dobrom upravom kako bi se garantirao fer, neutralan i jednak tretman (pravila na snazi i u primjeni pod

¹ Vidjeti, naprimjer, izvještaje o finansijskim relacijama između države i medija u zemljama regije na: <http://mediaobservatory.net/financial-relations> (stranica posjećena 8. 10. 2016).

² Kao što to predlažu Divjak i Blagovčanin (2015); slični otpori javnom finansiranju zabilježeni su i drugdje. “Samo spominjanje riječi *potpora* provocira reakciju”, sumiraju McChesney i Nichols, “ne samo od konzervativaca, koji mogu prezirati bilo kakvu ulogu vlade u oblikovanju ekonomskih poslova, nego i od građanskih libertarijanaca, posebno ustrašenih teškom rukom vlade koja oblikuje diskurs” (McChesney i Nichols 2010, 118).

³ European Union, DG Enlargement, “Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014–2020.”, 21. 2. 2014.

nadležnostima tijela za konkurenčiju ili sličnog tijela)" te se dodaje kako je potrebno objaviti obim i udio javnih sredstava u svakoj medijskoj kući.⁴

Oslanjajući se na najbolje prakse iz drugih zemalja, ovaj izvještaj nudi preporuke koje mogu doprinijeti budućim promjenama na nivou politika, bilo u okviru specifičnog reguliranja podrške medijima, bilo u okviru općih regulativa vezanih za državnu potporu i javne nabavke. Izvještaj najprije predstavlja regulative vezane za finansiranje medija na nivou Evropske unije, načine na koje su povezana pitanja riješena u drugim državama (prije svega zemljama članicama), te predstavlja uvide iz Bosne i Hercegovine, nakon čega su formulirane preporuke za moguća unapređenja u ovoj oblasti u BiH. Svaki aspekt izvještaja strukturiran je prema glavnim aspektima analize: transparentnost dodjele javnih sredstava, kriteriji dodjele, neovisnost odlučivanja, te način na koji i javne institucije i mediji demonstriraju odgovornost u upravljanju i utrošku tih sredstava.

Izvještaj se prvenstveno zasniva na analizi relevantnih dokumenata (regulativa, zakona, statuta, pravilnika) i sekundarnih izvora, te na manjem broju intervjua i pisanih odgovora (u drugom dijelu izvještaja).

Dio I: Međunarodni standardi i uvidi iz drugih zemalja

Autor: Milan F. Živković

1. Državna potpora u Evropskoj uniji

U članicama Evropske unije, kao i u državama koje joj se namjeravaju pridružiti, javno finansiranje medija u pravilu se smatra doprinosom njihovoju "slobodi i pluralizmu" te "kulturnoj, religijskoj i jezičkoj raznolikosti"⁵. Državna potpora medijima može biti predmetom pravila o tržišnoj konkurenčiji, ali samo u slučajevima kojima se narušava ili se potencijalno može narušiti tržišna konkurenčija i trgovina između država članica. U tim slučajevima Evropska komisija mora biti obaviještena prije dodjele ili izmjene neke finansijske podrške. Komisija, međutim, ne razmatra moguće narušavanje konkurenčije između medija unutar države, a od zabrane se dodatno izuzima "finansijska podrška razvoju određenih privrednih djelatnosti" (industrija) te "promocija kulture i očuvanja baštine"⁶. Državnim potporama u Evropskoj uniji smatraju se, naprimjer, bespovratni

⁴ Ibid. Vidjeti indikatore pod stavkom 1.4.d.

⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union, članovi 11. i 22. Vidjeti: pročišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, član 107.

⁶ Komisija je brojne takve programe odobrila bilo kao industrijske, bilo kao podršku kulturi ili na temelju oba osnova (Psychogiopoulou 2013, 87–93). Od ove obaveze izuzete su *de minimis* vrijednosti podrške (vidjeti u nastavku teksta).

novčani transferi⁷, zajmovi, poreske olakšice, subvencije kamata, odgođene naplate poreza, oprosti dugova, snižene cijene energije, kreditna jamstva, dokapitalizacije i sve ostale normativne ili materijalne pomoći određenim preduzećima ili djelatnostima, bilo na nivou države, javnih preduzeća ili fondova, bilo na nivou regija ili lokalnih zajednica (De Dios 2007, 196)⁸.

U duhu općih odredbi Ugovora o Evropskoj uniji, koje pozivaju na uvažavanje kulturne i jezičke raznolikosti, član 167 obavezuje Komisiju, Vijeće i parlament na donošenje preporuka i poticajnih mjera u korist "umjetničkog i književnog stvaralaštva, uključujući audiovizuelni sektor"⁹. Tako su nastale razgranate aktivnosti podrške u okviru programa Kreativna Evropa, kao što je podrška za proizvodnju televizijskih programa, koje provodi EACEA, Agencija Evropske komisije za obrazovanje, audiovizuelne djelatnosti i kulturu. Lahka dostupnost informacija, razrađenost pravila, kriterija, procedura prijave i ocjenjivanja mogu poslužiti za orientaciju o tome kako Evropska komisija zamišlja provedbu javne potpore u kulturi i medijima¹⁰.

Oslonjena na ideju tržišne konkurenциje Evropska unija tradicionalno nije promovirala državnu potporu kao sredstvo razvoja, ali je nije ni aktivno sprečavala, barem ne podršku medijima (Psychogiopoulou 2013, 93). Međutim, sa dolaskom ekonomске krize koja je pogodila i medije¹¹, mijenja se fokus zajedničke regulacije državne potpore. Amsterdamskim aneksom Ugovoru još 1997. godine priznata je nadležnost država članica da finansiraju javne radiotelevizije¹², kao i ostale usluge od "općeg ekonomskog interesa" (SGEI).¹³ Kako bi se smanjio administrativni teret, a krug korisnika proširio i

⁷ Bespovratna sredstva mogu biti namijenjena *posebnim projektima* i *operativnoj podršci*, koja, prema mjerodavnom tumačenju Suda Evropske unije, služi "pokrivanju troškova svakodnevnog poslovanja i uobičajenih aktivnosti" (De Dios 2007, 197).

⁸ Pročišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, član 107, i European Commission, "State aid control".

⁹ Pročišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, član 167 (2).

¹⁰ European Commission, EACEA, Creative Europe, Funding, TV Programming, 2017. http://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/funding/tv-programming-2017_en (stranica posjećena 8. 10. 2016).

¹¹ Iako je kriza medija započela mnogo prije, pa i prije uspona interneta (Nielsen 2012, 46; Cagé 2016, 5), velika recesija je dodatno ubrzava. Vidjeti Alison Langley, "Europe's newspapers are dying too", *Columbia Journalism Review*, 12. 10. 2012. Pad zaposlenosti bilježi se u skoro 60% redakcija širom Evrope (Economisti Associati 2010, 26–29). Prema podacima Međunarodne federacije novinara, bez posla ostaje najmanje 14.790 evropskih novinara. Kristof Clerix, "15.000 European journalists lost their jobs", *Mondial Nieuws*, 25. 6. 2013.

¹² Pročišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, Protokol (br. 29) o sistemu javnih radiotelevizija u državama članicama.

¹³ Usluge od općeg ekonomskog interesa (SGEI) – npr., pošta, opskrba energijom, pristup internetu, javni prijevoz ili zdravstvene i socijalne usluge – definiraju se kao "usluge od posebne važnosti (...) kakve tržište ipak ne osigurava samostalno ili barem ne u mjeri i pod uslovima koje društvo zahtijeva" (Pesaresi et al. [2012], 1 i 3). Vidjeti također i: European Commission, "State Aid Legislation: Services of General

onima u finansijskim teškoćama, pojednostavljuje se dodjela tzv. potpore male vrijednosti (*de minimis*), a njen limit povisuje do 200.000 eura (za javne usluge 500.000 eura) po primatelju u tri godine bez potrebe obavještavanja Komisije¹⁴. Novom Uredbom o općem grupnom izuzeću (GBER) od 2014. godine, bez obavještavanja Evropske komisije može se dodjeljivati širi spektar više potpore za, među ostalim, lokalne, internetske, istraživačke i energetske infrastrukture, kulturu, baštinu, film i televiziju, uključujući i neku potporu medijima (Psychogiopoulou 2013, 87)¹⁵. Otvaranje "manevarskega prostora" da države potporom vode aktivne politike u različitim sektorima bez *ex ante* dozvole Komisije značajno povećava brzinu i mogućnost njihove primjene. Sa njihova ograničavanja i otežavanja, regulativni fokus Unije premješta se na uređenje javnog sufinansiranja, poboljšanje i *ex post* evaluaciju politika potpore.

1.1. Pravne norme i prakse transparentnosti državne potpore medijima

"U interesu transparentnosti i pravne sigurnosti", Evropska komisija je odluke o vidovima državne potpore koje odobrava dužna objaviti u Službenom listu Evropske unije¹⁶. Pritom, prema članu 339. Ugovora, Komisija treba uvažavati pravila o profesionalnim tajnama¹⁷, pa se neke informacije daju na uvid zainteresiranim stranama, a objavljaju u sažetoj formi¹⁸.

Odavno među tradicionalnim vrijednostima i osnovnim načelima Unije¹⁹, transparentnost 2014. godine postaje obaveznom i za državnu potporu izuzetu od odlučivanja Komisije na temelju Opće uredbe o skupnom izuzeću (GBER). Države članice su obavezne objaviti identitet primatelja, iznos, cilj, pravni osnov i druge informacije iz priloženih obrazaca te link na puni tekst programa za svaku državnu potporu. "Transparentnost promovira odgovornost i učinkovitije politike. Države članice će morati

Economic Interest (SGEI)".

¹⁴ Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid.

¹⁵ Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (GBER Regulation). European Commission, "Press release, State aid: Commission exempts more aid measures from prior notification", 21. 5. 2014.

¹⁶ Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification), član 32, recital 39 i 40.

¹⁷ Commission communication C(2003) 4582 of 1 December 2003 on professional secrecy in State aid decisions.

¹⁸ Ibid.; Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification), recital 39.

¹⁹ European Commission, "Policies, information and services, transparency", https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency_en (stranica posjećena 7. 10. 2016).

otvoriti posebne web-stranice na kojima će građani moći vidjeti koje su kompanije dobile državnu potporu, koje sume i za koju svrhu.”²⁰ Komisija na svojoj web-stranici treba objaviti sažetke informacija i linkove na stranice o vidovima potpore država članica, a svi podaci moraju biti dostupni deset godina nakon dodjele potpore. Međutim, potpore niže od pola miliona eura po primatelju nisu uključene u ovaj sistem, a kako je primjena počela od 1. jula 2016. godine, za ocjenu njihove uspješnosti bit će potrebno pričekati još neko vrijeme.²¹ Dopunama odgovarajućih smjernica zahtjevi transparentnosti prošireni su na državnu potporu za širokopojasne mreže, filmove i audiovizuelne radove.²²

Slovo zakona i podzakonskih akata država članica EU o transparentnosti vidova državne potpore mahom je oskudno. Naprimjer, Uredba o potpori štampi u Švedskoj propisuje tek da Vijeće za potporu štampi (*Presstödsnämnden*) vodi i Evropskoj komisiji podnosi godišnji izvještaj sa svim relevantnim informacijama o isplaćenim iznosima i korisnicima²³. Švedski Zakon o primjeni pravila Evropske unije o vidovima državne potpore veoma sažeto proglašava njihovu primjenu²⁴; posebna Uredba²⁵ načelno propisuje dostupnost informacija, ovlašćujući državnu Agenciju za praćenje i analizu politike rasta²⁶ da propiše format njihova prikupljanja²⁷. Ujedinjeno Kraljevstvo i Njemačka, naprimjer, pripadaju krugu država članica koje javnost obavještavaju o zajedničkim pravilima putem web-stranica odgovarajućih ureda i bez potrebe za zakonodavnom produkcijom²⁸. Izuzetak u smislu postojanja relevantnih zakona

²⁰ European Commission, “Press release, State aid: Commission exempts more aid measures from prior notification”.

²¹ GBER Regulation, član 9. i aneks II.

²² Communication from the Commission amending the Communications from the Commission on EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks, on Guidelines on regional State aid for 2014–2020, on State aid for films and other audiovisual works, on Guidelines on State aid to promote risk finance investments and on Guidelines on State aid to airports and airlines.

²³ Sveriges regering, Kulturdepartementet, Presstödsförordning/Press Subsidies Ordinance, 1990/524, 5 (3) a.

²⁴ Lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, 2013/388.

²⁵ Sveriges regering, Näringsdepartementet, Förordning om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, 2016/605.

²⁶ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, <http://www.tillvaxtanalys.se/statistik/statligt-stod/aktuellt.html> (stranica posjećena 15. 10. 2016).

²⁷ Zanimljivo, skromna zakonomjerna transparentnost u Švedskoj ne znači nužno i slabiju informiranost o potpori, pa se čak 33% Švedana smatra dobro informiranim o vidovima državne potpore u svojoj zemlji. EU-28 prosjek je 17, dok se u Sloveniji dobro informiranim smatra 28%, a u Hrvatskoj taj procent pada na 20. European Commission, “Special Eurobarometer Report: Perception and awareness about transparency of state aid”.

²⁸ UK Government, “What state aid is and how public authorities can make sure they comply with the rules”; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, “Beihilfenkontrollpolitik”,

predstavlja Austrija. Uz Zakon o potpori medijima²⁹ i Zakon o [regulacijskoj agenciji] KommAustria³⁰, koja je obavezna objavljivati detaljne upute o provedbi svih programa potpora³¹, posebni Zakon o transparentnosti potpore medijima i oglašavanja³² obavezuje javne uredе i javna preduzećа da kvartalno objave sve informacije o novčanim transferima medijima, zadužujući regulacijsku agenciju da to nadzire i provede u djelo.

Novije države članice, poput Slovenije, Slovačke, Bugarske i Hrvatske, donijele su posebne zakone o vidovima državne potpore. Tako hrvatska pravna norma u pogledu transparentnosti propisuje da Ministarstvo financija "priključi, obrađuje i evidentira podatke o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti te provodi analizu [njihove] učinkovitosti", dok davatelji potpora, kao što su druga ministarstva, lokalne samouprave i javni uredi "nakon odobrenja prijedloga programa državne potpore, odnosno prije dodjele državnih potpora objavljaju program državnih potpora na svojim mrežnim stranicama". Ministarstvo financija je također ovlašteno da, u obliku elektronske baze podataka, vodi registar državnih potpora.³³ Posebni podzakonski akt propisuje da davatelji potpora podatke u registar unoše i pregledaju putem internetske aplikacije, uz autentifikaciju pomoću tokena.³⁴ Dodatno, Zakon o elektroničkim medijima propisuje da se informacije o Fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija (korisnici i izvještaji o ostvarenju potpora) objavljaju na web-stranici Vijećа za elektroničke medije.³⁵ Slično tome, u Sloveniji je Ministarstvo finansija dužno voditi i objaviti evidenciju potpora na svojim web-stranicama³⁶.

Obaveze javnih tijela da objave podatke o potporama često se detaljnije specificiraju u tekstovima datih konkursa, odnosno uputama za njih. Primjeri takva pristupa uključuju Fond za radiozajednice u Ujedinjenom Kraljevstvu,³⁷ slovenski javni projektni konkurs za

<http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html> (stranica posjećena 15. 10. 2016).

²⁹ Bundesgesetz über die Förderung der Presse, 2004.

³⁰ Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria ("KommAustria"), 2001.

³¹ Richtlinien für Förderungen gemäß dem Presseförderungsgesetz 2004.

³² Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Transparenzgesetz), 2011.

³³ Zakon o državnim potporama, *Narodne novine*, br. 47/14, članovi 3, 12, 14. i 15. Registar je dostupan samo institucijama koje daju potpore.

³⁴ Ministarstvo financija, Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te registru državnih potpora i potpora male vrijednosti, *Narodne novine*, br. 121/2016.

³⁵ Zakon o elektroničkim medijima, *Narodne novine*, br. 153/09, 84/11 i 94/13, član 64.

³⁶ Zakon o spremljanju državnih pomoći, *Uradni list*, 37/04; Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu de minimis, br. 61/04, 22/07, 50/14.

³⁷ Ofcom, Community Radio Fund, Guidance Notes, 2.3.

sufinansiranje programskih sadržaja³⁸ ili hrvatski javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima.³⁹ Detaljnije odredbe o transparentnosti u podzakonskim aktima i, posebno, uputama za prijavitelje često sadrže i opise procesa, kriterije i učesnike donošenja odluka o potporama medijima. Kod uputa novijeg datuma može se primijetiti tendencija viših standarda transparentnosti. Tako, naprimjer, program za neprofitne medije u Hrvatskoj predviđa objavu ne samo imena primatelja i primljenih iznosa, nego i onih koji "nisu prošli", uz numeričke i opisne ocjene (recenzije) za jedne i druge⁴⁰. Dodatno, Uredba o kriterijima (...) financiranja [za] udruge veoma precizno određuje procedure, sadržaj konkursa, prateću dokumentaciju, standarde ocjenjivanja, osnovne kriterije, taktike sprečavanja interferencije interesa itd.⁴¹

Dostupnost informacija je često limitirana nepretraživim i različitim formatima (uključujući Excel⁴² ili PDF⁴³), nedostatkom konteksta i nepostojanjem centraliziranih baza, te će najčešće informacije biti praktično dostupne tek na upit prema zakonodavstvu o pravu pristupa.⁴⁴ Sveobuhvatniji evaluacijski izvještaji, poput austrijskog⁴⁵, hrvatskog⁴⁶ ili francuskog⁴⁷, za sada su samo izuzeci.⁴⁸

³⁸ Ministarstvo za kulturu, Redni letni javni projektni razpis za sofinanciranje programskih vsebin medijev v letu 2017. http://www.mk.gov.si/si/javne_objave/javni_raspisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1797.

³⁹ Ministarstvo kulture, "Javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima, Upute za prijavitelje 4. 6.", Zagreb, 2015. <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=12340> (stranica posjećena 30. 10. 2016).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Vlada Republike Hrvatske, Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, *Narodne novine*, br. 26/15.

⁴² Uz austrijski, relativno pregledan primjer prezentacije svih potpora novinama na nivou centralne države je francuski. Ministère de la Culture et de la Communication, "Aides à la presse, Les chiffres des aides à la presse".

⁴³ Ministère de la Culture et de la Communication, "Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER)", 2017. <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Thematiques/Audiovisuel/Fonds-de-soutien-a-l-expression-radiophonique> (stranica posjećena 30. 3. 2017); "Myndigheten för press radio och tv, Beviljade stöd", 2017. <http://www.radioochtv.se/sv/presstod/beviljade-stod/> (stranica posjećena 30. 3. 2017).

⁴⁴ Agencija za elektroničke medije, Fond za pluralizam. <http://www.e-mediji.hr/hr/aem/fond-za-pluralizam/> (stranica posjećena 20. 1. 2017); Ministarstvo kulture, Odjel za medije. <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=9933> (stranica posjećena 20. 1. 2017).

⁴⁵ KommAustria, Evaluierung der im Presseförderungsgesetz 2004 festgestellten Fördermaßnahmen im Jahr 2006.

⁴⁶ Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, *Nacionalni izvještaj o medijima, Treći medijski sektor*.

⁴⁷ Cardoso 2010.

⁴⁸ Myndigheten för press radio och tv, Dagspressens ekonomi. <http://www.radioochtv.se/sv/blanketter-publikationer/publikationer/> (stranica posjećena 12. 11. 2016).

Portal Evropske komisije za transparentnost državnih potpora može poslužiti kao pozitivan primjer pretraživosti (po tipu potpore, vrsti korisnika – velika ili mala i srednja preduzeća, cilju, imenu primatelja ili vrsti djelatnosti), ali s obzirom na to da ne obuhvata programe vrijednosti ispod pola milijarde eura, potpore medijima u principu nisu obuhvaćene. Dodatno zabrinjava činjenica da se informacije o potporama u okviru poreskih olakšica, koje su najučestalije i ponekad premašuju prag od pola milijarde eura (Nielsen i Linnebank 2011, 8), ne objavljaju nigdje osim u istraživačkim i akademskim radovima.

Postojeće registre potrebno je učiniti dostupnim ne samo davateljima potpora već i javnosti. Dobar takav primjer je Erar.si, web-aplikacija slovenske Komisije za sprečavanje korupcije,⁴⁹ koja omogućuje jednostavno pretraživanje svih novčanih transakcija javnog sektora, prema davatelju ili primatelju.⁵⁰

Na kraju treba spomenuti i to da je standarde transparentnosti procedura državne pomoći potrebno usvojiti za sve vrste medija, uključujući komercijalne, bez obzira na tradicionalnu nesklonost poduzetništva prema povećanju transparentnosti. Treba imati na umu i da transparentnost raspolaganja javnim sredstvima nije samo objava ko ih je dobio, a ko eventualno nije, te dostupnost informacija o proceduri selekcije i visini sredstava. Ona podrazumijeva da informacije o budućim konkursima, njihovi kriteriji i pravila, informacije o donositeljima odluka, te "cijela slika" onoga što kolektivno, putem državnih potpora, želimo postići budu dostupne na vrijeme. Sumnje u politička pokroviteljstva i korupciju potrebno je potpuno otkloniti a legitimnost i učinak potpora demonstrirati u kontekstu transparentnosti, dobrog upravljanja i ukupnih pokazatelja medijskog djelovanja.

1.2. Kriteriji i procedure javnog sufinansiranja medija

Uz povoljne cijene distribucije putem javne pošte i željeznice, koje se kao oblik državne potpore demokratskoj i kulturnoj funkciji novina bilježe još od 19. stoljeća, i sniženih poreskih stopa na dnevnom redu javnih politika druge polovice 20. stoljeća, direktne potpore nordijskih država pripadaju među najdugovječnije modele podrške novinarstvu.

"Nordijski model" potpore novinama, u Norveškoj uveden 1969. godine a u Švedskoj 1971. godine, održao se do danas, uprkos nemalim promjenama medijskog okoliša (Picard 2003). Tako je, naprimjer, švedsko Vijeće za potpore (*Pressstödsnämnden*) 2015. godine isplatilo oko 51,4 milion eura (5,2 eura *per capita*) direktnih potpora za razvoj, distribuciju i operativne troškove preko 80 novina⁵¹. Svrha relativno skromne razvojne

⁴⁹ Komisija za preprečevanje korupcije, <https://www.kpk-rs.si/sl/> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

⁵⁰ Dostupno na: <https://erar.si> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

⁵¹ Myndigheten för press radio och tv [The Swedish Press and Broadcasting Authority], Subsidies Granted, 2017. <http://www.radioochtv.se/en/applying-for-a-press-subsidy/subsidies-granted/> (stranica posjećena

potpore je unapređenje internetskih izdanja manjih švedskih novina; distribucijske potpore tradicionalno olakšavaju njihov ulazak u oligopoliziranu ranojutarnju distribuciju domaćinstvima, dok na operativnu potporu, za pokriće troškova redakcije i štamparije, otpada od 80 do 90% ukupnog godišnjeg budžeta kojim *Presstödsnämnden* raspolaže. Prema odgovarajućoj Uredbi i detaljnijim uputama⁵², za potpore se mogu prijaviti sve novine koje imaju najmanje 1.500 pretplatnika – po cijeni koja nije znatno niža od prosjeka – te koje ne pokrivaju više od 30% domaćinstava na određenom području⁵³. Dodatni kriteriji uključuju obim originalnog informativnog sadržaja (barem 30 kilometara stupaca širine 4,5 centimetra tokom prethodne godine), kao i dostavu ažurnih podataka o sjedištu i vlasništvu, broju i vrsti zaposlenih, opsegu i vrsti oglasa, broju prodatih primjeraka, prihodima i rashodima te kopija računa koji su plaćeni sredstvima potpore, uz izvještaj revizora.⁵⁴ Ukoliko *Presstödsnämnden* procijeni da su date dnevne novine ili sedmičnik općeinformativnog karaktera, što znači da redovno izvještavaju o aktuelnim događajima ili komentiraju različita javna pitanja⁵⁵, visina potpore se određuje množenjem sedmičnog prodatog tiraža s koeficijentima određenim u Uredbi.⁵⁶ Suprotno od sniženja poreza, gdje najprodavanije novine dobivaju najviše, ovaj model ide naruku malim medijima. "Pravila su automatska", kaže Karl Erik Gustafsson sa Ekonomskog fakulteta u Jönköpingu, koji ih je svojevremeno osmislio, "i ni na koji način subjektivna (...) svake novine unaprijed tačno znaju koliku će potporu dobiti" (Nordenson 2007).

Motiviran krizom izdavaštva pedesetih i šezdesetih godina prošlog stoljeća, nordijski model potpora novinama i danas je instruktivan odgovor medijske politike na procese koncentracije vlasništva i smanjenja raznovrsnosti medijskih sadržaja. Slično kao što pritisci konkurenциje sve popularnije televizije "dovode do vala gašenja novina početkom pedesetih, a jedne ili dvoje novine po mjestu izdanja postaju normom – s izmučenim

1. 11. 2016).

⁵² Sveriges regering, Kulturdepartementet, Presstödsförordning/Press Subsidies Ordinance, 1990/524. Myndigheten för press radio och tv, "Regler för presstöd". <http://www.radioochtv.se/sv/presstod/regler/> (stranica posjećena 7. 9. 2016).

⁵³ Preplata je uzeta kao kriterij kako za potporu ne bi moglo aplicirati besplatne i bezvrijedne novine (kupujući ih kompulsivno, na tabloide se većina ljudi ne preplaćuje). Cjenovni kriterij je uveden kako vlasnici potpore ne bi koristili za cjenovni *dumping*, nego za proizvodnju najmanje 55% originalnog informativnog sadržaja (Ots 2013), dok kriterij pokrivanja najviše 30% domaćinstava (na Uredbom određenom području) zapravo govori da to izdanje nije najprodavanije, nego "drugo" (ili treće, odnosno četvrtu) prema broju prodatih primjeraka u nekom većem gradu ili regiji.

⁵⁴ Myndigheten för press, radio och tv:s föreskrifter om presstöd, 2016. http://mppt.se/documents/föreskrifter/mppts%201%202016_web.pdf (stranica posjećena 14. 6. 2017). Press subsidies ordinance, 1990/524.

⁵⁵ Općeinformativni karakter prevazilazi fokus na pojedina interesna područja poslovnih, sportskih ili religijskih tjednika, a ne mogu se sufinansirati niti izdanja u vlasništvu države ili lokalne samouprave, Press subsidies ordinance, 1990/524.

⁵⁶ Koeficijenti su najniži za visokotiražne novine, a u svakoj kategoriji postavljen je i godišnji maksimum potpore, koja ne može činiti više od 40% operativnih troškova datog medija (75% za sedmičnike). Ibid.

redakcijama koje se često bore za preživljavanje” (Gustaffson, Örnebring i Levy 2009, 8), porast korištenja interneta posljednjih decenija, koji je koincidirao sa sve dužim i neizvjesnijim periodima ekonomske krize, donosi nove izazove i otvara pitanje da li se na njih može odgovoriti kroz sisteme državne potpore.⁵⁷

Na krizu koja je pogodila medije u Hrvatskoj pokušalo se odgovoriti kroz sufinansiranje tzv. neprofitnih medija ili medija “trećeg sektora”, od 2013. do 2015. godine. Glavni razlog da je potpora usmjerena na neprofitne medije proizlazi iz skromnih sredstava (oko 400.000 ili 0,1 euro *per capita* godišnje) i povezanog nastojanja da se ona usmjere na novinarstvo u javnom interesu umjesto da se rasipaju na sufinansiranje privatnih profita. Potpora se odnosila na neprofitne medije, tj. medije koji sav eventualni višak prihoda ulažu nazad u redakciju⁵⁸, s tim da je samo određeni broj najbolje plasiranih prijava pristigli na javni konkurs dobivao unaprijed određene iznose. Ekspertna komisija ocjenjivala je prijavljene medije prema svakom od 13 kriterija, uključujući doprinos pluralizmu društvenih grupa, tema i perspektiva, afirmaciju ljudskih prava, nadzor nad centrima moći, produkciju vlastitog programa i profesionalne standarde te utjecaj datog medija.⁵⁹ Ovaj sistem potpore polazio je od pretpostavke da je za neprofitne medije, budući da je kod njih isključen motiv stjecanja profita, komunikacijska funkcija primarna te da oni polaze od potrebe da nešto izraze, posebno ono što u glavnoj medijskoj strukturi nije izraženo ili barem nije rečeno na “njihov” način i u njihovo ime. Da se kriteriji dodjele urede prema načelima transparentnosti i autonomije, u hrvatskom primjeru su se pobrinuli sami neprofitni mediji, koji su kooperativno donijeli navedene kriterije i uvjerili javnu administraciju da ih usvoji. Odmak od medijskog *mainstreama* može se jasno vidjeti na cijelom spektru tema i perspektiva različitih društvenih grupa koje ovi mediji unose u javnu sferu. Odmak se također pratio i na nivou zalaganja za ljudska prava, ispunjavanja *watchdog* funkcije u odnosu na ekonomsku i političku moć, informativne “širine”, kontekstualne “dubine”

⁵⁷ Noviji prijedlozi predviđaju da se parametar broja prodatih primjeraka novina u formuli za određivanje visine potpore ubuduće zamijeni operativnim troškovima medija (Novak et. al. 2016, 351–362).

⁵⁸ “Neprofitni mediji mogu biti pravne osobe, posvećene zadovoljavanju informativnih, obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih, kulturnih i drugih komunikacijskih potreba javnosti, registrirane kao udruge, ustanove, neprofitne zadruge, vijeća nacionalnih manjina i druge organizacije upisane kao neprofitni mediji u odgovarajuću knjigu Agencije za elektroničke medije ili Registar neprofitnih organizacija Ministarstva financija”, Ministarstvo kulture, “Javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima”.

⁵⁹ Kriteriji su: (1) doprinos pluralizmu medijskog predstavljanja društvenih grupa, (2) doprinos pluralizmu društvenih tema u medijima, (3) različitost kuta gledanja odnosno pristupa u prikazu pojedinoj temi, (4) doprinos afirmaciji građanskih, političkih i socijalnih ljudskih prava, (5) ispunjavanje funkcije nadzora ekonomski i političkih moćnih, (6) informativna “širina” komunikacije, (7) kontekstualna “dubina” komunikacije, (8) profesijski standardi, (9) raznolikost novinarskih formi i žanrova, (10) udio vlastite proizvodnje, (11) doseg, dostupnost i utjecaj medija, (12) redakcijska demokracija i (13) broj radnika. Ministarstvo kulture, “Javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima, Upute za prijavitelje, 4.3”.

izvještavanja i cijelog niza profesionalnih kategorija (provjera informacija, raznolikost novinarskih formi, udio vlastite proizvodnje, utjecaj medija), kao i broja radnika te njihovih demokratskih prava u redakciji.⁶⁰ Ovo posljednje jasno svjedoči o ciljevima programa koji su u konkursnoj dokumentaciji jasno istaknuti: profesionalizacija i razvoj trećeg medijskog sektora.⁶¹ Uprkos premalim sredstvima – posebno u odnosu na poreske olakšice od 17,5% i direktnе potpore od 3,9 milijuna eura komercijalnim medijima u Hrvatskoj (5 eura *per capita* godišnje) – njihovo ostvarenje je ubrzo i dokumentirano porastom zaposlenosti u neprofitnim medijima (Lasić et al. 2015: RM 10). Hoće li se taj porast održati, ovisit će o tome da li će aktuelne medijske politike osigurati “sigurnosnu mrežu” za finansiranje novinarstva na neprofitnim osnovama.⁶²

U cjelini, sistemi koji žele spriječiti utjecaj vladajuće većine na odluke o javnim potporama, prema iscrpnom popisu Josefa Trappela, nasuprot *diskrecijskim* odlukama pojedinih ministara ili gradonačelnika, trebaju težiti transparentnijoj *institucionalizaciji* potpora u zakonima ili uredbama, sa *jasnim kriterijima* za pristup potporama, *dužim rokom* na koji se potpore dodjeljuju, *transparentnim ciljevima i rigidnim pravilima* od kojih se ne odstupa lahko u ime “fleksibilnosti” (Trappel 2015, 191–193). Neki drugi popisi tome bi dodali povećanje fondova na raspolaaganju za potpore i veći broj članova ili profesionalizaciju stručnih tijela koja donose odluke.⁶³

Oba dosad opisana niza kriterija – i švedski *presstöd* i kriteriji za neprofitne medije u Hrvatskoj – odnose se na *operativne* potpore, tj. sredstva koja se dodjeljuju za osnovne troškove redakcija, plaće novinara i njihov svakodnevni rad, a ne za neki poseban projekt. Takođe, *projektnoga* karaktera obično su potpore koje se u Evropskoj uniji dodjeljuju medijima, najčešće lokalnim radnjama i televizijama, za posebne vrste sadržaja od javnog interesa, koje se u nekom medijskom sistemu smatraju naročito važnim i *deficitarnim*. Tako, naprimjer, hrvatski Zakon i Pravilnik o Fondu za poticanje pluralizma mozaik javnog interesa sastavljuju od “prava građana na javno informiranje” i dugog niza kategorija kao što su poticanje kulturne raznolikosti, odgoja i obrazovanja, znanosti, dijalekata, jezika i interesa nacionalnih manjina, ravnopravnosti spolova, rodnih identiteta i spolnih orientacija, zaštite okoliša, osoba s invaliditetom, medijske pismenosti itd. Osim toga, Zakon određuje i “zapošljavanje visokoobrazovanih stručnih

⁶⁰ Ministarstvo kulture, “Javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima, Upute za prijavitelje, 4.3.”

⁶¹ Ibid., 1.2.

⁶² Izgledi na tom planu u Hrvatskoj zasad nisu dobri. Nakon trogodišnjeg funkcioniranja modela sufinansiranja neprofitnih medija, on je, nakon promjene vlade 2016. godine ukinut, s neuvjerljivim objašnjenjima da su odluke o dodjeli sredstava bile politizirane ili da ih Ministarstvo kulture ne bi ni trebalo donositi. To je izazvalo niz protesta, ali uprkos najavama, nova vlada model sufinansiranja neprofitnih medija nije obnovila niti je ponudila alternativu.

⁶³ Republika Hrvatska, Ministarstvo kulture, *Nacrt prijedloga medijske politike Republike Hrvatske do 2020. godine*; Živković 2016.

radnika” u medijima kao bitan dio javnog interesa, a razmatraju se i općenite kategorije “kvalitete”, “sadržajne inovativnosti” i “kulturnog razvitka” te “dostupnosti programa i sadržaja osobama s invaliditetom”.⁶⁴ Nakon višegodišnje prakse uočeno je da tako izraženi kriteriji ne specificiraju od čega se eventualno sastoji “kvaliteta” ili “sadržajna inovativnost”, prepuštajući odluku o sufinansiranju u (pre)velikoj mjeri subjektivnom dojmu ocjenjivača, pa tekstovi javnih konkursa kriterije dodatno preciziraju tako da se, npr., kvalitet odnosi na aktuelnost, analitičnost, standarde novinarske profesije itd.⁶⁵ Prijavljeni projekti se tako kategoriziraju u niše, prema sastavnim dijelovima ranije određenih prioriteta. To konkretno znači da će projekti za, npr., mozaičnu emisiju o osobama s invaliditetom ili sedmični prilog posvećen ravnopravnosti spolova vjerovatno dobiti veliki broj bodova, jer se u potpunosti podudaraju sa sastavnicama javnog interesa. Time se takvi sadržaji i nemamjerno “getoiziraju”, a vlasnici i urednici stimuliraju da ih nude na konkurse, iako to nije nužno njihov prvi izbor. Dok mediji na takvim konkursima mogu dobiti stimulaciju da svoje ponude obogate dodatkom specificiranih tema, kriza prihoda od oglašavanja sve češće ih dovodi u situaciju nedostatka sredstava za onu osnovnu proizvodnju, poput informativnog programa. Zbog toga se takve potpore ne mogu smatrati dovoljnim da bi se osigurale komunikacijske potrebe javnosti.

1.3. Neovisnost donošenja odluka o potporama medijima

Pažnja posvećena osiguranju neovisnosti dodjele državnih potpora od interesa bilo političke bilo ekonomске sfere moći u pravilu nije dovoljna. Najčešće je tu riječ o stručnim komisijama koje ocjenjuju medije na javnom konkursu ili na drugi način biraju one kojima će biti dodijeljena javna sredstva. Hrvatsko Povjerenstvo za neprofitne medije, naprimjer, bilo je ekspertno vijeće od sedam članova biranih putem javnog konkursa na kojem su kandidatkinje i kandidati, u pisanoj i usmenoj formi, morali pokazati “iskustvo i razumijevanje svrhe i ciljeva neprofitnih medija”⁶⁶, a njihovo ocjenjivanje i izbor su, umjesto državnih dužnosnika i ministra kulture, preuzezeli “obični” službenici odjela za medije. U Povjerenstvo za neprofitne medije nisu mogli biti imenovani politički dužnosnici, isključene su prijave medija povezanih s članovima

⁶⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim medijima, *Narodne novine*, br. 94/13, član 28 (64); Pravilnik o Fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničnih medija, *Narodne novine*, br. 150/13, član 6.

⁶⁵ Vijeće za elektroničke medije, Javni natječaj br. 2/17, Osnovni kriteriji za ocjenjivanje ponuda, *Narodne novine*, br. 7/17. <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/oglasi/o8206137.html> (stranica posjećena 29. 1. 2017).

⁶⁶ Ministarstvo kulture, “Javni poziv za iskaz interesa kandidata za imenovanje članova Stručnog povjerenstva za neprofitne medije”, 2. 4. 2015. <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=12344> (stranica posjećena 29. 1. 2017).

Povjerenstva⁶⁷, koji su nakon uvida u pristige prijave dužni potpisati izjave o nepristrasnosti u odlučivanju i nepostojanju sukoba interesa.⁶⁸ U švedskom modelu članove *Presstödsnämndena* jednostavno imenuje vlada (uz to da predsjedničku i potpredsjedničku poziciju moraju držati, barem bivše, sudije), te pored „matematičke“ preciznosti dodjele sredstava, tamošnji propis uključuje odredbu da njegovi članovi “ne uzimaju u obzir političke stavove novina niti njihove pozicije u pojedinačnim pitanjima”⁶⁹. Napokon, oni su ti koji donose sud o tome zadovoljava li određeno izdanje glavni kriterij, odnosno da li je ono općeinformativnog karaktera ili pada u kategoriju specijaliziranih publikacija od partikularnog interesa.

U Francuskoj⁷⁰, direktne i indirektne potpore štampanim medijima prevazilaze ukupni iznos od milijardu (15,6 *per capita*) eura godišnje (Cardoso 2010, 81; Lardeau i Le Floch 2013, 211). Ključnu ulogu u funkcioniranju tog sistema ima takozvana Paritetna komisija za novine i novinske agencije (*Commission paritaire des publications et des agences de presse*, CPPAP). Ta komisija, između ostalog, procjenjuje hoće li neko izdanje dobiti takozvani CPPAP-broj, odnosno posebno sniženu stopu poreza na dodatnu vrijednost od 2,1%, preferencijalnu poštansku tarifu i mogućnost prijave za neku od direktnih potpora.⁷¹ Tvorci francuskih potpora medijima paritet su definirali na način da od 22 člana Paritetne komisije, polovinu čine predstavnici profesijskih udruženja medijske industrije i novinarskih sindikata, a polovinu predstavnici vlade. Moglo bi se reći da njihovu “ravnopravnost” narušava samo predsjednik Komisije, koji je uvijek iz redova Državnog vijeća.⁷²

Dodatno, primjerena naknada za članove ocjenjivačkih tijela može ohrabriti kvalitetne eksperte da se prijave na konkurs i tako doprinijeti ekspertskom kredibilitetu tih tijela. Za ilustraciju, članovi Vijeća za elektroničke medije u Hrvatskoj, koji odlučuju o

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ministarstvo kulture, “Javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima”, Upute za prijavitelje, 4.1.

⁶⁹ Press subsidies ordinance, 5.3. Uredba o potporama štampi ne navodi norme sprečavanja eventualnog sukoba interesa, ali su one uređene posebnim Zakonom o administrativnoj proceduri. Sveriges Riksdag, *Förvaltningslagen*, 223/1986, član 11.

⁷⁰ Uz novčane transfere novinama sa niskim prihodima od oglasa, francuski sistem potpora uključuje sniženu stopu poreza na dodatnu vrijednost, subvencioniranje cijena poštanske i željezničke distribucije, potpore novinama za troškove distribucije, potpore distributerima, štamparijama itd. Jedna je i mjera takozvanog drugog Sarkozyjevog plana za spas štampe, koja je 2009. godine dočekana optužbama da predsjednik njom pokušava kupiti političku naklonost izdavača.

⁷¹ Premier ministre, Décret n°86-616 du 12 mars 1986 instituant une aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, Version consolidée au 22 mars 2017; Premier ministre, Décret n°97-1065 du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse, Version consolidée au 22 mars 2017.

⁷² Ibid. Conseil d'État je državno tijelo koje savjetuje vladu u pravnim pitanjima i istovremeno služi kao vrhovni upravni sud.

raspodjeli Fonda za pluralizam, stalno su zaposleni na petogodišnji mandat, a svoje povremene ocjenjivačke eksperte Evropska komisija plaća 450 eura po danu,⁷³ odnosno nešto više od tromjesečnog honorara u Povjerenstvu za neprofitne medije hrvatskog Ministarstva kulture.

U svim ovim pokušajima da se spriječi interferencija partikularnih interesa ili da se uvede princip "pariteta" među članovima tijela koja donose odluke o finansiranju medija, potrebno je osigurati i legitimitet izbora članova tih komisija. Kako taj izbor najčešće vrši politički legitimirano predstavničko tijelo ili osoba sa izvršnim ovlastima, a primjera njihove zloupotrebe nikada ne manjka, od optužbi za politizaciju nije se jednostavno odbraniti. Tako, npr., izbor hrvatskog Povjerenstva za neprofitne medije, prema navedenim kriterijima stručnosti i transparentnoj proceduri, nije bio dovoljan da se isključe optužbe za političku instrumentalizaciju njegovih članova.

Ukoliko se stručnjaci biraju putem javnog konkursa, ponekad se predlaže dodatni iskorak u smislu transparentnosti tako da se, uz imena i biografije izabranih, objave i podaci o onima koji nisu izabrani, kako bi usporedbom javnost eventualno mogla dešifrirati politički uslovljene izbore. Kreatori modela projektnog finansiranja medija u Srbiji predviđeli su da rukovodioči organa koji dodjeljuju potpore u stručne komisije imenuju "nezavisne stručnjake za medije i medijske radnike", većinom "na prijedlog novinarskih i medijskih udruženja".⁷⁴ Preporuka strukovnog udruženja trebala je osigurati političku nepristrasnost, ali neki izvori smatraju da je legitimnost modela dovedena u pitanje *ad hoc* osnivanjem "novinarskih i medijskih udruženja", bilo na inicijativu medija zainteresiranih da prođu na konkursu, bilo na inicijativu političara zainteresiranih da ti mediji zauzvrat upravo njima pruže podršku.⁷⁵

Još jedna mjera sprečavanja instrumentalizacije odluka o dodjeli sredstava sastoji se u tome da mediji nemaju informacije o tome koji eksperti ocjenjuju njihov projekt, pa tako ne mogu niti pokušati utjecati na njih. Takav je slučaj sa Agencijom Evropske komisije za obrazovanje, audiovizuelne djelatnosti i kulturu, koja ocjenjivače za svoje programe bira iz baze eksperata koje je ranije odredila.⁷⁶

Uprkos kontinuiranim pokušajima da se odluke o potporama učine manje spornim, cijeli niz zahtjeva ostaje na dnevnom redu. Budući da je prostor *arbitrarnosti odluka*, kao

⁷³ Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), "Call for expressions of interest N° EACEA/2013/01". http://eacea.ec.europa.eu/about-eacea/working-expert-eacea/call-for-expressions-interest-n%C2%B0-eacea201301_en (stranica posjećena 30. 11. 2016).

⁷⁴ Zakon o javnom informisanju i medijima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 83/14 i 58/15, član 24.

⁷⁵ Vidjeti: Milena Nikolić, "Fantomska novinarska udruženja", *Fairpress.eu*, 5. 11. 2016; "NUNS i NDNV: Nastavlja se finansiranje režimskih medija putem lokalnih konkursa", *Cenzolovka*, 9. 4. 2017; Nezavisno društvo novinara Vojvodine i Centar za održive zajednice, *Bela knjiga konkursnog sufinsaniranja javnog interesa u sferi informisanja*.

⁷⁶ EACEA, <http://eacea.ec.europa.eu/> (stranica posjećena 30. 11. 2016).

što to pokazuju iskustva iz Švedske, moguće smanjiti, ali ne i sasvim ukinuti, potrebno je razmotriti i inovativne modele *demokratizacije* odluka o potporama medijima, kao što su građanske medijske donacije (McChesney i Nichols 2010, 201–206, McChesney 2013, 213) ili *public commissioning* (Hind 2010). U prvom slučaju radi se o tome da svaki građanin iznad određene dobi (15 godina) sam (putem poreske uprave ili na neki drugi jednostavan način) periodično bira medij od vlastitog povjerenja (s popisa neprofitnih medija koji poštuju opće profesionalne kriterije, Ustav i zakone), kojem će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore (u Francuskoj bi to bilo oko 15 eura godišnje po stanovniku). Nešto drugačiji sistem *public commissioninga* ili *javne nabavke* medijskih sadržaja od javnog interesa, 2013. godine i isprobani u Hrvatskoj, sastoje se u tome da svi zainteresirani građani, putem interneta, glasaju o ponuđenim konцепцијама medijskih radova, preuzimajući tako ulogu urednika. Iako se radilo o malom uzorku građana i uistinu skromnim sredstvima, rezultati demokratskog *commissioninga* bili su skoro potpuno isti kao i odluke neovisne stručne komisije (Popović 2014, 201, Živković 2016, 11).

1.4. Ko nadzire one koji upravljaju potporama?

Javne fondove nadziru državne revizije unutar svojih nadležnosti, a neke institucije su, prema budžetskim propisima, dužne pribaviti i izvještaje neovisne, komercijalne revizije.⁷⁷ Izvještaji državnih revizora raspravljaju se u parlamentu, a njihovo ukazivanje na eventualne nepravilnosti u isplati i knjiženju potpora medijima neizbjježno bi bilo povod sankcijama, u rasponu od prekida isplate i povrata isplaćene potpore do upravne odgovornosti. Takvi izvještaji, međutim, najčešće imaju uzak finansijsko-računovodstveni fokus, budući da državni uredi za reviziju najčešće nisu ekipirani niti za evaluaciju višestrukih ekonomskih aspekata, a kamoli socijalnih i kulturnih učinaka potpora medijima. Osim toga, dobar dio državnih revizija nije fizički kapacitiran za kontinuiran nadzor regionalnih i lokalnih davatelja javnih potpora,⁷⁸ gdje bi se mogle skrivati sporne transakcije. Ne samo u zemljama evropske periferije, prema neokolonijalnom “*defaultu*”, osumnjičenim za korupciju, kriza i nemogućnost komercijalnih medija da rekonstruiraju svoje prihode ponovo skreće pažnju na potpore i oglašivačke aranžmane s lokalnim medijima i tamo gdje se činilo da oni odavno nisu sporni. Jedno istraživanje iz Ujedinjenoga Kraljevstva na obilju primjera otkriva kako su vlasnici lanaca lokalnih novina, uz podršku političara, istisnuli BBC i zabranili besplatne informativne biltene mnogih gradskih vijeća kako bi im onda mnogo skuplje naplaćivali usluge za objavu informacija o, naprimjer, radnom vremenu ambulanti i saopćenjima o radu gradskih vijeća. Jedanaest lokalnih vijeća isplatilo je preko pet miliona eura u tri godine samo jednoj medijskoj korporaciji, koja je istovremeno zadržala preko 48 miliona

⁷⁷ Npr. Državni ured za reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji: Ministarstvo kulture, 2014. Agencija za elektroničke medije, Izvješće neovisnog revizora za 2016. godinu.

⁷⁸ National Audit Office, State Audit in the European Union: Audit remit, 2005, 9.

era državne potpore u vidu poreske olakšice (Baines 2013). Ista korporacija je istovremeno smanjila broj radnih mesta za trećinu, uštedjevši tako preko 31 milion eura na plaćama (Baines 2013, 348).

Takve informacije se, naravno, ne mogu pronaći u izvještajima državnih revizija. Tek rijetki istraživački uvidi daju jasniju sliku efikasnosti pojedinih programa potpore medijima, dok će takvo šta biti teško pronaći u godišnjim izvještajima koje su davatelji "za sve postojeće sheme potpora" dužni pripremati za Evropsku komisiju.⁷⁹ Štaviše, iako se indirektne potpore u vidu poreskih olakšica privatnim medijima u pravu Evropske unije nedvosmisleno smatraju državnim potporama i čine njihov najveći dio (Nielsen i Linnebank 2011; Murschetz 2013), o njima se ne sastavlaju nikakvi izvještaji.

Nasuprot tome, svi spomenuti modeli direktnih potpora uključuju zakonom, uredbom ili barem konkursnim pravilima određenu obavezu izvještavanja o učincima potpora. Takvi izvještaji predstavljaju nezaobilazan i ponekad izuzetno kvalitetan izvor informacija o radu komisija i medijskom sistemu općenito,⁸⁰ ali teško je od samih davatelja potpora očekivati da se o vlastitom radu redovno izjašnjavaju sa značajnom samokritikom. Može se, naravno, dogoditi da godišnji izvještaji davatelja "ne prođu" u nacionalnom parlamentu, ali to će prije biti posljedica nekog dubljeg političkog sukoba, nego negativne samoprocjene tijela koje potporu odobrava i upravlja njom.

Sa ekonomskom krizom, Evropska komisija fokus prebacuje prvenstveno na *ex-post* evaluaciju, radije nego na *ex-ante* zabranu ili odobrenje potpora,⁸¹ ali zasad je neovisna evaluacija propisana samo za programe potpore u vrijednosti višoj od 150 miliona eura godišnje.⁸² Evaluaciju "treba povjeriti tijelu koje je barem funkcionalno neovisno o davatelju potpora", ali to "ne mora nužno značiti osnivanje novih institucija za izvještaje, niti njihov nužan *outsourcing* komercijalnim evaluatorima", nego može uključiti i ekspertizu postojećih univerziteta i istraživačkih centara.⁸³ Takve kapacitete, npr., imaju Nordicom, institut za medijska i komunikacijska istraživanja koji je osnovalo pet zemalja nordijske regije, a koji, naprimjer, redovno informira medijske politike izvještajima i analizama. Institucija slične svrhe – Zavod za kulturu (uključujući i medije) – svojedobno je djelovala u Hrvatskoj, ali je nažalost ukinuta početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, tako da nekoliko primjera eksterne evaluacije ovise o novcu za njihovu

⁷⁹ Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification), član 26.

⁸⁰ Naprimjer: "Vijeće za potpore treba jednom godišnje pripremiti sažetak informacija [o tome kako su primatelji upotrijebili sredstva]", a "taj izvještaj će biti podnesen vldi i Evropskoj komisiji", kaže švedska *Press subsidies ordinance* u paragrafu 5.3. Izvještaji su dostupni na: <http://www.radioochtv.se/sv/merom-media/mer-om-presstod/> (stranica posjećena 23. 12. 2016).

⁸¹ GBER Regulation.

⁸² European Commission, "Competition policy brief".

⁸³ European Commission, Common methodology for State aid evaluation.

nabavku, koji se pritom mora “otkidati” od ionako premalih fondova za potpore (Šalinović et al. 2014).

Iako nisu ekskluzivno zainteresirana za medijsku politiku, antikorupcijska tijela, poput slovenske Komisije za preprečevanje korupcije ili Saveta za borbu protiv korupcije u Srbiji, često su prepoznale finansijske transakcije prema medijima u korijenu problema kojima se bave. Putem internetske aplikacije Erar.si, slovenska javnost može pronaći sva plaćanja javnog sektora medijima, a izvještaji srpskog Saveta otkrivaju da takva plaćanja nerijetko skrivaju “jedan od vidova prikrivenog ugavaranja promocije političara”, manipulaciju cijenama oglašivačkih usluga pri namještenim javnim nabavkama i, napokon, “sužavanje novinarskih sloboda, cenzurisanje informacija i potiskivanje slobodnog i kritičkog mišljenja novinara”.⁸⁴

1.5. Garancije uredničke neovisnosti

Potencijalni utjecaj javnih sredstava na uredničke politike medija treba posmatrati u kontekstu njihovih ukupnih prihoda i drugih faktora koji potencijalno utječu na uredničku slobodu. Tako su, npr., nordijske direktne potpore tek u slučaju malih, niskotiražnih novina ponekad dosezale 37% njihovih ukupnih prihoda, a u prosjeku cijele industrije udio potpora je 2013. godine iznosio tek oko 2% ukupnih prihoda (Ohlsson 2015, 27), tako da ni njihova prijetnja uredničkoj neovisnosti primatelja nije veća. Štaviše, Daniel Hallin smatra da je uvođenje direktnih potpora tačno koïncidiralo s periodom u kojem je skandinavska štampa postala neprijateljski nastrojena spram političkih struktura, što je “veoma snažan dokaz da javne potpore ne navode novinare na poslušnost” (McChesney i Nichols 2010, 167; Nordenson 2007). U spektru “mnogostrukih faktora” koji mogu “kompromitirati uredničku slobodu”, od “tupog terora i zastrašivanja fizičkim nasiljem do suptilnijih pokušaja korupcije neovisnosti i integriteta individualnih novinara; od komercijalnih pritisaka (naprimjer, povlačenja oglasa) do utjecaja medijske politike na poboljšanje ili pogoršanje uslova za vođenje medijskog biznisa”, podsjeća Josef Trappel, “odobravanje (ili uskraćivanje) potpora kvalificira se kao suptilna (ili možda civiliziranija) prijetnja”, čiju “relativnu važnost treba odvagnuti u odnosu na ukupne ekonomski pokazatelje medija u pitanju” (Trappel 2015, 191).

Međutim, nije teško pretpostaviti kako će biti intonirano izvještavanje, naprimjer, gradske radiostanice o radu gradonačelnika koji je najvećim dijelom finansira svojim odlukama, bilo da se radi o “praćenju rada gradskog vijeća”, besplatnom najmu prostora, audiočestitki za dan grada ili direktnoj potpori. Prema tome, osiguranje uredničke autonomije s pravom zauzima važno mjesto u razvoju naprednih medijskih politika. Posebno je autonomija uredničkoga kadra i novinara na javnim

⁸⁴ Savet za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga*.

radiotelevizijama, koje se dominantno finansiraju javnim prihodima, među glavnim temama historijske rasprave o njihovom oslobođanju od interesa stranke na vlasti u korist javnog interesa. Takva neovisnost glavni je predmet mnogobrojnih preporuka i rezolucija UNESCO-a, Vijeća Evrope⁸⁵, Evropske unije,⁸⁶ utjecajnih nevladinih organizacija⁸⁷ (Nissen 2016, 122), kao i samoregulacijskih kodeksa javnih radiotelevizija.⁸⁸ Finansijska neovisnost i stabilnost javnih medija s vremenom se pokazala veoma značajnim strukturnim faktorom uredničke autonomije. Pritom se zaključuje da je "preplata, čak i ako njenu visinu određuju političari, garantirala veću uredničku neovisnost nego direktna državna potpora" (Hujanen 2008, 53).⁸⁹ U slučaju direktnog budžetskog finansiranja nije teško zamisliti kako će novinari i urednici javnog medija izvještavati, npr., o ministru finansija, posebno u vrijeme pripreme budžeta za sljedeću godinu. Stoga progresivne medijske politike u sve većem broju zemalja Evrope teže sporazumima o višegodišnjim budžetima i evoluciji taksi za javne radiotelevizije u svojevrsne poreze za finansiranje javnih medija (Herzog i Karppinen 2014; Österlund-Karinkanta 2016; Živković 2016).

Drugi element neovisnosti je neovisnost imenovanja. Kao prilog pokušajima da se neovisnost najprije upravnih odbora, a posredno i urednika, osigura zakonodavnim dizajnom, ali i dokaz da to nije jednostavno, organizacija *Article 19* u svom prijedlogu "Modelskog zakona o javnoj radioteleviziji" predviđela je da "članove upravnog odbora (ili vijeća) bira [umetniti ime (donjeg doma) parlamenta] u skladu sa sljedećim: (a) proces treba biti otvoren i transparentan; (b) razmatrat će se prijave samo kandidata koje predlože organizacije civilnog društva i profesijske organizacije; (c) uži izbor kandidata objavit će se na vrijeme kako bi javnost dobila priliku da se o njima izjasni; (d) kandidat će biti izabran samo ako dobije dvije trećine glasova; (e) članstvo odbora u

⁸⁵ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting. Council of Europe, Committee of Ministers, Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states.

⁸⁶ High Level Group on Media Freedom and Pluralism, *A free and pluralistic media to sustain European democracy*.

⁸⁷ Open Society Foundation, *Television across Europe — More channels, less independence*; International Federation of Journalists, "A Checklist for Editorial Independence in Broadcasting", 16. 4. 1999.

⁸⁸ Autocenzura i/ili direktni pritisak na medije da svoje "institucionalne 'vlasnike' (parlament i vladu) ne podvrgnu kritičkom preispitivanju ili nemilosrdnom komentaru", kako kaže jedan od direktora javnih radiotelevizija koji su smijenjeni zbog "konflikta s upravnim odborom" Christian S. Nissen, nisu karakteristične samo za urednike javnih medija u postsocijalističkim zemljama, pa "i vlade uhodanih, zrelih demokratija", labilnu ravnotežu između uredničke slobode i odgovornosti naginju u svoju korist", svjedoči bivši direktor DR-a (danske javne radiotelevizije) (Nissen 2016, 128).

⁸⁹ Takva su iskustva i iz Hrvatske. Iako se Zakon o javnoj radioteleviziji mijenjao u prosjeku svake druge godine (Lasić et al. 2015, 41–66), najduži period stabilnosti (od 2003. do 2010) koincidirao je s visinom preplate određenom slovom zakona. Urednice i urednici su znali s kojim sredstvima mogu računati, neovisno o intoniranosti njihovog izvještavanja o radu vlada, što je reduciralo eventualne političke pritiske.

cjelini treba predstavljati širok presjek društva [umetnите име државе], у мјери у којој је то разумно могуће”.⁹⁰ Уз парламент, који најчеšће, широм Европе, имenuje управне оdbore ili vijeća javnih medija – који онда бирају главне менадžере i uredнике – та овласт може припасти i регулacijskim tijelima (у Полjskoј, Francuskoј i Bugarskoј), владама (Уједињено Краљевство, Ирска, Канада, Нови Зеланд, Аустралија, Норвешка i Japan) или организацијама civilног društva u комбинацији са sindikatima, strukovnim udruženjima i predstavnicima власти. Таква су вijeћа често бројна будући да је потребно прonaći mesta за predstavnike crkava, sportskih saveza, ratnih veterana, političkih stranaka, владиних тijела itd.⁹¹

Kao dodatnu mjeru промовирања uredničke autonomije, pojedine државе су предвидјеле да се uredničки kadar u javnim medijima imenuje uz пристанак чланова redakcija. Како би се осигуравала autonomija i заштитила права оних који стварају program javnog emitera, austrijski zakon, напримјер, предвиђа да управа i изабрани predstavnici radnika pregоварају о posebnom redakcijskom statutu.⁹² I u Hrvatskoj radioteleviziji se traži mišljenje novinara prije imenovanja urednika, ali njihov глас nije обавезујући, dok se u Sloveniji zaposlenima omogućava da управном вijeћу предлоže svoga kandidata за главног urednika (Petković et al. 2016)⁹³.

“Осигuranje neovisnosti od mogućeg мiješanja korporativnih vlasnika medija i истовремена одговорност истима подједнако је тешак задатак у свакој redakciji” (Nissen 2016, 122). Како новинари lokalних medija не би били prepуштени самоволji vlasnika који znatan dio prihoda ostварује кроз аранџмане s lokalnom vlašću⁹⁴, потребно је осигурати гаранције neovisnosti i u javnim i u комерцијалним medijima. Uredničku i institucionalnu autonomiju не треба сводити на пitanja individualnog moralnog izbora ili profesijske етике, нити је smatrati nusproizvodom nedefinirane “demokratske zrelosti”, нити “тайне formule” institucionalnog dizajna (Hanretty 2011, 12). Izuzetno су важна nastojanja да се осигура избор urednica, односно urednika na temelju glasova чланова redakcije, prema proceduri одређеној redakcijskim statutom, као што је то slučaj u Austriji⁹⁵ i, од недавно, u Hrvatskoj, где је dodjela poreskih olakšica i drugih javnih potpora

⁹⁰ Article 21, “A Model Public Service Broadcasting Law”, 2005, član 6.

⁹¹ Noviji hrvatski prijedlog предвиђа да се управно вijeće састоји од подједнаког броја predstavnika radnika u javnom mediju, изабраних dvotrećinskom većином svih zaposlenih, i кандидата изабраних u парламенту, prema modelu Article 21. Republika Hrvatska, Ministarstvo kulture, *Nacrt prijedloga medejske politike Republike Hrvatske do 2020. godine*, 19.

⁹² Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz), član 33.

⁹³ U praksi, u управним odborima javnih radiotelevizija, као што то примјећује Hanretty, glasovima zaposlenih se бира veoma мали број чланова управних odbora (Hanretty 2007, 11).

⁹⁴ Додуше, као што то sugerira Bainesov (2013) извјештај о poslovnim praksama lokalnih medija u Уједињеном Краљевству, могуће је и да се притисак usmjerava из medija prema lokalnoj власти, a ne obratno.

⁹⁵ Mediengesetz, 1981, član 5.

uslovljena pristankom vlasnika medija da te statute na ravnopravnoj osnovi ispregovaraju s predstvincima zaposlenih. Prema hrvatskom Zakonu o medijima, uz proceduru učešća novinara u izboru urednika, statuti i privatnih i javnih medija trebaju urediti i pitanje tzv. klauzule savjesti, odnosno mogućnosti da novinar uskrati svoj potpis na prilog koji mu je pretjerano izmijenjen, a da svejedno bude plaćen za njega, odnosno da novinar i urednik bez materijalnih posljedica mogu odbiti nalog urednika ili vlasnika koji je u suprotnosti s njihovim shvatanjem profesijske etike. U hrvatskom primjeru je time, međutim, napravljen samo prvi korak s obzirom na to da je, nažalost, u potpunosti izostalo zakonodavno određenje nadzora i sankcija za kršenje statuta.⁹⁶

Među popisima garancija uredničke autonomije, tek Međunarodna federacija novinara prepoznaje "važnost novinarskog sindikata i solidarnosti radne snage javnih radiotelevizija za stvaranje struktura koje, zahvaljujući javnoj upravi i raznovrsnim a neovisnim izvorima finansiranja bez utjecaja na uredničku politiku, doprinose cijeloj zajednici".⁹⁷ Kolektivno organiziranje kroz koje bi se promoviralo donošenje statuta sa gore navedenim normama (vezanim za imenovanje urednika, konsultiranje novinara, klauzulu savjesti), te vršio nadzor nad njihovim poštivanjem, jednako je važan uslov uredničke autonomije i u komercijalnim medijima.

1.6. Odgovornost medija za dobivene potpore

Većina propisa i uputa koje reguliraju potpore medijima, sa izuzetkom poreskih olakšica, detaljno specificiraju obaveze medija da, uz narativne izvještaje o ostvarivanju ciljeva za koje su im sredstva dodijeljena, dostave i kopije računa plaćenih sredstvima potpore te finansijske izvještaje o svom ukupnom poslovanju, kako bi se mogao odrediti tzv. intenzitet potpore (udio operativne potpore u ukupnim prihodima medija) i otklonila svaka sumnja da se za iste troškove crpe višestruke potpore (npr. sa državnog i lokalnog nivoa).

Poseban aspekt transparentnosti dobivenih potpora predstavlja vidljiva oznaka (u impresumu ili na odjavnoj špici) da je pojedini medij ili njegov sadržaj sufinansiran javnim sredstvima⁹⁸. Iako to nije specificirano u pravilima konkursa, nego tek u ugovoru o korištenju sredstava, neprofitni mediji u Hrvatskoj su uz novinarski prilog redovno objavljivali da je sufinansiran javnim sredstvima. Tako su se u medijima mogli vidjeti

⁹⁶ Zakon o medijima, *Narodne novine*, br. 59/04, članovi 26–30. Nacrt prijedloga nove medijske politike predviđa da funkciju nadzora primjene odredbi redakcijskih statuta preuzme regulacijska agencija nadležna za sve, a ne samo za "električne" medije (zadaci 6 i 7).

⁹⁷ International Federation of Journalists, 1999. Vidjeti i Nissen 2016, Freedman 2008, 50.

⁹⁸ Takve oznake u zemljama EU nisu uвijek jasne, pa ni obavezne. U Francuskoj, npr., novine su dužne u impresumu objaviti CPPAP broj, koji teško da sam po sebi široj publici govori da te novine od vlade dobivaju značajnu poresku olakšicu, a u Švedskoj se ne traži čak ni to. Temeljitim pregledom nekoliko web-stranica primatelja potpore nismo mogli uočiti oznaku *Presstödsnämndena* niti bilo kakvu napomenu o javnom sufinansiranju, tako da je ta informacija dostupna tek na stranicama regulacijske agencije.

istaknuti pripadnici stranaka vladajuće koalicije na meti istraživačkog novinarstva, podržanog subvencijama u resoru ministara iz tih istih stranaka.⁹⁹ Ista praksa označavanja sadržaja odnedavno se uvodi i u hrvatski Fond za pluralizam, koji inače ne prihvata prijave medija kojima je Vijeće za elektroničke medije naložilo povrat ranije potpore, u prethodnih 12 mjeseci izreklo opomenu ili su prekršajno kažnjeni zbog problematičnih sadržaja¹⁰⁰.

Dobar primjer poziva na odgovornost medija koji primaju državne potpore je slučaj već spomenutih redakcijskih statuta u Hrvatskoj, kojima se, prema Zakonu o medijima,¹⁰¹ određuje pravo novinara da učestvuju u izboru urednika. Iako su primali stotine miliona državnih potpora, vlasnici novina su cijelu deceniju ignorirali Zakon, odbijajući donijeti statute, sve dok 2013. godine u poreski zakon nije dodana odredba da poresku olakšicu novine mogu koristiti samo ako imaju statut medija.¹⁰² Statuti su doneseni praktično preko noći, iako upitnom ostaje njihova učinkovitost i nadzor njihove provedbe.¹⁰³

Međutim, važno je unaprijediti cjelokupnu transparentnost rezultata javnih potpora kako bi se odgovorilo na "zabrinutost da potpore idu primarno u korist komercijalnih firmi koje ne služe društvenim potrebama"¹⁰⁴ i demonstrirala relevantnost sufinansiranih sadržaja.¹⁰⁵ Zbog toga je potrebno ubrzati primjenu prijedloga, poput onog iznesenog u raspravi o novoj medijskoj politici u Hrvatskoj, da sami mediji sve relevantne podatke o radu, finansiranju, pa i potporama kojima raspolažu redovno unose u centralni informacijski sistem. Periodična *online* aktualizacija informacija da je neki medij otpustio ili zaposlio određeni broj novinara, zabilježio neki broj posjetitelja ili iskoristio poresku olakšicu određene vrijednosti bila bi nezahtjevna, brza i uslovljena

⁹⁹ Maro Marušić, "Slučaj Plinacro", *Lupiga.com*, 1. 7. 2014.

¹⁰⁰ Zakon o elektroničkim medijima, član 64, i Vijeće za elektroničke medije, Pravilnik o Fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničnih medija, *Narodne novine*, br. 150/13 i 2/17, član 7. Up. Ministarstvo kulture, "Javni poziv za dodjelu bespovratnih sredstava neprofitnim medijima, Upute za prijavitelje, 2.2.2. Tko se ne može prijaviti?".

¹⁰¹ Zakon o medijima, *Narodne novine*, br. 163/03, član 24, i 2004, član 26.

¹⁰² Zakon o porezu na dodanu vrijednost, *Narodne novine*, br. 73/13, 99/13 i 148/13, član 38, stav 2 g.

¹⁰³ Hrvatsko novinarsko društvo, "Ministrice kulture primila izaslanstvo HND-a", *HND Newsletter* 37 (2017).

¹⁰⁴ Robert G. Picard navodi "klasične primjere izdavača koji su izdvojili komercijalne štamparske aktivnosti" ili napustili strategije povećanja prodaje kako bi se "kvalificirali za više tipova potpora" (Picard 2007, 213, i 2007a, 243). Očekivana sniženja prodajne cijene novina redovno su izostajala, a zabilježeni su i primjeri kartelnog udruživanja radi istovremenog poskupljenja (Živković 2016, 5). "Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja: Najveći nakladnici dnevnih novina udruženi su u zabranjeni kartel", *Nacional*, 26. 3. 2010.

¹⁰⁵ Tako će tek rijetke objave uporednih podataka o različitim vrstama potpora, poput popisa 200 najvećih dobitnika među francuskim novinama 2012. godine, dati povoda za upozorenja da publikacije posvećene tračevima o "slavnima", prikrivenom oglašavanju automobilske industrije ili Mikiju Mausu često dobivaju (mnogo) više poreskog novca od novinarstva esencijalnog za javnu debatu. Serge Halimi, "Le poids des euros, le choc des critères", *Le Monde diplomatique*, novembar 2014, 23.

korištenjem takvih olakšica, direktnih potpora ili bilo koje vrste javnih resursa (kao što su frekvencije, prostori u vlasništvu lokalne samouprave i tome slično).¹⁰⁶ Medij čiji vlasnik nije spremam za takvu transparentnost ne bi mogao koristiti nikakve državne potpore. Informacije bi bile lahko pretražive, besplatno dostupne svakome i, idealno, redovno opremljene analizama i interpretacijama nekog regionalnog "nordicoma" ili "zavoda za kulturu".

.....

Relacije između javnog sektora i medija koje se odvijaju na komercijalnoj osnovi i putem sistema javnih nabavki također su moguće (u Ujedinjenom Kraljevstvu, npr.; kako navodi Baines 2013), ali zasigurno ne spadaju u primjere boljih praksi. U Hrvatskoj je sredinom prošle decenije hrvatska liberalna javnost bila zgrožena gestom menadžera jednih lokalnih novina koji je u maniri efikasnog poduzetnika gradonačelniku slavonskoga gradića ponudio cjenovnik oglasa koji je uključivao i novinarsko "praćenje rada" gradonačelnika, "izvještavanje" o radu gradskog vijeća te prikladan popust za cjeloviti paket usluga. Međutim, kumulativni efekti krize u međuvremenu su slične aranžmane pretvorili u jedan od malobrojnih preostalih izvora prihoda. Dok i danas teško možemo zamisliti da neka komercijalna televizija koja pokriva područje države svoje izvještavanje iz parlementa uslovi plaćanjem prema načelu "uzmi ili ostavi", pojedini vlasnici lokalnih medija u posljednje vrijeme javno priznaju postojanje takvih aranžmana, pa čak i zahtijevaju povećanje "tarifa".¹⁰⁷

Nije teško pretpostaviti da takvi ugovori mogu podrazumijevati veličanje naručitelja, ocrnjivanje političke opozicije ili skretanje pažnje sa loših politika na tabloidne trivijalnosti. Alternative ovakvim praksama su tradicionalno oslanjanje na javne medije za sve medijske "usluge" od javnog interesa, dok novije inicijative idu u pravcu finansiranja neprofitnih medija lokalnih zajednica, bilo putem javnih prihoda, kao u slučaju pretplate za rad holandskih lokalnih radija (Coyer i Hintz 2010, 296; Živković 2016, 9), bilo putem filantropskih fondacija (Moore 2014).

¹⁰⁶ Republika Hrvatska, Ministarstvo kulture, *Nacrt prijedloga medijske politike Republike Hrvatske do 2020. godine*, zadatak 8, 49.

¹⁰⁷ Goran Borković, "Kod mene na televiziji ni gradonačelnik ne može besplatno. Plati, pa pričaj što želiš!", *Forum.tm*, 21. 10. 2015. Vlasnik komercijalne lokalne televizije, npr., ističe da župani i gradonačelnici imaju obavezu informiranja javnosti o svojim aktivnostima, pa u praksi imaju dva izbora: ili objavljivati svoju propagandu ili koristiti usluge medija. Drugi vlasnik tri radija "jednostavno naplaćuje svaku minutu programa bilo kojem predstavniku politike". Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, "Sistemski problemi u lokalnim i regionalnim komercijalnim medijima".

Dio II: Finansiranje medija u Bosni i Hercegovini

Autorice: Nermina Voloder i Sanela Hodžić

1. Uvod

Za potrebe ovog dijela izvještaja, analizirani su različiti propisi u Bosni i Hercegovini kojima se regulira pitanje transparentnosti, načina i kriterija dodjele javnih sredstava medijima, zatim finansijski i revizorski izvještaji, te budžeti i postupci javnih nabavki javnih institucija. Pritom je analiziran manji prigodni uzorak dokumenata, uz nastojanje da se obuhvate institucije na različitim nivoima vlasti u BiH, a kako bi se stekli ilustrativni uvidi u modele, pravila i procedure finansiranja medija iz javnih budžeta¹⁰⁸. Dodatno, obavljeni su intervjuji s predstavnicima dvije lokalne samouprave i dva lokalna javna medija, te dobivena četiri pisana odgovora na pitanja iz intervjuja, kao i tri pisana odgovora na konkretne upite, te su na taj način prikupljeni podaci o planiranju, dodjeli i utrošku javnih sredstava na medije, kao i o ciljevima, rezultatima i efektima tog finansiranja. Sekundarni izvori uključuju istraživačke izvještaje i analize kao i novinarske tekstove.

Izvještaj potvrđuje kako u BiH nisu razvijene medijske politike kojima bi se uspostavili funkcionalni i legitimni modeli javnog finansiranja medija, zaštitile medijske slobode i promovirao javni interes i kvalitet novinarstva.

Kao i u prethodnom dijelu o iskustvima iz drugih zemalja, pri predstavljanju uvida vezanih za BiH pratimo glavna tematska područja, a to su: transparentnost, kriteriji dodjele sredstava, neovisno odlučivanje, kao i garancije uredničke neovisnosti, te odgovornost institucija vlasti i medija u upravljanju i utrošku dodijeljenih sredstava.

1.1. Finansiranje medija iz javnog sektora kao instrument utjecaja

Na malom tržištu u Bosni i Hercegovini djeluje veliki broj medija – ukupno 43 televizije i 143 radiostanice emitirane putem zemaljske radiodifuzije, te 53 nosioca dozvola za emitiranje putem drugih komunikacijskih mreža, tri javna RTV-servisa, 9 dnevnih novina, 189 magazina (sedmičnih, mjesecnih ili periodičnih), kao i osam novinskih agencija.¹⁰⁹ Pored toga, u BiH postoje brojni *online* portali čiji broj nije poznat a njihovo evidentiranje je otežano budući da se samo njih sedam priključilo Vijeću za štampu BiH kao samoregulacijskom tijelu za štampane i *online* medije¹¹⁰. Prema obliku vlasništva i

¹⁰⁸ Prema tome, u ovoj analizi ne nudimo reprezentativne podatke o finansijskim odnosima između medija i vlasti u BiH, ali na osnovu ilustrativnih primjera ukazujemo na neke od relevantnih obrazaca. Sa 155 administrativnih nivoa i ogromnim brojem institucija u BiH, sistematicnija analiza zahtijevala bi mnogo veće resurse od onih kojima raspolažemo u ovom istraživanju.

¹⁰⁹ Prema podacima Vijeća za štampu BiH i Regulatorne agencije za komunikacije iz 2016. godine, dostupnim na <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1273787112> i http://www.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=category&id=5&Itemid=8 (stranica posjećena 1. 2. 2017).

¹¹⁰ Izvor: pisani odgovor Vijeća za štampu, 22. 5. 2017.

izvora prihoda u BiH, postoje privatni mediji sa većinskim komercijalnim prihodima, te javni mediji koji se primarno finansiraju javnim novcem. Konkretno, u javne medije spada javni radiotelevizijski servis, koji čine Radio-televizija Bosne i Hercegovine (RTVBiH), Radio-televizija Federacije BiH (RTVFBiH) te Radio-televizija Republike Srpske (RTRS), koji se finansiraju putem RTV-preplate, te dvije novinske agencije – FENA i SRNA, koje se finansiraju iz budžeta entitetskih vlada. Pored toga, u BiH postoji veliki broj lokalnih javnih emitera, ukupno 12 televizija i 62 radiostanice u mreži radiodifuzije, kao i sedam RTV-stanica koje su korisnici dozvola za emitiranje putem drugih komunikacijskih mreža, čiji su osnivači i glavni finansijeri kantonalne, gradske i općinske vlasti. U radijskom sektoru postoje i neprofitni mediji¹¹¹, ali ovaj tip dozvole trenutno imaju samo četiri radiostanice, uglavnom religijskog, humanitarnog ili zavičajnog karaktera. Dio *online* medija djeluje u sklopu nevladinih organizacija, od kojih se neke finansiraju pretežno iz fondova međunarodnih donatora.

U cjelini, i privatni i javni mediji djeluju u nepovoljnim ekonomskim uslovima uzrokovanim ekonomskom krizom i padom prihoda od oglašavanja. Pored toga, posljednjih nekoliko godina značajan broj oglašivača se okrenuo medijima iz susjednih država, koji svojim signalom pokrivaju i teritoriju BiH, a jenjava i podrška međunarodnih donatora medijskom sektoru u BiH. Spomenuti negativni trendovi doveli su do osjetnog smanjenja prihoda za medije. Procjena je da su ukupni prihodi od oglašavanja u 2016. godini iznosili oko 39 miliona KM,¹¹² što predstavlja drastičan pad u odnosu na 2008. godinu, kada su prihodi iznosili oko 200 miliona KM.¹¹³

Usljed pada prihoda od oglašavanja i utjecaja ekonomske krize na medijsko tržište, mediji u Bosni i Hercegovini sve se više oslanjaju na dodjelu sredstava iz javnih budžeta kako bi finansirali svoj rad i opstali na tržištu. Država i njene institucije svake godine troše desetine miliona KM na različite oblike finansiranja medija, od direktnog finansiranja javnih medija, preko dodjele grantova za javne i komercijalne medije, te različitih komercijalnih ugovora, poput ugovora o pokrivanju aktivnosti i promociji aktivnosti lokalnih vlasti.

Uprkos smanjenoj prodaji i padu oglašivačkih prihoda, nije došlo do smanjenja broja medija u BiH. Postojeći obrasci dodjele javnog novca za rad medija i/ili plaćanje usluga medija iz budžeta bude sumnje da dodjela javnih sredstava ujedno predstavlja instrument političkih elita za utjecaj na uređivačku politiku i kupovinu naklonosti

¹¹¹ Dozvola za neprofitni radio izdaje se neprofitnim organizacijama u svrhu zadovoljavanja specifičnih potreba određene društvene grupe na neprofitnoj osnovi; prema uslovima dozvole, njima nisu dozvoljeni bilo kakvi komercijalni prihodi od oglašavanja. Izvor: Pravilo RAK-a 76/2015, član 12, stavovi 1. i 6.

¹¹² Ova suma obuhvata i oglašavanje u medijima, te *out-door* oglašavanje. Izvor: procjena marketinške agencije "Fabrika" za 2016. godinu; Vidjeti Hodžić 2016.

¹¹³ Procjena marketinške agencija "Fabrika" za 2016. godinu i Hodžić 2014a. Procjene su okvirne jer se baziraju na zvaničnim cijenama oglašavanja, a da se pritom ne uzimaju u obzir eventualni popusti za oglašavanje, koji su česti u praksi.

medija.¹¹⁴ Prema tome, novčana izdvajanja iz javnog sektora predstavljaju važan faktor za finansijsku održivost medija, ali i prijetnju njihovom integritetu i nezavisnosti, a s obzirom na bojazan da dodjela sredstava može biti uslovljena naklonošću medija prema političkim strukturama koje ta sredstva dodjeljuju. Primjeri iz prakse ukazuju na to da postoji realan rizik da finansiranje medija iz javnih budžeta, u njegovom sadašnjem obliku, kompromitira uredničku nezavisnost.

Javni mediji, naprimjer, često padaju na testu javnog interesa, što posebno dolazi do izražaja u nesvakidašnjim i, uslovno rečeno, kriznim okolnostima, kao što su predizborne kampanje, protesti ili smjene vlasti. Jedan od primjera vezan je za masovne građanske proteste 2014. godine u Tuzli, kada je lokalna kantonalna televizija čiji se rad direktno finansira iz budžeta odlučila ne izvještavati o ovim događajima bez obzira na to što su oni uključivali brojna pitanja od javnog interesa. Premda se takva odluka pravdala nastojanjem ovog medija da izbjegne "svrstatim se na nečiju stranu, građana ili političara",¹¹⁵ protumačena je kao rezultat upliva vlasti u uređivačku politiku. Slično tome, Televizija Kantona Sarajevo, koja se finansira iz budžeta kantonalne vlade, u periodu pred lokalne izbore 2016. godine, svoj medijski prostor ponudila je prvenstveno vladajućoj političkoj partiji, naglašavajući uspjehe u prethodnom mandatu (renoviranje škola, rješavanje komunalnih problema, ulaganja i podsticanje poduzetništva), a zanemarujući eventualne propuste vlasti i uz rijetko uključivanje izjava predstavnika opozicionih stranaka.¹¹⁶ Od ukupno 38 minuta jednog od centralnih dnevnika, premijer Kantona Sarajevo je govorio punih 15 minuta na različite teme, uključujući kreditiranje malih i srednjih preduzeća, regulative u domenu fiskalnih sistema, turističke zajednice, rekonstrukciju vodovodne mreže itd.¹¹⁷ Slično je i sa sadržajima RTV Bosanskopodrinjskoga kantona Goražde, gdje se načelnik Općine Goražde, tokom predizborne kampanje za lokalne izbore 2016. godine, samo u jednom dnevniku pojavljuje u četiri od ukupno pet priloga o aktualnostima u ovom kantonu. Radi se uglavnom o afirmativnim prilozima, pa je tako u sklopu iste informativne emisije načelnik predstavljen čak tri puta dok presijeca svečanu vrpcu, a prilog o otvaranju teniskih terena završava snimkom načelnika i resornog ministra kako igraju tenis.¹¹⁸

Lojalnost medija se osigurava dodjelom javnih sredstava, ali je i uskraćivanje finansijske podrške instrument pritiska, o čemu svjedoče i štrajkovi zaposlenika javnih

¹¹⁴ O pretjeranoj finansijskoj ovisnosti lokalnih javnih medija o odlukama lokalnih vlasti, naprimjer, vidjeti Anida Sokol, "Budžet RTV Zenica u rukama vlasti", *Mediacentar online*, 11. 5. 2017. Više i Hodžić 2014a.

¹¹⁵ Paulina Janusz, "Vlada Tuzlanskog kantona disciplinuje medije", *Mediacentar online*, 11. 1. 2016.

¹¹⁶ Predrag Blagovčanin, "TVSA i RTVTK: Vrpce, svečanosti i munjeviti razvoj na svim poljima", *Analiziraj.ba*, 30. 9. 2016.

¹¹⁷ Predrag Blagovčanin, "Kantonalne televizije: Tuzlaci profesionalniji od Sarajlija", *Analiziraj.ba*, 9. 9. 2016.

¹¹⁸ Predrag Blagovčanin, "RTV BPK Goražde i RTV Vogošća: Njegovo veličanstvo načelnik", *Analiziraj.ba*, 24. 9. 2016.

medija, kojima osnivači nisu osigurali redovne plaće niti redovno uplaćivali doprinose za zdravstveno i socijalno osiguranje. Štrajk zaposlenika javnog radija Sokolac, čiji je osnivač Općina Sokolac, zbog neisplaćenih plaća, te štrajk zaposlenih Radio-televizije Bihać, zbog neisplaćivanja pet plaća i neredovnog finansiranja ovog medija od strane Grada Bihaća, samo su neki primjeri koji govore o utjecaju vlasti na rad medija putem (ne)finansiranja.¹¹⁹ Slično tome, privatni mediji koji bi se usudili kritički izvještavati o vlastima rizikuju da ostanu bez potencijalnih prihoda kroz oglašivačke ili druge ugovore s tim vlastima¹²⁰.

Kako bi se spriječilo instrumentaliziranje javnih fondova za partikularne političke interese, kao i za finansijsku dobit osoba povezanih sa vlastima, potrebno je onemogućiti proizvoljne odluke o njihovom finansiranju i u cjelini osigurati transparentnost i neovisno odlučivanje o dodjeli sredstva. No, u BiH to nije slučaj i ovo pitanje se ne nalazi na dnevnom redu donositelja odluka.

1.2. Nekoliko modela javnog finansiranja medija u BiH

Javne institucije na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini izdvajaju novac iz budžeta za medije. Prvo sistematsko istraživanje o finansiranju medija, koje je 2015. godine proveo Centar za razvoj medija i analize, pokazuje da se radi o iznosu od barem 30 miliona KM godišnje koje institucije vlasti potroše na medije.¹²¹ Ta cifra nije potpuna s obzirom na to da tokom istraživanja određene institucije, kao što su ministarstva u federalnoj vladu, brojni sudovi u BiH, te različite agencije, ustanove i institucije koje se finansiraju iz budžeta nisu dostavile podatke o izdvajanjima za medije. Ovim iznosom nisu obuhvaćene ni javne kompanije, koje također predstavljaju izvore prihoda za medije, i to kroz oglašivačke ugovore.

Dodjela ovih sredstava provodi se na bazi različitih potreba i namjena, no dominira nekoliko modela:

- a) godišnje izdvajanje sredstava iz budžeta za rad javnih medija po osnovu osnivačkih prava,
- b) dodjela grantova i subvencija kao oblik pomoći medijima,

¹¹⁹ "Sokolac: Finansijski problemi prekinuli program lokalnog radija", 2. 2. 2017; Bh. novinari, "Podrška Sindikatu RTV Bihać", 18. 4. 2017.

¹²⁰ Konkretnе slučajeve nismo identificirali u okviru ovog istraživanja, ali je zabrinjavajuće da oni ni na koji način nisu onemogućeni. Sekundarni izvori, ipak, upućuju na instrumentalizaciju oglašivačkih praksi javnih telekomunikacijskih kompanija. Vidjeti Hodžić 2014, 121–131.

¹²¹ MConline Redakcija, "Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje", *Mediacentar Online*, 17. 8. 2016; Mirna Stanković-Luković, "Vlast i mediji (1): Rasipanje miliona za naklonost gradonačelnika", *Mediacentar Online*, 7. 3. 2016.

- c) plaćanje oglasa i javnih poziva u medijima, te
- d) sklapanje ugovora sa medijima za različite informativne i promotivne sadržaje, kao što su naprimjer prijenosi sjednica, kampanje, izvještavanje o aktivnostima tog organa vlasti.

Najveći dio budžetskih izdvajanja za medije odnosi se na direktno finansiranje lokalnih javnih medija, čiji su osnivači i koje direktno finansiraju općinske i kantonalne vlasti. U Bosni i Hercegovini postoji ukupno 81 javni emiter, od čega je 12 javnih televizija, 62 radiostanice, te sedam RTV-emitera koji se emitiraju putem drugih komunikacijskih mreža. U Federaciji BiH se na medije koji imaju status javnog preduzeća godišnje potroši više od 12,5 miliona KM. U Republici Srpskoj, gdje je broj javnih emitera manji za oko polovinu, potroši se preko četiri miliona godišnje.¹²² U direktna finansiranja iz budžeta javnih organa ubrajaju se redovne uplate za rad novinskih agencija – iz budžeta Republike Srpske finansira se rad agencije SRNA u iznosu od 1,7 miliona KM, a iz federalnog budžeta se godišnje izdvoji oko 2,8 miliona KM za agenciju FENA.¹²³ Postoje i primjeri javnih medija koji imaju više osnivača, pa se tako finansiraju iz više javnih budžeta, kao što je to slučaj sa Radiom Herceg-Bosna iz Mostara, čiji su osnivači općine Dobretići, Grude, Kiseljak, Kreševu, Kupres, Livno, Ljubuški, Neum, Posušje, Ravno, Stolac, Tomislav-Grad, Čapljina, Čitluk i Široki Brijeg, a dodatno finansiranje primaju iz budžeta Hercegovačko-neretvanskoga kantona.

Vlasništvo javnih organa nad lokalnim medijima regulirano je zakonima o lokalnoj samoupravi i javnim preduzećima oba entiteta. Tako je u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH¹²⁴ definirano da je jedna od nadležnosti lokalnih samouprava “osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica”, a prema istom zakonu lokalna vijeća imaju nadležnost za osnivanje preduzeća i ustanova za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave, gdje spada i oblast informiranja.¹²⁵ Ovo predstavlja zakonski osnov za općine da osnivaju i finansiraju lokalne radio i TV-stanice (Mujakić 2010). Slično tome, u Republici Srpskoj je Zakonom o lokalnoj samoupravi RS-a propisano da općine osiguravaju “informisanje i javno obavještavanje o pitanjima od značaja za život i rad građana u opštini”,¹²⁶ te da općinska vijeća kao organi odlučivanja imaju nadležnost da osnivaju i upravljaju preduzećima koje obavljaju poslove od interesa za jedinicu lokalne samouprave”.¹²⁷ Javna preduzeća, među koja se

¹²² MConline Redakcija, “Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje”.

¹²³ Ibid. Troškovi finansiranja rada ovih agencija uključeni su u prethodno izdvojene zbirne sume izdvajanja za javne medije u BiH.

¹²⁴ Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 49/06 i 51/09, član 8.

¹²⁵ Ibid., član 13.

¹²⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 97/16, član 33.

¹²⁷ Ibid., član 39, stav 2.

ubrajaju i javni mediji, ali i najveći oglašivači u BiH, nadalje su definirana kao preduzeća u većinskom vlasništvu bilo kojeg nivoa uprave koja obavljaju djelatnost od javnog društvenog interesa i njihov je rad reguliran posebnim zakonima.¹²⁸

Osim finansiranja javnih medija, iz budžeta javnih institucija izdvajaju se novčana sredstava i za privatne medije, kao podrška njihovoј održivosti. Najistaknutiji primjer jeste program pomoći medijima koji je Vlada Republike Srpske provodila u periodu od 2009. do 2012. godine, kao podršku medijima u vremenu ekomske krize. U ovom periodu dodijeljeno je ukupno 17,45 miliona KM za privatne i javne medije,¹²⁹ i to većinom na osnovu diskrecione odluke Vlade umjesto po javnom pozivu¹³⁰. Slične prakse dodjele subvencija moguće su na svim nivoima vlasti u BiH, ali podaci o visini sredstava koje institucije na različitim nivoima vlasti dodjeljuju kroz grantove nisu lahko dostupni¹³¹. Također je otvorena mogućnost dodjele nepovratnih sredstava nevladnim organizacijama koje imaju i medijsku djelatnost, pa je takav posredni odnos još teže evidentirati.

Pored toga, javne institucije također troše novac na objavljivanje oglasa, javnih poziva i obavještenja o javnim nabavkama, na što se godišnje izdvoji minimalno 1,5 milion KM.¹³² Medijske usluge se plaćaju za različite informativne i promotivne sadržaje relevantne za lokalnu upravu, kao što su prijenos sjednica vijeća, gradske hronike, izvještavanje o radu lokalne uprave, promocija turističkih i privrednih potencijala i slično. Na ovakve vrste usluga godišnje se izdvoji oko pet miliona KM. Ilustracije radi, Grad Dobojsko za medijsko praćenje značajnih aktivnosti na području grada u 2013. i 2014. godini platio je oko 110.000 KM. Grad Bijeljina je u 2014. godini za medijsko praćenje aktivnosti lokalne uprave i oglašavanja izdvojio 230.865 KM, a u 2015. godini 338.805 KM. U 2016. godini, Općina Stari Grad za usluge javnog oglašavanja izdvojila je 118.000 KM za informiranje javnosti o radu ove jedinice lokalne samouprave.¹³³

1.3. Dva osnovna ili slaba sistema reguliranja javnog finansiranja medija

¹²⁸ Zakon o javnim preduzećima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 75/04 i 78/11; Zakon o javnim preduzećima u Federaciji BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12. Kao primjeri djelatnosti od društvenog značaja su navedeni energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima, no, konkretne djelatnosti od javnog društvenog interesa utvrđuju općina, kanton i Federacija Bosne i Hercegovine, svako u okviru svojih nadležnosti.

¹²⁹ Centar za istraživačko novinarstvo, "Vlada RS-a nastavlja finansirati privatne medije", *CIN*, 27. 4. 2012; Centar za istraživačko novinarstvo, "Vlada RS-a dala medijima više od 3,3 miliona KM", *CIN*, 18. 4. 2013.

¹³⁰ Vidjeti više u narednim dijelovima ovog izvještaja.

¹³¹ U okviru ovog istraživanja, na osnovu sekundarnih izvora i skromnog primarnog istraživanja, nismo mogle utvrditi njihovu visinu i učestalost.

¹³² MCOonline Redakcija, "Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje".

¹³³ Ibid.

U principu, različiti oblici finansiranja spadaju pod dva osnovna sistema kroz koja se nastoje urediti javna potrošnja na medije: sistem javnih potpora i sistem javnih ugovora.

U pravilu, finansijska sredstva dodijeljena medijima, po osnovi koja nije komercijalna, trebalo bi da su uključena u **sistem državnih potpora**. Zakon o sistemu državne potpore donesen je 2012. godine (u dalnjem tekstu: Zakon), u kontekstu procesa pridruživanja i prateći standarde EU, sa deklarativnim ciljem da se poveća nadzor nad dodjelom državne potpore, da se poveća njihova transparentnost i da se racionalizira utrošak budžetskih sredstava.¹³⁴ Regulatorno tijelo Vijeće za državnu potporu nadgleda provedbu Zakona. S obzirom na to da se pod državnom pomoći podrazumijevaju subvencije, nepovratna sredstva, izuzeća, umanjenja poreza ili izuzeća od poreza, otpisivanje dugovanja i preuzimanje dugovanja, davanje zajmova, kredita s preferencijskim kamatnim stopama, te da se Zakon odnosi na državne, entitetske, kantonalne i općinske vlasti, te vlasti Brčko distrikta, praktično se sve vrste budžetskih izdvajanja za medije, izuzev po osnovi komercijalnih ugovora, podvode pod ovu kategoriju. Prema standardima EU, za pomoći koja za jedan poslovni subjekt prevazilazi vrijednost od 200.000 eura (*de minimis*) u toku tri fiskalne godine, neophodno je odobrenje Vijeća za državnu potporu (osim izuzetaka za izdvajanja poput socijalnih davanja i izdvajanja od općeg ekonomskog značaja¹³⁵), ali se entitetske vlade, Vlada Brčko distrikta i Vijeće ministara obavezuju prikupiti i Vijeću za državnu potporu dostaviti sve podatke o dodijeljenoj državnoj pomoći (uključujući *de minimis* izdvajanja), koje Vijeće uključuje u konsolidirani godišnji izvještaj, koji se dostavlja Vijeću ministara BiH, a zatim i Evropskoj komisiji.

Međutim, stvarni doprinos ovog sistema u pogledu monitoringa i transparentnosti izdvajanja za medija krajnje je upitan budući da su mnoga pitanja ostala neriješena (više u narednim dijelovima izvještaja). Vijeće za državnu potporu ima nadležnost da pokrene istrage te vrši naknadne procjene dodijeljene državne pomoći ako postoje sumnje da se ona nezakonito provodi, ali kapaciteti Vijeća u tom smislu su krajnje ograničeni i njegovo finansiranje je tek dijelom riješeno.¹³⁶ Prema tome, ovim sistemom u praksi zapravo nije povećan nadzor nad izdvajanjima za medije. Premda je značajan broj medija koji primaju sredstva koja prevazilaze *de minimis* vrijednost, do sada su Vijeću za državnu potporu

¹³⁴ O analizi državne pomoći u BiH vidjeti Bulić i Ćilimković 2015.

¹³⁵ "Usluge od općeg ekonomskog značaja su aktivnosti što su ih javna tijela prepoznala kao usluge od posebne važnosti za građane, a koje ne bi bile dostupne građanima ili bi im bile dostupne pod manje povoljnim uvjetima od uobičajenih ako bi izostala intervencija javnih tijela". Zakon o sistemu državne pomoći, *Službeni glasnik BiH*, br. 10/12.

¹³⁶ Sredstva za finansiranje rada Vijeća osiguravaju Vijeće ministara BiH, Republika Srpska i Federacija po tri trećine. Vlada RS-a, međutim, ne ispunjava svoju zakonsku obavezu u punom iznosu. Izvor: Sokol 2017a.

Bosne i Hercegovine dostavljena samo dva zahtjeva vezana za pomoć medijima¹³⁷.

Drugi dio finansijskih odnosa između medija i javnog sektora trebao bi biti reguliran u kontekstu **postupaka javnih nabavki**. Zakon o javnim nabavkama u BiH¹³⁸ određuje pravila i procedure provedbe postupaka nabavki radova, roba i usluga, pod koje se mogu podvesti i usluge medija (npr.: praćenje rada općinske uprave ili sjednica zakonodavnih tijela, promocija turističkih ili privrednih potencijala, izvještavanje o aktuelnostima u lokalnoj zajednici). Zakonska norma konkretno podrazumijeva da za određenu nabavku roba ili usluga javni organ mora objaviti javni poziv (ukoliko se ne radi o direktnim sporazumima u tzv. ugovorima male vrijednosti) i tendersku dokumentaciju, u kojima se navodi koja vrsta usluge se traži i u kojem roku, koja je procijenjena vrijednost ugovora, koje uslove ponuđači moraju ispuniti kako bi konkurirali i na osnovu kojih kriterija će se vrednovati njihove ponude. Javni organi su prema zakonu dužni prilikom svake javne nabavke, uključujući i one koje se odnose na medije, osigurati transparentnost, legitimnu konkurenčiju, jednak tretman svih ponuđača i efikasno trošenje, gdje će se dobiti najbolja vrijednost za dati novčani iznos.¹³⁹

Uprkos zakonskom okviru o javnim nabavkama koji promovira odgovorno i transparentno trošenje javnih sredstava i nediskriminiran odnos prema ponuđačima, u praksi su procedure podložne korupciji i malverzacijama.¹⁴⁰ Različiti su načini na koje se krše pravila i zloupotrebljavaju postupci javne nabavke, a uključuju definiranje kriterija za dodjelu ugovora koje može ispuniti samo favorizirani ponuđač, izbjegavanje otvorenih postupaka kako bi se onemogućila fer konkurenčija među ponuđačima, te sklapanje ugovora na osnovu dogovora "u četiri oka" između javnog organa i ponuđača, mijenjanje uslova ugovora kojima se produžuju rokovi i omogućuju dodatne isplate novca mimo dogovorenih, povezanost političara i vlasnika kompanija koje dobivaju poslove na tenderu itd.¹⁴¹

¹³⁷ Za prvi, pomoć Federalnog ministarstva prometa i komunikacije za RTVFBiH, u iznosu od 382.000 KM, utvrđeno je naprimjer da ne prevazilazi *de minimis* vrijednost i da nije potrebno odobrenje Vijeća. Izvor: Sokol 2017a, 8.

¹³⁸ Zakon o javnim nabavkama BiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 39/14.

¹³⁹ Ibid., član 3.

¹⁴⁰ Prema istraživanju iz 2014. godine, od 511 predstavnika kompanija 20% njih priznalo je da je od njih traženo ili očekivano da daju mito, poklon ili protuuslugu kako bi dobili posao u postupku javnih nabavki; 53% njih smatra da ih je korupcija spriječila da dobiju ugovor o javnoj nabavci u posljednje tri godine. Više informacija: Voloder 2014. Također, vidjeti: United Nations Office on Drugs and Crime, Business 2013; Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT, "Veliko istraživanje: Ko, kako i koliko krade na javnim nabavkama".

¹⁴¹ Ibid. Firme u vlasništvu ili suvlasništvu političara su doobile 295 ugovora vrijednih više od 103,8 miliona KM, i to za nabavku vozila, goriva, lijekova, hotelskog smještaja, te građevinskih i šumarskih radova. Podaci se odnose na ugovore sklopljene u periodu od 2011. do 2014. godine. Za više informacija,

Nadalje, transparentnost javnih ugovora još uvijek je na niskom nivou, jer brojne institucije, iako je to zakonska obaveza, ne objavljaju planove nabavki za narednu godinu, niti izvještaje o tome kako su ugovori o javnim nabavkama realizirani, te da li su se poštivali rokovi i uslovi ugovora.¹⁴² Neke od ovih slabosti ukupnog sistema javnih nabavki reflektiraju se u oblasti nabavke medijskih usluga, o čemu će biti govora u nastavku teksta.

2. Transparentnost javnog finansiranja medija

2.1. Proaktivno objavljivanje skoro u potpunosti izostaje, zastarjeli i neu jednačeni formati otežavaju uvide

Informacije o novčanim izdvajanjima za medije, procedurama dodjele i utrošku tih sredstava predstavljaju informacije od javnog značaja, te trebaju biti dostupne javnosti, no praksa je pokazala da je do njih veoma teško doći.

Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH (ZOSPI) ne propisuju obavezu javnih organa da proaktivno, na svojim web-stranicama, objavljaju informacije od javnog značaja, gdje bi spadale i informacije o finansiranju medija iz javnog budžeta. Nekoliko sektorskih zakona, međutim, propisuju obavezu objavljivanja relevantnih informacija na službenim web-stranicama javnih institucija ili u službenim glasnicima. Naprimjer, Zakon o budžetima u Federaciji BiH propisuje da se budžeti, izvještaji o korištenju rezervi i izvršenju budžeta, odluke o dugovima, jamstvima i zajmovima objavljaju u *Službenom glasniku FBiH* i na službenim stranicama državnih organa.¹⁴³ Također, Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske propisuje da se budžet Republike Srpske objavljuje u *Službenom glasniku Republike Srpske*, a budžet općina i gradova objavljuje se u službenim glasilima općina i gradova.¹⁴⁴

No, takve informacije objavljene u službenim glasnicima nisu lahko dostupne budući da se određenim službenim glasnicima može pristupiti jedino uz plaćanje preplate. Uz to, veliki broj javnih institucija na različitim nivoima vlasti, kao i znatan broj službenih glasila, te generalno decentralizirani sistem objave budžetskih informacija, dodatno otežava pretragu informacija i praćenje finansiranja medija iz budžeta javnih

vidjeti: Centar za istraživačko novinarstvo, "CIN objavio bazu podataka o javnim nabavkama", *CIN*, 3. 4. 2015.

¹⁴² Vidjeti, naprimjer, istraživanja o transparentnosti javnih nabavki na nivou BiH iz 2015. i 2016. godine. Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini*.

¹⁴³ Zakon o budžetima u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH*, br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10 i 25/12, član 76.

¹⁴⁴ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16.

institucija. Za sada, ne postoji centralizirana baza podataka s podacima o izdvajanju javnih sredstava za medije.

Nadalje, čak i kada su budžeti proaktivno objavljeni na web-stranicama organa vlasti, troškovi za medije su u različitim budžetima klasificirani na različitim budžetskim stavkama (kao što su grantovi i subvencije, ugovorene usluge, ostale usluge, telekomunikacijske usluge itd.), a forme izvještavanja o izvršenju budžeta su također različite, što sve dovodi do toga da je teško ući u trag informaciji koliko je ukupno sredstava izdvojeno i potrošeno za medije, na koji način i po kojem osnovu.¹⁴⁵

Informacije o načinu i utvrđivanju budžeta javnih medija, kao i informacije o tome na koji se način procjenjuju potrebe za dodjelu sredstava za medijsku promociju i sklapanje ugovora s privatnim i javnim medijima, nisu javno dostupne¹⁴⁶.

U cjelini, institucije nisu zakonski obavezane ali niti spriječene da finansiranje medija provode u skladu sa visokim standardima transparentnosti, te da objave sve odluke o dodjeli sredstava, obrazloženja tih odluka, podatke o iznosima i primateljima tih sredstava, procedurama, uslovima i kriterijima za finansiranje medija, komisijama koje odlučuju o dodjeli sredstava, dobitnicima grantova ili ugovora, medijima koji finansiranje nisu dobili, kao i rezultatima i efektima takvog finansiranja. Za sada, nivo dostupnosti informacija na web-stranicama nije dovoljan da bi se stekao značajan uvid u obim finansiranja medija u BiH.

Komercijalni mediji nisu ni na koji način obavezani na finansijsku transparentnost, niti na objavljivanje podataka o sredstvima primljenim iz javnih budžeta. Javni mediji, kao javna preduzeća u kojima većinsko vlasništvo imaju organi vlasti, sa druge strane, imaju obavezu proaktivnog objavljivanja definiranu zakonima o javnim preduzećima u oba entiteta, kojima se propisuje da su javna preduzeća dužna informacije o svojoj finansijskoj i organizacijskoj strukturi učiniti dostupnim javnosti putem internetske stranice preduzeća.¹⁴⁷ Također, Vlada FBiH i Vlada RS-a dodatno su usvojile uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa između javnih preduzeća i javnih organa.¹⁴⁸ Obje uredbe propisuju javnim preduzećima da učine javno dostupnim, između ostalog, i informacije o finansijskim sredstvima koja su im direktno dodijeljena

¹⁴⁵ Đorđe Krajišnik, "Između kontrole i nestanka", *Mediacentar online*, 20. 4 2017; Nermina Voloder, "Informacije o radu javnih medija u BiH nisu tajne, ali nisu ni javne", *Mediacentar online*, 1. 11. 2016.

¹⁴⁶ Jedino su u okviru procesa usvajanja budžeta lokalnih organa vlasti informacije o visini budžeta javnih emitera djelimično dostupne kroz proces javnih rasprava.

¹⁴⁷ Zakon o javnim preduzećima u Federaciji BiH, član 2, stav 3; Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske, član 2, stav 3.

¹⁴⁸ Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim poduzećima, *Službene novine Federacije BiH*, br. 41/13; Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave, i javnih preduzeća, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 114/11.

od jedinica lokalne samouprave ili drugog nivoa vlasti ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući otpis potraživanja na osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i druge vrste pomoći. Ipak, javni mediji ne primjenjuju ove odredbe. Istraživanje provedeno u julu 2016. godine pokazalo je da nijedan od 74 lokalna emitera (u zemaljskoj radiodifuziji) na svojoj web-stranici nema objavljen budžet, finansijski izvještaj niti izvještaj o radu ili poslovanju, a značajan dio njih nema čak ni impresum – osnovne informacije o timu koji snosi odgovornost za medijski sadržaj i koji je, na koncu, najvećim dijelom plaćen iz budžetskih sredstava. Samo dva medija su na svojoj web-stranici objavili sistematizaciju radnih mjesta, a 13 medija od ukupno 80 objavilo je informaciju o broju zaposlenih. Također, veoma mali broj medija objavljuje statute ili pravilnike koji reguliraju njihov rad – konkretno samo devet medija obuhvaćenih analizom.¹⁴⁹ Pored toga, institucije vlasti ne provode sistematski monitoring provedbe posebnih uredbi o finansijskoj transparentnosti između organa vlasti i javnih preduzeća.

Kao poseban aspekt transparentnosti, isticanje informacije da je određeni medij ili određeni program podržan javnim sredstvima nije zakonski osigurano. Sadržaji koji se proizvode na osnovu potpore ili komercijalnog ugovora sa organima vlasti nužno se ne označavaju na način da se na to jasno ukaže i građanima/korisnicima, koji bi onda mogli donijeti informiran sud o (ne)pristrasnosti tih sadržaja. U ovom kontekstu treba spomenuti da se fenomen sponzorstva u sektoru emitiranja regulira kroz Kodeks o komercijalnim komunikacijama¹⁵⁰, kojim se od medija zahtijeva jasno označavanje sponzoriranih sadržaja, pa su komercijalni ugovori između vlasti i medija koji ne podrazumijevaju takvo označavanje problematični i zbog toga jer se u praksi stavljuju izvan domašaja ovakve regulacije. Jednako tako, javni emiteri činjenicu da su finansirani iz javnih sredstava ne navode posebno u svojim programima.

U kontekstu sistema državne potpore, u praksi također nije povećana dostupnost informacija. Prema dosadašnjim iskustvima objavljaju se samo zbirni podaci o javnim potporama, što ne omogućava punu transparentnost ovih izdvajanja. Također se organi koji dodjeljuju pomoći, te organi zaduženi za provedbu sistema državne pomoći (Vijeće ministara, entitetske vlade, vlada Brčko distrikta) ne obavezuju da objave te podatke. Treba spomenuti i to da je u aprilu 2017. godine posljednji dostupan izvještaj na web-stranici Vijeća za državnu potporu – onaj iz 2014. godine¹⁵¹, pa je očigledno da je problematična i sporost cijelog sistema objavljivanja podataka.

Posebne norme transparentnosti važe za javne nabavke, pod koje se ubrajaju i nabavke vezane za usluge medija, tj. finansiranje plaćenih sadržaja i komercijalnih usluga medija, kao što su, naprimjer, promotivne kampanje ili prijenosi sjednica. Jedan

¹⁴⁹ Voloder, "Informacije o radu javnih medija u BiH nisu tajne, ali nisu ni javne".

¹⁵⁰ Regulatorna agencija za komunikacije, Kodeks o komercijalnim komunikacijama, 17. 12. 2015.

¹⁵¹ Izvještaji od 2011. do 2014. su dostupni na: <http://www.szdp.gov.ba/ba/> (stranica posjećena 12. 4. 2017).

od osnovnih principa Zakona o javnim nabavkama u BiH jeste princip transparentnosti, koji nalaže da se svi postupci nabavke javno objave kako bi svi zainteresirani akteri mogli podnijeti svoju ponudu i da se objave rezultati, odnosno pobjednik tendera te odabrana ponuda. No, zakon također propisuje i moguće izuzetke od objave, čemu javni organi često pribjegavaju.¹⁵² Naime, za nabavke usluga u vrijednosti do 50.000 KM putem konkurentskog zahtjeva, javni organi nisu dužni objavljivati rezultate provedenog postupka na portalu javnih nabavki niti na svojim web-stranicama.¹⁵³ Za ugovore do 6.000 KM javni organ može sklopiti direktni sporazum s ponuđačem (uključujući i medije), bez obaveze da objavi poziv ili rezultate provedenog postupka.¹⁵⁴ Zakon također dozvoljava da se prilikom sklapanja ugovora s kompanijama koriste pregovarački postupci, bez objave obavještenja. Ovo je jedan od najnetransparentnijih postupaka javne nabavke, jer se umjesto javne objave tendera, nabavka, cijene i uslovi ugovora direktno dogovaraju između javnog organa i ponuđača. S obzirom na to da se u tom postupku otvara prostor za zloupotrebe, on bi se trebao koristiti samo u izuzetnim situacijama i hitnim slučajevima, kada javni organ dokaže da je neophodno i opravdano koristiti tu vrstu postupka, te da su postojala objektivna, tehnička i druga ograničenja zbog kojih se posao može ugovoriti samo sa jednim ponuđačem.

Dostupni izvori ukazuju na prekomjernu i neopravdanu upotrebu pregovaračkog postupka kod sklapanja ugovora sa medijima. Tako je Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske u revizorskom izvještaju opštine Zvornik za 2015. godinu ustanovila da je ova općina za sklapanje ugovora za pružanje informativnih usluga putem televizije koristila pregovarački postupak bez objavljinjanja obavještenja o nabavci, a da pri tome "nije dokumentovano ispunjenje uslova za primjenu ovog postupka, da se zbog suštinskih, dokazivih tehničkih ili umjetničkih razloga, ili zbog razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču".¹⁵⁵ Također, Grad Bijeljina je koristio pregovarački postupak bez objavljinjanja obavještenja o nabavci kako bi dodijelio ugovor vrijedan 146.000 KM za medijsko praćenje, oglašavanje, medijsku prezentaciju i promociju grada tokom 2013. godine.¹⁵⁶ Pojedine općine sklapaju i direktne ugovore sa medijskim kućama, bez provedbe postupaka javnih nabavki, kao, naprimjer, Općina Ilijadža, koja je izdvojila

¹⁵² Vidjeti statistiku provedbe javnih nabavki po vrsti postupka: Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2015. godini; Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2015. godini.

¹⁵³ Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, član 88.

¹⁵⁴ Organizacije civilnog sektora zagovaraju izmjenu Zakona o javnim nabavkama BiH, uključujući povećanje transparentnosti konkurenčkih zahtjeva za nabavke radova do 80.000 KM i nabavke roba i usluga do 50.000 i objavljinjanje ne samo poziva, već i rezultata postupaka na portalu javnih nabavki. Za više informacija vidjeti: Voloder 2015.

¹⁵⁵ Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, *Izvještaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja opštine Zvornik za period 01.01–31.12.2015. godine*, str. 19.

¹⁵⁶ MCOline Redakcija, "Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje".

120.000 KM za ugovor sa TV Hayatom za organizaciju i realizaciju kulturno-muzičke manifestacije Festival narodne muzike "Ilidža 2016".¹⁵⁷

Dodatno, moguće su zloupotrebe odredbe po kojoj primjena Zakona o javnim nabavkama BiH nije obavezna za sklapanje ugovora o pribavljanju, razvoju, produkciji ili koprodukciji programa za radio i TV-emitiranje.¹⁵⁸ Izuzeće za nabavke usluga produkcije i emitiranja radio i TV-programa od primjene standardnih procedura javne nabavke (objavu javnog poziva, prikupljanja i evaluacije ponuda, mogućnost žalbi), predviđeno je i u Direktivi Evropske komisije o javnim nabavkama, s kojom je domaći zakon o javnim nabavkama uskladen 2014. godine.¹⁵⁹ Direktiva tako skreće pažnju na specifičnu prirodu takvih ugovora, gdje je zbog kulturnog i društvenog značaja, primjena postupaka javne nabavke neprikladna. Međutim, taj se izuzetak ne bi trebao primjenjivati na nabavku tehničke opreme za produkciju, koprodukciju i emitiranje takvih programa.

Konačno, i kod izuzeća od provedbe striktnih procedura javnih nabavki, nabavka ovih usluga i dalje bi trebala biti usko vezana za osnovne principe javnih ugovora – transparentnost, efikasnost i racionalno trošenje javnih sredstava u skladu sa stvarnim potrebama za datom vrstom usluge i uz osiguranje najboljeg omjera između cijene i kvaliteta ponuđene usluge. Nepoštivanje ovih principa u praksi može dovesti do različitih zloupotreba, kao, naprimjer, da se nabavka radio ili TV-programa iskoristi kako bi se sklapanjem ugovora sa medijima osigurala njihova lojalnost i afirmativno izvještanje, nauštrb javnog interesa koje mediji trebaju zastupati. Također, nabavke radio i TV-programa mogu biti zloupotrijebljene za političke kampanje i promociju političkih ili ekonomskih interesa, gdje se umjesto informiranja javnosti o aktivnostima i rezultatima rada određene javne institucije, promoviraju konkretni rukovodioci i/ili njihove političke partie.¹⁶⁰

Primjeri te vrste zloupotreba u BiH odnose se na prakse koje se predstavljaju kao promocija aktivnosti javnih preduzeća, ali zapravo uključuju promociju političkih partija koje su povezane sa direktorima tih javnih preduzeća. U tom kontekstu, Transparency International je u izbornoj 2014. godini kritikovalo marketinške kampanje javnog preduzeća "Autoceste FBiH" o izgradnji Koridora V C, za koje tvrdi: "vješto je tempirana u predizbornoj kampanji, a naslanja se na kampanju Socijaldemokratske partije BiH, koja je potpuno prisvojila i privatizovala projekat izgradnje autoputa, i gotovo cijelu kampanju bazirala na radu Autocesta".¹⁶¹ U prilog tome govori i činjenica da je direktor

¹⁵⁷ A. Omerović, "Kako se vlast reklamira: Općine troše stotine hiljada maraka na medije", 17. 3. 2017.

¹⁵⁸ Zakon o javnim nabavkama BiH, Aneks II, dio C.

¹⁵⁹ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ, *Službeni list Europske unije L94*, 28. 3. 2014.

¹⁶⁰ Za više informacija, vidjeti: Ivan Kutleša, "Producija radio i TV programa: Zloupotrebe i dobre prakse po Zakonu o javnim nabavkama", *Mediacentar online*, 6. 3. 2017.

¹⁶¹ Transparency International BiH, "SDP finansira i provodi izbornu kampanju kroz Autoceste FBiH",

“Autocesta FBiH”, koji je ujedno član SDP-a, odobrio SDP-u snimanje promotivnih predizbornih spotova na izgrađenim dionicama autoputa, iako je samo nekoliko dana ranije apelovao na političke partije da ne koriste ovo preduzeće u svojim predizbornim aktivnostima.¹⁶² Revizorske službe također su dovele u pitanju potrebu i motive izdvajanja za troškove reklame i sponzorstva za emitiranje informativnih priloga o izgradnji koridora Vc¹⁶³, kao i drugih ugovora vezanih za usluge zakupa reklamnog prostora u štampanim, digitalnim i drugim medijima, posebno imajući u vidu da se radi o javnom preduzeću koje ne ostvaruje dobit i ne posluje na komercijalnom principu.¹⁶⁴ Revizori su također ustanovili da su “Autoceste” neosnovano koristile izuzeće od primjene Zakona o javnim nabavkama prilikom sklapanja ugovora za pružanje usluga produkcije i pripreme propagandnog programa u iznosu od 250.000 KM, a prilikom sklapanja ugovora nije definirana jedinična cijena usluga, tako da nije bilo moguće utvrditi da li su cijene izvršenih usluga realne, niti da li su pružene usluge u okviru ugovorenih.¹⁶⁵ Također, indikativan je i podatak da “Autoceste FBiH” znatno više novca izdvajaju za reklamiranje tokom izbornih godina: troškovi produkcije i marketinga 2013. godine su iznosili 348.310, da bi tokom 2014. godine – kada su održani opći izbori u BiH – budžet za ove stavke porastao na KM 729.933, a zatim se naredne 2015. godine naglo smanjio na ukupno 54.503 KM izdvojenih sredstava za te svrhe, odnosno na samo 7,47% sredstava u odnosu na prethodnu godinu.¹⁶⁶

Nešto stariji ali jednakim ilustrativni su primjeri promotivnog filma “Ponosni na Srpsku”, za koji je Vlada Republike Srpske iz javnog budžeta izdvojila 50.000 i koji je emitiran pred izbore, a koji je kritikovan kao zloupotreba javnih sredstava za promoviranje postignuća vladajuće stranke SNSD,¹⁶⁷ kao i marketinške kampanje “Kupujmo domaće”, koju je finansiralo Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a koja je provedena mimo procesa javnih nabavki te tumačena kao promocija političke partije “Radom za boljatik”, kojoj pripada ministar na

Transparency International BiH, 6. 10. 2014.

¹⁶² Semir Mujkić, “Kampanja iz naplatnih kućica: Koliko su ‘Autoceste’ potrošile za reklamiranje SDP-a?”, *Žurnal*, 9. 10. 2014.

¹⁶³ Autoceste FBiH, informacije dostupne na: <http://www.jpautoceste.ba/20130922711/koridor-vc-autocesta> (stranica posjećena 16. 4. 2017).

¹⁶⁴ Ured za reviziju institucija u FBiH, Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja JP “Autoceste FBiH” d.o.o. Mostar na dan 31. 12. 2013. godine, str. 17. i 18.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Izvještaji o realizaciji Plana poslovanja za 2013., 2014. i 2015. godinu “JP Autoceste” dostupni na zvaničnoj stranici preduzeća: <http://www.jpautoceste.ba/izvjetaj-o-poslovanju> (stranica posjećena 16. 4. 2017).

¹⁶⁷ “Kritika PDP-a: Promotivni film Vlade RS-a ‘Ponosni na Srpsku’ je stranački film SNSD-a”, *vijesti.ba*, 3. 6. 2010.

čelu ovog ministarstva.¹⁶⁸

2.2. Pristup informacijama po zahtjevu također je otežan

Na kraju, informacije o ovim izdvajanjima bi trebale biti dostupne na zahtjev, prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama (u dalnjem tekstu: ZOSPI).¹⁶⁹ Ipak, brojne institucije ne poštuju ovu minimalnu zakonsku odredbu odgovaranja na upit. Kada su novinari CRMA-e poslali 800 zahtjeva za slobodan pristup informacijama o trošenju novca na privatne i javne medije, na 45% upita nisu dobili odgovor.¹⁷⁰ Pristup informacijama je pritom otežan na različite načine, pa je tako veliki broj općina tražio da zahtjevi sadrže broj lične karte, matični broj podnositelja i pečat organizacije, što je protivno principima i duhu u kojem se tumači Zakon o slobodi pristupa informacijama. Sama činjenica da institucije ne pružaju uvid u finansiranje medija, iako je to zakonska obaveza, daje dovoljno osnova za sumnju u procedure dodjele, opravdanost i legitimnost takvog finansiranja.

Dodatni problem je činjenica da odredbe ZOSPI-ja nikada nisu mijenjane na način da se osigura dostavljanje informacija u digitalnom obliku ili u formatima koji omogućavaju laku obradu podataka. ZOSPI predviđa da se tražene informacije učine dostupnim ili ličnim uvidom u prostorijama javnog organa u čijem je posjedu informacija ili dostavom kopije tražene informacije,¹⁷¹ pa tako određene institucije šalju odgovore putem elektronske pošte, dok druge institucije i dalje odgovore šalju u štampanoj formi.

Osim toga, u praksi je otežan pristup ugovorima sklopljenim između javnih organa i privatnih kompanija, jer se kao izgovor za odbijanje pristupa koristi zaštita komercijalnih interesa treće strane.¹⁷² Naime, postojeći zakoni o slobodi pristupa informacijama dozvoljavaju da se određena informacija ne objavi ukoliko će se njenim objavljivanjem naštetiti komercijalnim interesima kompanija koje sklapaju ugovore sa javnim sektorom.¹⁷³ Ipak, povjerljive i osjetljive informacije u ovom slučaju predstavljaju

¹⁶⁸ Centar za istraživačko novinarstvo, "Srcem na izbore i u kupovinu domaćih proizvoda", *C/N*, 7. 8. 2012.

¹⁶⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik BiH*, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, br. 32/01 i 48/11; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 20/01.

¹⁷⁰ Zahtjevi su upućeni ukupno 157 institucija, uključujući državne, entitetske, kantonalne, gradske i općinske institucije. MCOline Redakcija, "Skoro svaki drugi zahtjev po ZOSPI ne bude odgovoren", *Mediacentar online*, 4. 8. 2016.

¹⁷¹ ZOSPI BiH, član 14, stav 2. Slične odredbe se nalaze i u entitetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama.

¹⁷² Centar za istraživačko novinarstvo, "Odstupanje od slobodnog pristupa informacijama", *C/N*, 28. 9. 2015; Hodžić 2016, 5.

¹⁷³ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, član 7; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 7; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj, član 7.

samo zaštićena tehnička rješenja i *know-how* kompanija, čijom bi se objavom ugrozila tržišna pozicija i poslovanje kompanije, pa informacije o finansiranju medija ne bi trebalo podvoditi pod takve izuzetke.¹⁷⁴

Štaviše, zaštita povjerljivih informacija ne bi se trebala provoditi po automatizmu, već je javni organ dužan da putem testa javnog interesa ispita oba legitimna interesa – pravo javnosti na informaciju i zaštitu povjerljivih komercijalnih informacija kompanija. Ukoliko prevagne javni interes za objavljivanje te informacije, javni organ je dužan tu informaciju dostaviti javnosti. Kao drugo rješenje, ZOSPI predviđa mogućnost da se povjerljive informacije anonimiziraju u tekstu, a da se informacije koje nisu povjerljive prirode učine dostupnim.¹⁷⁵ U ovom slučaju, dijelovi ugovora u kojem se navodi cijena usluge, rokovi isporuke i vrsta proizvoda ili usluge koja se plaća iz budžeta ne mogu se smatrati povjerljivim informacijama niti poslovnom tajnom jer se tiču odgovornosti u trošenju javnog novca. Prema tome, uskraćivanje informacija o finansijskim relacijama između javnog sektora i medija neutemeljeno je i protivno zakonu.

2.3. Nove mjere transparentnosti su rijetke i ne primjenjuju se u praksi

Ministarstvo finansija RS-a je 2014. godine usvojilo Metodologiju upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta Republike Srpske, koja važi i za dodjelu sredstava medijima, kako bi se na taj način odgovorilo na brojne propuste u dodjeli grantova i regulirao proces planiranja, dodjele, evaluacije, izvještavanja i kontrole sredstava granta u skladu s principima transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti u trošenju javnih sredstava. U metodologiji je naznačeno da se grantovi dodjeljuju isključivo na osnovu javnog poziva, budući da se samo tako mogu osigurati ravноправnost svih učesnika i transparentnost raspodjele sredstava.¹⁷⁶ Ipak, principi propisani u Metodologiji ne poštuju se dosljedno u praksi, pa javni organi još uvijek dodjeljuju sredstva na osnovu zahtjeva medija, a ne na osnovu javnog poziva.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Treba spomenuti i to da je Zakon o slobodi pristupa informacijama *lex specialis*, tj. važi za sve javne organe, uključujući i javne kompanije, te nijedan zakon ili akt – barem u teoriji – ne može ograničiti prava i obaveze propisane ovim zakonom. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, član 26; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH, član 25; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj, član 25.

¹⁷⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, član 10; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji BiH, član 10; Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj, član 10.

¹⁷⁶ Ministarstvo finansija Republike Srpske, Metodologija upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta Republike Srpske.

¹⁷⁷ Vlada RS-a je 2015. godine dodijelila 35.000 KM NIGD "Dnevne nezavisne novine" za organiziranje međunarodne panel konferencije "Dvadeset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma", i to na osnovu

U okviru strategije djelovanja antikorupcijskog tijela BiH također je prepoznata važnost povećanja transparentnosti finansiranja medija, i to bez obzira na to da li je riječ o privatnim ili javnim medijima, te bez obzira na to o kojoj vrsti prihoda je riječ. Preciznije, Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za borbu protiv korupcije 2015–2019, za sada je jedini strateški dokument kojim se ističe potreba za uspostavom okvira koji će osigurati transparentno i na legitimnim kriterijima zasnovano finansiranje medija od strane javnog sektora, bilo da se radi o direktnim donacijama i uslugama marketinga i oglašavanja.¹⁷⁸ Prateći Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije, on kao jednu od mjera za borbu protiv korupcije predviđa i transparentnost vlasništva i finansiranja medija od strane javnog sektora, kao i objavljivanje informacija o drugim izvorima finansiranja za medije.¹⁷⁹ Međutim, ove mjere se ne primjenjuju u praksi i izgledi za to su slabi ukoliko se uzme u obzir da institucije/udruženja koja su u ovim dokumentima imenovana kao nadležna za provedbu ovih mjer – RAK, udruženja novinara i inspekcijski organi – nemaju ovlasti ili im nedostaju kapaciteti za provedbu takvih mjer.

3. Upitni kriteriji za finansiranje medija iz javnih budžeta u BiH

Kriteriji za finansiranje medija iz javnih budžeta ovise o osnovama, načinima i svrsi dodjele javnih sredstava. Ako govorimo o sistemu državne potpore, u Uredbi o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u FBiH, član 67, spominju se kriteriji za dodjelu pomoći javnim medijima: "Državna pomoć javnim radio difuznim servisima za obavljanje usluga emitovanja radio-televizijskog programa može se dodijeliti pod uslovom da emitovanje radio i televizijskog programa zadovoljava interes javnosti na nacionalnom i lokalnom nivou i vodi računa o nacionalnoj zastupljenosti informativnog, kulturnog, obrazovnog, sportskog i zabavnog programa, ako se pružanje javne usluge povjerava na osnovu akta (upravnog) ili ugovora, emitovanjem radijskog ili televizijskog programa od važnosti za građane Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije BiH"¹⁸⁰.

Kriteriji, međutim, nisu dalje precizirani, a istom uredbom nisu definirani kriteriji za dodjelu državne pomoći za komercijalne medije niti za medije koji nisu emiteri, dok

zahtjeva ove medijske kuće, koji je zaključkom Vlade odobren u ukupnom traženom iznosu, iz sredstava budžetske rezerve. Revizori konstatiraju da se radi o "dodjeli sredstava bez uspostavljenih kriterijuma, odnosno o nenamjenskom trošenju sredstava budžetske rezerve" te da "nisu navedeni indikatori koji omogućavaju praćenje i vrednovanje projekta". Glavna služba revizije javnog sektora RS-a, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 01. do 31. 12. 2015*, str. 17.

¹⁷⁸ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Strategija za borbu protiv korupcije 2015–2019*, str. 43.

¹⁷⁹ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, *Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019*, aktivnost 4.7.2. i 4.7.4.

¹⁸⁰ Osim toga, propisuje se i uslov da emiter "vodi odvojeno računovodstvo za poslove pružanja javne usluge emitovanja radio-televizijskog programa od drugih poslova". Uredba o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 99/13.

ekvivalentna regulativa ne postoji za područje Republike Srpske. U jednom od ukupno dva zahtjeva vezana za državnu pomoć medijima koji je do sada zaprimilo Vijeće za državnu potporu, pomoć Vlade Tuzlanskog kantona za Radio-televiziju Tuzlanskog kantona, u iznosu od 1.520.000 KM, Vijeće je utvrdilo ne samo da su ispunjeni kriteriji za finansiranje javnog emitera, već i da je riječ o pomoći za koju nije potrebno odobrenje Vijeća, jer je riječ o uslugama od općeg ekonomskog interesa. O tom interesu se zaključuje na osnovu tvrdnje da data usluga uopće ne bi bila dostupna bez pomoći javnog organa, te na osnovu činjenice da ovaj emiter ima Uredničko vijeće, za koje se zaključuje da predstavlja interese javnosti (Sokol 2017). Pritom se, međutim, zanemaruje da postojanje Uredničkog vijeća ne znači nužno i djelovanje u interesu javnosti, naročito ako se uzmu u obzir sumnje o krajnjoj politizaciji izbora članova upravnih odbora koji biraju ta urednička vijeća, te činjenicu da u mnogim javnim medijima takva urednička vijeća zapravo i ne postoje. Nadalje, u obrazloženju se zaključuje da je uslov da "... nezavisni organ (...) prati pružanje javne usluge" zadovoljen samim postojanjem Regulatorne agencije za komunikacije, što je problematično ukoliko se uzme u obzir činjenica da Regulatorna agencija za komunikacije zapravo ne vrši monitoring sadržaja javnih emitera i njihove funkcije javnog interesa, već samo reagira na prijave o kršenju etičkih normi u programima tih emitera. Ovakvim rješenjem, Vijeće za državnu potporu zapravo potvrđuje da svako finansiranje javnih emitera smatra izuzetkom u kontekstu "općeg ekonomskog značaja za građane", čime se takvo finansiranje stavlja izvan ovog sistema monitoringa¹⁸¹ a put za moguću instrumentalizaciju odluka o finansiranju medija ostavlja se otvorenim.

Iznosi osnovnih prihoda lokalnih javnih emitera utvrđuju se kroz standardne procedure usvajanja javnih budžeta, u kojima institucije koje su budžetski korisnici podnose svoje zahtjeve za dodjelom sredstava na osnovu vlastitih potreba. Budžete potom u formi nacrta predlažu načelnik općine/gradonačelnik, odnosno na kantonalmu nivou kantonala vlada, a usvaja općinsko/gradsko vijeće ili kantonala skupština, nakon provedene javne rasprave. Finansiranje uglavnom nije uslovljeno programskim planovima niti kvalitetom prethodnog djelovanja tih medija, a čini se da se u pravilu iz godine u godinu usvajaju slični iznosi budžeta za konkretan javni emiter.¹⁸²

Dodjela sredstava putem grantova za javne i privatne medije, kao jedan od oblika državne potpore, također je neuređena i kao takva podložna zloupotrebama. Izvještaji revizorskih institucija ukazuju na nekoliko problema koji potvrđuju da način upravljanja grantovima nije efikasan i usmjeren ka postizanju ciljeva, te se u jednom od izvještaja zaključuje da kriteriji za dodjelu grantova na nivou Federacije BiH, naprimjer, nisu dovoljno konkretni i mjerljivi.¹⁸³ Vlada FBiH posljednjih nekoliko godina dodjeljuje

¹⁸¹ Osim što se ti podaci uključuju u zbirne podatke u godišnjim izvještajima o državnoj potpori.

¹⁸² Izvor: intervju s predstavnicima javnih institucija i medija urađeni za potrebe ove analize, april 2017.

¹⁸³ Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, *Izvještaj revizije učinka 'Upravljanje grantovima iz Budžeta*

subvencije za javni emiter RTVFBiH, u iznosu od 300.000 KM godišnje,¹⁸⁴ a najviše je grantova dodijeljeno na nivou Republike Srpske, u periodu od 2009. do 2012. godine – prema određenim procjenama ukupno 17,46 miliona KM.¹⁸⁵ U stručnoj javnosti se dodjela protumačila kao nagrađivanje poslušnih medija, kupovina naklonosti i podrške medija u predizbornu dobu,¹⁸⁶ a za dodjelu budžetskih sredstava nisu bili postavljeni jasni kriteriji.¹⁸⁷ Ranije spomenuta Metodologija upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta Republike Srpske (u nastavku teksta: Metodologija upravljanja grantovima) uvodi propis da se grantovi moraju dodjeljivati prema unaprijed utvrđenim, jasnim i transparentnim kriterijima.¹⁸⁸ Ipak, u praksi se u javnim konkursima ne navode kriteriji na osnovu kojih će se vršiti dodjela sredstava, dok još uvijek postoji praksa dodjele sredstava na osnovu zaključaka Vlade RS-a i na osnovu zahtjeva koji mediji podnose, gdje se ne primjenjuju kriteriji za dodjelu sredstava, niti se takvi zahtjevi boduju.¹⁸⁹

Kada su u pitanju niži nivoi vlasti, gradovi, općine te u Federaciji BiH i kantoni, kriteriji su mahom netransparentni i tek nekoliko javnih organa ima objavljen pravilnik o kriterijima i načinu dodjele sredstava medijima.¹⁹⁰ Na osnovu pregleda četiri pravilnika u različitim institucijama lokalne vlasti,¹⁹¹ može se zaključiti da su opći uslovi konkuriranja uglavnom slični: traži se da su mediji registrirani na području kantona ili lokalne uprave koja dodjeljuje sredstva, da posjeduju tehnička i kadrovska sredstava za pružanje medijskih usluga, te da nemaju neizmirenih dugovanja na osnovu uplate doprinosa i drugih poreza

Federacije BiH prema rezultatima”. Grantovi (nepovratna sredstva, još nazvani donacijama, dotacijama, direktnim subvencijama itd.) definiraju se kao direktna plaćanja za aktivnost neprofitnoga karaktera unaprijed definiranom tipu korisnika u cilju provedbe mjera i ispunjavanja prioriteta određene politike.

¹⁸⁴ Osim toga, Federalna novinska agencija prima sredstva iz federalnog budžeta u iznosu od oko 2,8 miliona KM, koji pokriva plaće i materijalne troškove za oko 75 uposlenih. Izvor: odgovor Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH, 6. 4. 2017.

¹⁸⁵ Centar za istraživačko novinarstvo, “Vladini milioni za privatne medije u RS-u”, C/N, 16. 3. 2102; Centar za istraživačko novinarstvo, “Vlada RS-a nastavlja finansirati privatne medije”.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Glavna služba revizije javnog sektora RS-a, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 2010. do 31. 12. 2010.*

¹⁸⁸ Ministarstvo finansija RS-a je krajem 2014. godine usvojilo Metodologiju, kojom je utvrđen postupak planiranja, dodjele, evaluacije, izvještavanja i kontrole sredstava granta za sve budžetske korisnike. Budžetski korisnici za svaku pojedinu oblast trebaju donositi pravilnike o dodjeli sredstava grantova.

¹⁸⁹ Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, *Naknadni pregled provođenja preporuka po Izvještaju revizije učinka ‘Upravljanje grantovima’*.

¹⁹⁰ Vidjeti, naprimjer: Grad Istočno Sarajevo, *Pravilnik o načinu, kriterijima i postupku raspodjele sredstava medijima*; Općina Centar, *Pravilnik o kriterijima i postupku dodjele sredstava za subvencije privatnim medijima*; Vlada Tuzlanskog kantona, *Odluka o utvrđivanju kriterija, uslova i postupka za raspodjelu sredstava sa potrošačke jedinice 11010022 – Mediji*.

¹⁹¹ Radi se o pravilnicima o kriterijima za dodjelu sredstava medijima u Općini Centar Sarajevo, Gradu Istočno Sarajevo, Gradu Tuzla, te u Tuzlanskom kantonu.

i da posjeduju dozvolu za emitiranje od Regulatorne agencije za komunikacije.

Međutim, kriteriji koji se tiču **ocjene kvaliteta programa** i prijedloga projekata nisu ujednačeni i donekle se razlikuju prema vrsti zahtjeva i detaljnosti kriterija. Tako, Vlada Tuzlanskoga kantona pri dodjeli sredstava medijima traži specifične prijedloge programske sadržaja koji moraju uključivati afirmaciju poduzetništva i obrtništva, umjetničkih i starih zanata, poljoprivrede, turizma, privrednog razvoja, racionalno korištenje energije i prirodnih resursa, obrazovanja, te afirmaciju upisa učenika i studenata u tehničke škole i fakultete, afirmaciju moralnih vrijednosti, zaštitu ljudskog zdravlja, te zaštitu i unapređenje civilnog društva.¹⁹²

Grad Istočno Sarajevo, prema svom pravilniku,¹⁹³ uzima u obzir projekte koje doprinose jačanju **kritičke svijesti**, promoviraju Grad Istočno Sarajevo u oblasti kulture, sporta, obrazovanja i ostalim društveno-ekonomskim oblastima, povećavaju informiranost građana o radu Grada Istočno Sarajevo, a jedan od kriterija je i pokrivenost teritorije Republike Srpske signalom (satelitski i zemaljski), gledanost/slušanost utvrđena od strane ovlaštene nezavisne marketinške agencije.

Općina Centar sredstva dodjeljuje po osnovu nešto drugačijih kriterija, pa od medija zahtijeva da u toku kalendarske godine za koju će dobiti sredstva objavi najmanje 260 informacija o radu Općine Centar, a u obzir se uzimaju podaci o publici – dokaz o gledanosti/slušanosti programa, odnosno o broju posjeta web-portalu u posljednjih šest mjeseci i pojedinačno za svaki mjesec. Ne postoje kriteriji koji se tiču programske sadržaja, već mediji sami predlažu koncept uvrštavanja općinskih informacija u programske koncepte medija. Kada su u pitanju druge institucije, ne postoje javno dostupne informacije o tome na koji način i po kojim kriterijima se finansiraju mediji, a pojedini javni organi takve informacije nisu spremni objaviti ni nakon upućenog zahtjeva po osnovu ZOSPI-ja.¹⁹⁴

U kontekstu javnih nabavki, institucije vlasti se obavezuju da, između ostalog, u tenderskoj dokumentaciji objave uslove koje ponuđači moraju ispuniti i kriterije na osnovu kojih će se vrednovati dobivene ponude.¹⁹⁵ No, kada je u pitanju plaćanje usluga medija, Zakon o javnim nabavkama ne obavezuje javne organe da uzmu u obzir i javni interes u izvještavanju, što bi bilo važno sa stanovišta profesionalnih standarda i svrhe novinarstva. Sa druge strane, zakon također i ne sprečava da se kriterij javnog interesa

¹⁹² Sredstva za medije dodjeljuju se na osnovu javnog poziva za projekte. Vlada Tuzlanskog kantona, *Odluka o utvrđivanju kriterija, uslova i postupka za raspodjelu sredstava sa potrošačke jedinice 11010022 – Mediji*.

¹⁹³ Grad Istočno Sarajevo, *Pravilnik o načinu, kriterijima i postupku raspodjele sredstava medijima*.

¹⁹⁴ Ljiljana Kovačević, "Republika Srpska: Milioni podijeljeni javnim i privatnim medijima, bez kriterija i efekta", *Žurnal*, 24. 3. 2017; A. Omerović, "Kako se vlast reklamira: Vratimo Ilidžanskom festivalu nekadašnji sjaj, vrijedan 120 hiljada maraka", *Žurnal*, 13. 3. 2017.

¹⁹⁵ Zakon o javnim nabavkama BiH, član 3.

uvrsti u kriterije javne nabavke.

4. Lokalne vlasti direktno donose odluke o finansiranju medija

Odluke o dodjeli sredstava medijima po pravilu donose politička tijela u organima vlasti, ista ona o kojima bi mediji po svojoj funkciji trebali izvještavati. Ne postoji praksa imenovanja nezavisnih komisija koje bi odlučivale o finansiranju javnih medija, o potpori za privatne medije ili koje bi izabrale medijske projekte ili sadržaje koje bi prema kriterijima javnog interesa trebalo podržati.

Tako, budžet za finansiranje lokalnih javnih medija na godišnjoj osnovi usvaja općinsko vijeće ili, u slučaju kantona, kantonalna skupština, na prijedlog (grado)načelnika, odnosno kantonalne vlade.¹⁹⁶ Problematična je činjenica da dodjela sredstava ovim medijima u praksi ovisi o samovolji (grado)načelnika, odnosno političkim interesima stranke na vlasti. To je ilustrirano u novijem slučaju gdje je gradonačelnik Zenice poručio da RTV Zenica neće dobiti sredstva ukoliko se ne poništi imenovanje direktorice ovog emitera.¹⁹⁷ Samim tim što je ostavljena mogućnost takvog finansijskog uslovljavanja, ovi mediji su stavljeni u položaj gdje ih kritički stav prema lokalnim vlastima može koštati opstanka.

Kod odluka o različitim oblicima finansiranja privatnih medija takve instrumentalizacije je teže otkriti s obzirom na ograničeno trajanje i privremenu prirodu subvencija/ugovora, ali su one sasvim moguće s obzirom na to da nije učinjen nikakav korak ka unapređenju neovisnosti tijela koji odlučuju o dodjeli tih sredstava niti ka sprečavanju konflikta interesa.

Ukoliko se radi o dodjeli sredstava putem postupka javne nabavke, rukovodstvo institucija je dužno imenovati komisiju koju će činiti službenici institucije, od kojih barem jedan mora imati stručno znanje o nabavci koja se provodi.¹⁹⁸ Prema zakonu, javni organ može, ukoliko to postupak nabavke zahtijeva, angažirati vanjskog stručnjaka koji

¹⁹⁶ Općina Centar Sarajevo, naprimjer, u svom budžetu ima posebnu stavku za TVSA: Općina Centar, Budžet Općine Centar Sarajevo za 2017. godinu. Neke javne televizije dobivaju novac i od svojih osnivača i od drugih organa vlasti. Tako, naprimjer, Televizija Sarajevo dobiva od Kantona Sarajevo oko 3,5 miliona KM godišnje, ali i sredstva Grada Sarajevo, te šest općina u Kantonu Sarajevo. Mirna Stanković-Luković, "Vlast i mediji (3): TVSA – televizija čiji rad građani plaćaju tri puta", *Mediacentar online*, 23. 3. 2016.

¹⁹⁷ Gradonačelnik Zenice tvrdi da su reimenovanjem direktorice ovog medija "zanemarena teška materijalna situacija u preduzeću" i nezadovoljstvo radnika i građana. Udruženje "BH novinari" smatra da je riječ o nedozvoljenom i politički motiviranom pritisku. "BH novinari: Kasumović treba prestati vršiti pritisak na RTV Zenica", *Fokus*, 3. 3. 2017; "Na mala vrata, do velikih ekrana: Gradonačelnik Kasumović nezadovoljan reizborom direktorice RTV Zenica, stižu osude iz Udruženja BH novinari", *Slobodna Bosna*, 3. 3. 2017.

¹⁹⁸ Agencija za javne nabavke BiH, *Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za javne nabavke, Službeni glasnik BiH*, br. 103/14, član 4.

učestvuje u radu komisije i daje preporuke, ali nema pravo glasa. No, zbog nedostatka monitoringa u ovoj oblasti, nema dostupnih informacija o tome koliko se mogućnost angažiranja vanjskih stručnjaka u slučajevima dodjele ugovora medijima u praksi provodi. Također, u izboru članova komisije nije istaknuta važnost specifične ekspertize vezane za medijski sektor i komunikacije.

Zakon o javnim nabavkama BiH također navodi da članovi konkursne komisije ne mogu biti osobe koje su u sukobu interesa, odnosno članovi čiji bi interesi mogli utjecati na nepristrasnost rada u komisiji.¹⁹⁹ No, zakoni o sukobu interesa u BiH, doneseni na različitim nivoima, skoro se ne primjenjuju u praksi budući da na određenim nivoima vlasti nisu operativne komisije koje bi odlučivale o tim slučajevima, a poseban problem predstavlja sastav tih komisija, koju čine članovi političkih partija, što umanjuje njihovu neovisnost i legitimitet odluka.²⁰⁰

5. Ugrožena urednička neovisnost medija koji ovise o javnim sredstvima

Različiti modeli dodjele sredstava iz budžeta medije stavljuju u poziciju direktnе ovisnosti o vlasti, a da pritom nisu na snazi bilo kakvi mehanizmi uredničke neovisnosti. U najnezavidnijoj poziciji su javni mediji čije postojanje i finansiranje direktno ovisi o odlukama vlasti, tj. koji se direktno finansiraju iz budžeta gradskih, općinskih i kantonalnih vlasti. I odluke o njihovom finansiranju i o izboru čelnih ljudi u ovim medijima, a time posredno i u izboru urednika (kao i njihovim smjenama), u rukama je političkih tijela u okviru lokalnih vlasti te se lahko može instrumentalizirati za partikularne interese. Uprkos tome što postoje propisi kojima se sprečava konflikt interesa prilikom imenovanja urednika u javnim medijima²⁰¹, u praksi je ovaj proces krajnje ispolitiziran, te se smatra da su glavni urednici često imenovani na osnovu lojalnosti vladajućoj stranci.²⁰²

U konačnici, javni mediji se prije smatraju servisom i PR platformom aktuelne vlasti nego servisom građana. Tako, naprimjer, lokalni mediji i nezavisni stručnjaci, te opozicija ukazuju na režimsko izvještavanje Radio-televizije Tuzlanskoga kantona o radu vlade kantona (koja finansira ovaj medij), koje se ogleda u tome da se ne iznosi bilo kakva kritika na račun vlade, uskraćuje se medijski prostor opoziciji ili ne pokriva se događaji

¹⁹⁹ Zakon o javnim nabavkama BiH, član 34.

²⁰⁰ Vidjeti, npr.: FENA, "Usvojene dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH", *Oslobodenje*, 27. 5. 2016; Tina Jelin Dizdar, "Politika u BiH za rodbinu i članove porodice", *N1*, 16. 6. 2016.

²⁰¹ Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga i Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija, u članu 32, propisuju da glavni i odgovorni urednik u javnim medijima ne može biti osoba koja obnaša neku od javnih dužnosti niti član političke stranke, koalicije ili liste neovisnih kandidata, kao ni organizacija koje su osnovali navedeni politički subjekti.

²⁰² U tom kontekstu se, npr., spominje imenovanje glavne i odgovorne urednice novinske agencije SRNA-e ili glavnog urednika magazina "60 minuta" Bakira Hadžiomerovića. Više informacija u: Hodžić 2016a.

koji bi vladu mogli prikazati u negativnom svjetlu.²⁰³ To je samo jedna ilustracija onoga što se smatra raširenim obrascem.²⁰⁴

Slično tome, ne postoje nikakvi mehanizmi kojima će se spriječiti pritisci i instrumentalizacija medija koji primaju javna sredstva po osnovu subvencija ili različitih medijskih usluga – obično informiranja i izvještavanja o aktivnostima organa koji plaća taj sadržaj.

Status urednika i novinara ni u privatnim ni u javnim medijima ne podstiče njihovu autonomiju s obzirom na nedovoljnu zaštitu od arbitarnih odluka poslodavca i poštivanje radnih prava.²⁰⁵ Statuti kojima bi se dodatno uredili ovi odnosi nisu redovni interni dokumenti u medijima, a i kada postoje, ne smatraju se garancijom boljeg statusa i autonomije urednika i novinara jer izostaju efikasni mehanizmi njihove primjene. Pored toga, klauzula savjesti (obrazložena u dijelu I ovog izvještaja) nije redovan dio ugovora na osnovu kojih se angažiraju novinari i urednici.²⁰⁶

6. Slabi mehanizmi nadgledanja i odgovornosti u dodjeli i utrošku sredstava

Upravljanje grantovima u izvjesnoj mjeri nadgledaju javni revizorski uredi. Proteklih nekoliko godina su redovno rađene finansijske revizije institucija sa državnog i entitetskog nivoa uprave, ali se nisu provodile sistematske finansijske revizije niti bilo kakve revizije učinka dodjele sredstava medijima. Revizije pojedinačnih institucija ne uključuju uvijek reviziju izdvajanja za medije, što sve otežava uvid u odgovornost za način alociranja i raspolažanja ovim sredstvima. Revizorski uredi na nivou entiteta imaju nadležnost da vrše reviziju i jedinica lokalne samouprave, ali se revizija finansiranja medija provodi rijetko ili se uopće ne provodi. Tako, naprimjer, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH ima nadležnosti, a nedovoljne kapacitete da revizijom obuhvati preko 2.000 javnih institucija.²⁰⁷ U protekle dvije godine Ured nije ni na koji način revidirao finansiranje kantonalnih i općinskih medija, osim što su kroz pojedine izvještaje konstatirali da se u nekim kantonima godišnjim budžetima odobravaju transferi kantonalnim televizijama. U okolnostima ograničenih kapaciteta, u skladu s procjenom rizika, prioritet u reviziji se daje institucijama čiji su budžeti veći, te transferi medijima u pravilu nisu bili predmet revizija. Slično je i na nivou Republike Srpske, osim

²⁰³ Alem Sinanović, "Mediji koji imaju brnjicu prijetnja su demokraciji, zato se mora nastaviti u naporima da se osiguraju medijske slobode i neovisnost medija", *Fairpress*, 31. 3. 2017; Janusz, "Vlada Tuzlanskog kantona disciplinuje medije".

²⁰⁴ Za više informacija vidjeti: Hodžić 2016; IREX, *Media Sustainability Index: Bosnia and Herzegovina 2016*; USAID Measure BiH, *Assessment of the Media Sector in Bosnia and Herzegovina*.

²⁰⁵ Za više informacija vidjeti: Hodžić 2016a.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ured godišnje uradi 20 obaveznih revizija, pored kojih bira određeni broj dodatnih revizija iz nadležnosti. Odgovori Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH, 6. 4. 2017.

što su subvencije za medije u periodu od 2009. do 2012. godine uključene u redovne godišnje finansijske revizije Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske, koji je ta sredstva dodjeljivao. Finansijska revizija lokalnih organa vlasti u RS-u ne provodi se redovno, na godišnjoj osnovi, već u periodu od dvije do pet godina.²⁰⁸

Izveštaji revizorskih institucija ukazuju na nekoliko bitnih problema u dodjeli grantova općenito, uključujući nepostojanje transparentnih procedura, dodjelu sredstava bez javnog poziva, nedostatak kriterija i način mjerjenja efekata tih dodjela. Naprimjer, u reviziji učinka o upravljanju grantovima na nivou BiH, provedenoj 2016. godine, Ured za reviziju navodi da izostaje "utvrđivanje jasno definisanih ciljeva koji se žele postići, aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, te jasni i mjerljivi pokazatelji rezultata".²⁰⁹ Slično tome, ocijenjeno je da je dodjela grantova Vlade Federacije BiH nedovoljno transparentna, jer svi potencijalni korisnici nisu o njemu obaviješteni te su tako dovedeni u neravnopravan položaj,²¹⁰ a određeni broj grantova se dodjeljuje na osnovu individualnih zahtjeva umjesto putem javnog poziva, dok su kriteriji nedovoljno konkretni i mjerljivi.²¹¹

Ako govorimo o javnim nabavkama, Agencija za javne nabavke BiH, kao i revizorski uredi, u svojim izveštajima upozoravaju na prekomjerno i neopravdano korištenje pregovaračkih postupaka kojima se izbjegavaju javna obavještenja o nabavci.

Ali slaba tačka ukupnog sistema finansijske revizije je analiza opravdanosti, odnosno svrshodnosti datih izdataka. Revizija grantova i javnih nabavki često se fokusira na to da li je javna nabavka u formalnom smislu provedena u skladu sa zakonom, no nadležne institucije se rijetko bave pitanjem da li je određena javna nabavka uopće potrebna. Evaluacija svrhe nabavke usluga ili dodjele grantova za medije bila bi ključna za sprečavanje instrumentalizacije ovih obrazaca finansiranja. Pored toga, komercijalni ugovori između javnih organa predstavljaju "sivu zonu", budući da bi, sa jedne strane, te usluge u principu trebale biti od javnog interesa, a, sa druge strane, mediji, naročito oni javni, već bi trebali vršiti funkciju javnog interesa (npr., praćenje rada organa vlasti i pitanja od značaja za zajednicu), za što onda ne bi trebali dobivati javna sredstva.²¹² Revizorski uredi niti bilo koje druge institucije do sada se nisu sistemski bavile ovim pitanjima.

Na kraju, cijeli sistem revizije upitan je bez postojanja efikasnih mehanizama primjene

²⁰⁸ Podatak prikupljen na osnovu pretrage revizorskih izveštaja na web-stranici Glavne službe za reviziju javnog sektora u Republici Srpskoj

²⁰⁹ Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, *Izveštaj revizije učinka 'Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine'*.

²¹⁰ Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, *Izveštaj revizije učinka 'Upravljanje grantovima iz budžeta Federacije BiH prema rezultatima'*, str. 2.

²¹¹ Ibid.

²¹² Stanković–Luković, "Vlast i mediji (1): Rasipanje miliona za naklonost gradonačelnika".

revizorskih preporuka. Na osnovu rezultata revizije, upućuju se preporuke javnim organima da uklone propuste i osiguraju odgovorno trošenje novca. Međutim, kao što izvještaji revizije iz godinu u godinu ukazuju na to, nivo implementiranja preporuka revizora je na vrlo niskom nivou, te se propusti i slabosti stalno ponavljaju. Neuvažavanje preporuka revizora može se ilustrirati primjerom diskrecione dodjele sredstava Vlade Republike Srpske u periodu 2009– 2012, čak i nakon preporuka revizora da je neophodno osigurati transparentnu dodjelu i omogućiti svim medijima da konkuriraju pod jednakim uslovima²¹³. Nizak stepen implementacije preporuka revizora posljedica je neobavezujuće prirode revizorskih nalaza, te činjenice da ne postoje sankcije za neuvažavanje preporuka.

Iako su mediji dužni izvještavati o utrošku javnih sredstava, prema nalazima revizorskih ureda, oni u praksi ne ispunjavaju te obaveze redovno i konzistentno. Tako, naprimjer, u slučaju kada je odnos između isplatitelja i primatelja sredstava zasnovan na komercijalnom osnovu, tada bi isplatitelj, prije bilo koje pojedinačne isplate, morao primiti urednu fakturu, s prilozima koji dokazuju da je određena usluga obavljena. U vezi s tim, revizija je često ukazivala na to da dokumentiranje obima i intenziteta pruženih medijskih usluga nije dovoljno i adekvatno. U konačnici, isplate prema medijima vrše se obično linearно, prema ujednačenim mjesecnim iznosima, bez obzira na stvarni učinak medija u konkretnom periodu.²¹⁴

Osim izvještaja o radu gdje se navode aktivnosti, programi i način trošenja javnih sredstava, ne postoje relevantne analize o tome da li i u kojoj su mjeri medijski sadržaji podržani javnim sredstvima zaista u funkciji javnog interesa. Vlasti – osnivači javnih medija – takve analize ne prave niti naručuju ili zahtijevaju od medija, a nije rijetkost da se javni mediji kritikuju zbog pristrasnosti i (auto)cenzure, pa i otvorene podrške političkim zvaničnicima²¹⁵.

U cjelini, ni javni organi ni sami mediji koji dobivaju sredstva ne pokazuju dovoljno odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima namijenjenim medijima. Standardi dobrog upravljanja, i pored postojanja zakona koji bi trebali osigurati transparentnost ovih odnosa, za sada se u najvećoj mjeri ne primjenjuju u praksi. Dok su osnovne informacije o dodjeli i upravljanju ovim sredstvima teško dostupne, sasvim neelaborirani ostaju ciljevi koji se politikom finansiranja medija žele postići, a stvarni efekti tih izdvajanja – krajnje upitni.

²¹³ Glavna služba revizije javnog sektora RS-a, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 2010. do 31. 12. 2010*; Glavna služba revizije javnog sektora RS-a, *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 2011. do 31. 12. 2011*.

²¹⁴ Odgovor Glavne službe revizije javnog sektora Republike Srpske, 23. 3. 2017.

²¹⁵ Vidjeti, naprimjer: Mirna Stanković-Luković, "Vlast i mediji (2): Pritisci, odmazde, strah i autocenzura", *Mediacentar online*, 11. 3. 2016.

III. Preporuke za reguliranje finansijskih relacija između javnog sektora

Finansijske odnose između javnog sektora i medija u Bosni i Hercegovini potrebno je sistemski urediti u skladu sa dobro promišljenim, usaglašenim i specificiranim principima javnog interesa. Hitnost 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 finansijske relacije, te, u konačnici, ova sredstva učiniti instrumentom dobro elaboriranog i na inkluzivan način definiranog javnog interesa. Legislativa i regulativa koja se odnosi na finansiranje medija iz javnog sektora treba obuhvatati²¹⁶:

- obavezu da javni organ koji dodjeljuje sredstva **blagovremeno objavljuje**, na svojim web-stranicama: a) detaljne **upute** o programima finansiranja medija (uključujući opis apliciranja i procesa dodjele, prateće dokumentacije, kriterija i standarda ocjenjivanja, informacije o tijelima koja donose odluke, informacije o garancijama protiv konflikta interesa, informacije o svim aplikantima i evaluaciji njihovih aplikacija; b) **informacije** o svim novčanim transferima medijima (na periodičnoj osnovi);
- **centralizirano prikupljanje, obradu i objavljivanje informacija** o dodijeljenim sredstvima u sklopu jedinstvenog elektronskog registra (koje vodi vjerovatno ministarstvo finansija ili, alternativno, medijski regulator);
- zahtjev da se svaka **nabavka medijskih usluga od strane** javnog sektora jasno opravda, uključujući: a) demonstriranje konkretnog javnog interesa u datim uslugama i tako produciranim sadržajima i b) demonstriranje da se specificirani javni interes u konkretnom slučaju ne može osigurati bez konkretne nabavke (tj. kroz općeinformativne programe medija i, posebno, kroz djelovanje javnih medija);
- obavezu da se prilikom **javne nabavke** medijskih usluga poštuju i dosljedno primjenjuju osnovna načela transparentnosti, aktivne konkurenčije, nediskriminacije i principa najboljeg omjera kvaliteta i cijene, a što, između ostalog, uključuje primjenu otvorenih postupka za nabavku ovih usluga, objavu javnog poziva te omogućuju svim zainteresiranim ponuđačima da na fer i jednakim osnovama učestvuju u postupku i podnesu svoju ponudu. Pritom je potrebno onemogućiti netransparentne pregovaračke postupke i direktnе sporazume.
- kontrolu i minimiziranje **izuzetaka od primjene zakona o javnim nabavkama**, koji se

²¹⁶ Preporuke je, na osnovu uvida u izvještaj, pripremila urednica Sanela Hodžić.

odnosi na sklapanje ugovora o pribavljanju, razvoju, produkciji ili koprodukciji programa za radio i TV-emitiranje, kako bi se izbjegle zloupotrebe javnog novca u političke svrhe;

- obavezu usvajanja **specificiranih kriterija javnog interesa** u svim obrascima finansiranja medija (uključujući potpore i javne nabavke). Na legislativnom nivou mogu se ponuditi glavne smjernice, te se javni organi obavezati na to da precizno definiraju i objave kriterije konkretnе 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 grupa, *watchdog* funkcija, poštivanje 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 finansiranja medija posebno moraju osigurati promociju deficitarnih programa od javnog interesa, ali i zadovoljenje opće informativne funkcije medija. Pritom, neprofitni karakter medija, s obzirom na to da isključuje djelovanje za finansijske interese vlasnika, treba uzeti kao jedan od indikatora djelovanja u interesu javnosti ili određenih društvenih grupa.
- obavezu **uspostave neovisnog sistema odlučivanja o dodjeli sredstava** – tj. stručne komisije (umjesto političkih tijela) trebaju donositi odluke, a njihov izbor treba vršiti na osnovu javnih konkursa, jasnih i relevantnih kriterija stručnosti, norme protiv konflikta interesa, i/ili osigurati učešće predstavnika profesionalnih organizacija u ekspertnoj komisiji. Konkurs treba biti maksimalno transparentan i uključiti objavlјivanje kriterija, informacija o proceduri, kandidatima i ocjenama za svakog kandidata. Alternativno, treba razmotriti i demokratiziranje odluka o potporama medijima na način da građani i građanke glasaju o ponudama medija ili da biraju medije, kojima će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore.
- **jačanje monitoringa nad finansiranjem medija iz javnih budžeta**, uključujući procjenu legitimnosti procedura dodjele sredstava, procjenu standarda potrošnje, kao i procjenu učinka dodjela u smislu doprinosa javnom interesu. Monitoring treba obuhvatati redovne izvještaje medija o potporama, državne i komercijalne finansijske 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 efekata ovakvog finansiranja medija. Također je potrebno unaprijediti implementaciju preporuka revizorskih tijela, putem odgovarajućih sankcija i pritisaka.
- **jačanje uredničke neovisnosti** medija koji primaju sredstva, kroz mjere vezane za: a) finansiranje (precizan i fiksni način utvrđivanja budžeta za javne medije; utvrđivanje

maksimalnog omjera javnih sredstava u ukupnim prihodima za komercijalne medije, neovisne procedure dodjele sredstava); b) imenovanje i status urednika i novinara (javni pozivi, jasni profesionalni kriteriji, konsultiranje sa novinarima o imenovanju urednika, objavljivanje informacija o proceduri imenovanja, uvođenje klauzule savjesti i unapređenje statusa i poštivanja radnih prava). Statuti javnih i komercijalnih medija trebaju uključivati standarde iz tačke b), a nepoštivanje tih standarda treba biti sankcionirano.

- **jačanje odgovornosti medija za dobivene potpore**, uključujući: a) obavezu medija da podnose narativne izvještaje o ostvarivanju ciljeva za koje su im sredstva dodijeljena, finansijske izvještaje o tim sredstvima, kao i o svom ukupnom oslovanju, te da dostave kopije računa plaćenih sredstvima potpore i b) obavezu vidljivog označavanja (u impresumu ili na odjavnoj špici) da je pojedini medij ili njegov sadržaj sufinsaniran javnim sredstvima.
- ukupni legitimitet finansijskih odnosa između javnog sektora i medija i odgovornost svih aktera u procesu potrebno je povećati kroz redovno prikupljanje i centralizirano objavljivanje svih relevantnih podataka ne samo o potporama/nabavkama već i o samim medijima koji primaju javne potpore ili se žele kandidirati za njih. Idealno, mediji bi sami trebali unositi **podatke o primljenim sredstvima u centralnu bazu podataka**. Takva baza trebala bi sadržavati informacije o broju zaposlenih, ukupnim prihodima, glavnim izvorima prihoda, prihodima iz javnog sektora te javnim organima koji su im dodijelili sredstva, namjeni tih potpora/nabavki, utrošku tih sredstava i rezultatima potpore/nabavke, revizorskim nalazima i poštivanju revizorskih preporuka, broju posjeta/čitatelja/gledateљa/slušatelja, informacije o članstvu u samoregulatornim tijelima, o redakcijskim statutima, garancijama uredničke odgovornosti, historiji poštivanja odluka regulatornih i samoregulatornih tijela, glavnim izvorima prihoda. Idealno, te informacije mediji trebaju potkrijepiti prilaganjem odgovarajuće dokumentacije. Ažurirani unos podataka u budućnosti treba biti definiran kao preduslov za bilo kakvo finansiranje medija iz javnog sektora.

Bibliografija

Alfini, Naomi i Robert Chambers. "Words count: taking a count of the changing language of British aid". *Development in Practice* 17, 4–5 (2007): 492–504.

Baines, David. "United Kingdom: Subsidies and Democratic Deficits in Local News". U *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, uredio Paul Murschetz, 337–355. Berlin – Heidelberg: Springer, 2013.

Blagovčanin, Srđan i Boris Divjak. *How Bosnia's political economy holds it back and what to do about it*. Washington: Johns Hopkins University, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Center for Transatlantic Relations, 2015. http://www.peacefare.net/wp-content/uploads/2015/08/Blagovcanin-and-Divjak_final.pdf (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Bulić, Muris i Asmir Ćilimković. *Sistem državne pomoći u Bosni i Hercegovini: zakon i praksa*. Tuzla: Centri civilnih inicijativa, 2015. <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html> (stranica posjećena 12. 6. 2017).

Cagé, Julia. *Saving the Media: Capitalism, Crowdfunding, and Democracy*. Belknap, 2016.

Cardoso, Aldo. *La gouvernance des aides' publiques à la presse: Rapport remis au Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat et au Ministre de la Culture et de la Communication*. Paris: La documentation française, 2010. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000472.pdf> (stranica posjećena 7. 10. 2016).

Coyer, Kate i Arne Hintz. "Developing the 'Third' sector: Community Media Policies in Europe". U *Media Freedom and Pluralism: Media Policy Challenges in the Enlarged Europe*, ur. Beata Klimkiewicz, 275–297. Budapest: CEU Press, 2010.

Dios, Josep Maria de. "State Aid in Community Law". U *Press Subsidies in Europe*, urednici: Isabel Fernández Alonso, Miquel de Moragas, José Joaquín Blasco Gil and Núria Almiron, 196–210. Barcelona: Autonomous University of Barcelona, 2007.

Fenton, Nataley i Gavan Titley. "Morning and longing: Media studies learning to let go of liberal democracy". *European Journal of Communication* 30, 5 (2015): 554–570.

Freedman, Des. *The Politics of Media Policy*. Polity, 2008.

Gustaffson, Karl Erik, Henrik Örnebring i David A. L. Levy. *Press Subsidies and Local News: The Swedish Case*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2009.

Hanretty, Chris. *Five ways to govern a public broadcaster*. Florence: European University Institute, 2007. <http://www.chrishanretty.co.uk/publications/Han07b.pdf> (stranica posjećena 21. 11. 2016).

Hanretty, Chris. *Public Broadcasting and Political Interference*. Routledge, 2011.

Herzog, Christian i Kari Karppinen. "Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland". *European Journal of Communication* 29, 4 (2014): 416–432.

Hind, Dan. *Return of the Public*. Verso, 2010.

Hodžić, Sanelia. "Bosna i Hercegovina". U *Značaj medijskog integriteta: Vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti*, uredile: Brankica Petković, Sandra Bašić Hrvatin i Sanelia Hodžić, 79–185. Sarajevo: Mediacentar, 2014. http://www.media.ba/sites/default/files/znacaj_medijskog_integriteta_vracanje_medija_i_novinarstva_u_sluzbu_javnosti.pdf (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Hujanen, T. "Implications for Public Service Broadcasters". U *Digital Terrestrial Television in Europe*, uredili: Allan Brown i Robert G. Picard, 51–76. New Jersey: L. Erlbaum Publishers, 2008.

Karppinen, Kari i Halvard Moe. "What we talk about when talk about 'media independence'", *Javnost – The Public* 23, 2 (2016): 105–119.

Lardeau, Matthieu, i Patrick Le Floch. "France: Press Subsidies – Inefficient but Enduring". U *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, uredio Paul Murschetz 195–214. Berlin – Heidelberg: Springer, 2013.

Lasić, Igor, Andrea Milat, Boris Postnikov i Milan F. Živković. "Radni materijal 8. 2. – Hrvatska radiotelevizija". U *Nacionalni izvještaj o medijima, Radni materijali za raspravu o medijskoj politici Republike Hrvatske 2015 – 2020*. Zagreb: Ministarstvo kulture, 2015. <http://www.min-kultura.hr/default.aspx?id=12069> (stranica posjećena 6. 11. 2016).

Londo, Ilda, Sandra B. Hrvatin i Brankica Petković. *The necessity for reinventing the editors' role as guardians of media integrity*. Ljubljana: SEE Media Observatory, Peace Institute, 2016. <http://mediaobservatory.net/radar/necessity-reinventing-editors%E2%80%99-role-guardians-media-integrity> (stranica posjećena 6. 11. 2016).

McChesney, Robert W. i John Nichols. *The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution that Will Begin the World Again*. New York: Nation Books, 2010.

McChesney, Robert W. *Digital Disconnect: How Capitalism Is Turning the Internet Against Democracy*. New York – London: The New Press, 2013.

Moore, Martin. *Addressing the Democratic Deficit in Local News through Positive Plurality*. London: Media Standards Trust, King's College, 2014. <http://mediastandardstrust.org/wp-content/uploads/2014/10/Positive-Plurality-policy-paper-9-10-14.pdf> (stranica posjećena 6. 11. 2016).

Mujakić, Muhamed I. "Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi". *Hrvatska javna uprava* 10, 4 (2010): 1045–1058.

Murschetz, Paul, urednik. *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*. Berlin – Heidelberg: Springer, 2013.

Nezavisno društvo novinara Vojvodine i Centar za održive zajednice. *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi informisanja*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine – Centar za održive zajednice, 2016. <http://www.ndnv.org/publikacije/publikacija-bela-knjiga-konkursnog-sufinansiranja-javnog-interesa-u-sferi-javnog-informisanja/> (stranica posjećena 24. 12. 2016).

Nielsen, Rasmus Kleis i Geert Linnebank. *Public Support for the Media: A Six Country Overview of Direct and Indirect Subsidies*. University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2011.

Nielsen, Rasmus Kleis. *Ten Years that Shook the Media World: Big Questions and Big Trends in International Media Developments*. Oxford: University of Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2012.

Nissen, Christian S. "Obeying His Masters' Voices: Managing Independence and Accountability in Public Service Media Between Civil Society and State". U *Managing Media Firms and Industries: What's So Special About Media Management?*, uredili: Gregory Ferrell Lowe i Charles Brown, 121–142. Springer, 2016.

Nordenson, Bree. "The Uncle Sam Solution: Can the government help the press? Should

it?”. *Columbia Journalism Review*, 2007.
http://www.cjr.org/feature/the_uncle_sam_solution.php (stranica posjećena 2. 2. 2017).

Novak, Anette, Göran Blomberg, Sookia Carlsson, Anna Dingertz, Lukasz Lindell i Martina Wagner. Statens offentliga utredningar: En gränsöverskridande mediepolitik: För upplysning, engagemang och ansvar: Slutbetänkande av Medieutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer, 2016. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/11/sou-201680/> (stranica posjećena 13. 10. 2016).

Ohlsson, Jonas. *The Nordic Media Market*. Göteborg: Nordicom, 2015.

Open Society Foundation. *Television across Europe – More channels, less independence*. Budapest – New York: Open Society Institute, 2008.
https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/1fullpublication_20080429_0.pdf (stranica posjećena 21. 12. 2016).

Österlund-Karinkanta, Marina. “*The tax-based funding of the Finnish public service broadcaster Yle*”. *European Audiovisual Observatory*, 16. 8. 2016. <https://goo.gl/AjoWFA> (stranica posjećena 5. 2. 2017).

Ots, Mart. “Efficient Servants of Pluralism or Marginalized Media Policy Tools?: The Case of Swedish Press Subsidies”. *Journal of Communication Inquiry* 33, (4), 2009: 376–392.

Ots, Mart. “Sweden: State Support to Newspapers in Transition”. U *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, uredio Paul Murschetz, 307–322. Berlin – Heidelberg: Springer, 2013.

Pesaresi, Nicola, Adinda Sinnaeve, Valérie Guigue-Koeppen, Joachim Wiemann i Madalina Radulescu. “The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI)” [2012]. http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2012_1_9_en.pdf (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Petković, Brankica, Saša Panić i Sandra B. Hrvatin. *Comparing models and demanding reforms of public service media*. Ljubljana: SEE Media Observatory, Peace Institute, 2016. <http://mediaobservatory.net/radar/comparing-models-and-demanding-reforms-public-service-media> (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Picard, Robert G. “Issues and Challenges in the Provision of Press Subsidies”. U *Press Subsidies in Europe*, uredili: Isabel Fernández Alonso, Miquel de Moragas, José Joaquín Blasco Gil i Núria Almiron, 211–220. Barcelona: Autonomous University of Barcelona, 2007.

Picard, Robert G. “Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?”. U *Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe*, uredili: Hans Bohrmann, Elisabeth Klaus, Marcel Machill, 236–246. Köln: Herbert von Halem Verlag, 2007a.

Postnikov, Boris. “Mit o medijskom slobodnom tržištu: kolumnistička šutnja o ‘državnoj sisi’”. *Le Monde Diplomatique*, hrvatsko izdanje 5, 2 (2017): 17. <http://lemondediplomatique.hr/kolumnisticka-sutnja-o-drzavnoj-sisi/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Psychogiopoulou, Evangelia. “State Aid to the Press in the EU: Legal Issues and Trends”.

U *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, uredio Paul Murschetz, 85–97. Berlin – Heidelberg: Springer, 2013.

Siebert, Fred, Theodore Peterson i Wilbur Shamm. *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press, 1956.

Simpson, Seamus. "Next generation network environments in Europe – The significance of the EU as a policy actor". *Government Information Quarterly* 31, 1 (2013): 100–107.

Trappel, Josef. "Media Subsidies: Editorial Independence Compromised?". U *Media Power and Plurality: From Hyperlocal to High-Level Policy*, uredili: Steven Barnett i Judith Townend, 187–200. Palgrave Macmillan, 2015.

Trappel, Josef. "Small States and European Media Policy". U *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, uredili: Caroline Pauwels, Jan Loisen i Karen Donders, 239–253. Palgrave Macmillan, 2014.

UK Government. "What state aid is and how public authorities can make sure they comply with the rules". 12. 12. 2012, ažurirano 10. 7. 2015. <https://www.gov.uk/guidance/state-aid#state-aid-rules> (stranica posjećena 12. 10. 2016).

United Nations Office on Drugs and Crime. *Business, Corruption and Crime in the Western Balkans: The Impact of Bribery and Other Crime on Private Enterprise*. Vienna, 2013.

Voloder, Nermina. *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika, 2014. <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/mapiranje-kljucnih-prepreka-za-ravnopravno-ucesce-privrednih-subjekata-u-javnim> (stranica posjećena 12. 11. 2016).

Voloder, Nermina. *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: između teorije i prakse*. Sarajevo: Analitika, 2015. <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/transparentnost-javnih-nabavki-u-bih-izmedu-teorije-i-prakse> (stranica posjećena 12. 11. 2016).

Živković, Milan F. *Tko će platiti novinarstvo: alternativni modeli financiranja neovisnih medija*. Ljubljana: SEE Media Observatory, Peace Institute, 2016. <http://mediaobservatory.net/sites/default/files/Alternativni%20modeli%20financiranja%20medija%20-Tko%20ce%20platiti%20novinarstvo.pdf> (stranica posjećena 12. 10. 2016).

Pravna regulativa, izvještaji i dokumenti

Agencija za elektroničke medije. Izvješće neovisnog revizora za 2016. godinu. <http://www.e-mediji.hr/hr/pruzatelji-medijskih-usluga/izvjesca-o-radu-i-planovii/izvjesce-neovisnog-revizora-za-2016godinu/> (stranica posjećena 1. 4. 2017).

Agencija za javne nabavke BiH. *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2015. godini*. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2016.

Agencija za javne nabavke BiH. *Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2015. godini*. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2016.

Agencija za javne nabavke BiH. Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za javne

nabavke. *Službeni glasnik BiH*, br. 103/14.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. *Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019*. Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. *Strategija za borbu protiv korupcije 2015–2019*. Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2014.

Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz).
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785> (stranica posjećena 19. 11. 2016).

Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (“KommAustria”), 2001.
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2001_1_32/ERV_2001_1_32.html (stranica posjećena 19. 10. 2016).

Bundesgesetz über die Förderung der Presse, 2004.
<https://www.rtr.at/en/ppf/PresseFG> (stranica posjećena 19. 10. 2016).

Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Transparenzgesetz), 2011.
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_2011_1_125/ERV_2011_1_125.html (stranica posjećena 19. 10. 2016).

Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union* C 326/391. 26. 10. 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Commission communication C(2003) 4582 of 1 December 2003 on professional secrecy in State aid decisions. *Official Journal C* 297, 9. 12. 2003. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52003XC1209\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52003XC1209(02)) (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid. *Official EN Journal of the European Union L* 352/1, 24. 12. 2013. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_en.pdf (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (GBER Regulation). *Official Journal of the European Union L* 187/1, 26. 6. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404295693570&uri=CELEX:32014R0651> (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Communication from the Commission amending the Communications from the Commission on EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks, on Guidelines on regional State aid for 2014-2020, on State

aid for films and other audiovisual works, on Guidelines on State aid to promote risk finance investments and on Guidelines on State aid to airports and airlines. *Official Journal of the European Union C 198/30, 27. 6. 2014.* [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627\(02\)&from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(02)&from=HR) (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Council of Europe, Committee of Ministers. Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting, 1996. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168050c770> (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Council of Europe, Committee of Ministers. Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states, 2006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016805d7431> (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification). *Official Journal of the European Union L 248/9, 24. 9. 2015.* http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.248.01.0009.01.ENG (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Direktiva Europske komisije 2006/111/EZ o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća. *Službeni list Europske unije L 318/17, 16. 11. 2006.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0111> (stranica posjećena 30. 11. 2016).

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ. *Službeni list Europske unije L94, 28. 3. 2014.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR> (stranica posjećena 30. 11. 2016).

Državni ured za reviziju. *Izvješće o obavljenoj reviziji: Ministarstvo kulture.* Zagreb: Državni ured za reviziju, 2014.

Economisti Associati. *Feasibility study for the preparatory action “ERASMUS for journalists” – Statistical Review.* European Commission, Directorate General Information Society and Media, 2010.

European Commission. Common methodology for State aid evaluation. Brussels: European Commission, 2014. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf (stranica posjećena 24. 11. 2016).

European Commission. “Press release, State aid: Commission exempts more aid measures from prior notification”, 21. 5. 2014. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-587_en.htm (stranica posjećena 6. 10. 2016).

European Commission. “Special Eurobarometer Report: Perception and awareness about transparency of state aid”. 448/2016. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instru>

[ments/SPECIAL/surveyKy/2135](#) (stranica posjećena 10. 10. 2016).

European Commission. "State aid control". Ažurirano 12. 9. 2016. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html (stranica posjećena 5. 10. 2016).

European Commission. "State Aid Legislation: Services of General Economic Interest (SGEI)". Ažurirano 1. 10. 2012. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html (stranica posjećena 7. 10. 2016).

European Union, DG Enlargement. "Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014–2020." 21. 2. 2014. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf (stranica posjećena 6. 10. 2016).

Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 2010. do 31. 12. 2010.* Banja Luka: Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, 2011.

Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 2011. do 31. 12. 2011.* Banja Luka: Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, 2012.

Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske za period od 01. 01. 01. do 31. 12. 2015.* Banja Luka: Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, 2016.

Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske. *Izvještaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja opštine Zvornik za period 01. 01. – 31. 12. 2015. godine.* Banja Luka: Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, 2016.

Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske. *Naknadni pregled provođenja preporuka po Izvještaju revizije učinka 'Upravljanje grantovima'.* Banja Luka: Glavna služba revizije javnog sektora Republike Srpske, 2016.

Grad Istočno Sarajevo. *Pravilnik o načinu, kriterijima i postupku raspodjele sredstava medijima,* 13. 4. 2016. <http://www.gradistocnosarajevo.net/pravilnik-o-nacinu-kriterijima-i-postupku-raspodjele-sredstava-medijima/?lang=lat> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, 2013/388. <http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/20130388.htm> (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Mediengesetz, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1981_314/ERV_1981_314.html (stranica posjećena 11. 10. 2016).

Ministarstvo finacija Republike Hrvatske. Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te registru državnih potpora i potpora male vrijednosti. *Narodne novine*, br. 121/2016. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_12_121_2661.html (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Ministarstvo finansija Republike Srpske. *Metodologija upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta Republike Srpske*. Banja Luka: Ministarstvo finansija Republike Srpske, 2014.

Ministère de la Culture et de la Communication. "Aides à la presse, Les chiffres des aides à la presse", 12. 1. 2017. <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Thematiques/Presse/Aides-a-la-presse/Les-chiffres-des-aides-a-la-presse/2.-Chiffres-detalles-par-aide-de-2012-a-2015> (stranica posjećena 9. 2. 2017).

Ofcom. "Community Radio Fund, Guidance Notes", 14 (2017). https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/33300/guidance-notes.pdf (stranica posjećena 13. 10. 2016).

Općina Centar. Budžet Općine Centar Sarajevo za 2017. godinu. Sarajevo: Općina Centar, 2017.

Općina Centar. *Pravilnik o kriterijima i postupku dodjele sredstava za subvencije privatnim medijima*. Sarajevo: Općina Centar, 14. 2. 2017. http://www.centar.ba/upload/documents/tenderi/Pravilnik_Mediji.pdf (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Pravilnik o Fondu za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničnih medija. *Narodne novine*, br. 150/13 i 2 /2017. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_01_2_62.html (stranica posjećena 19. 1. 2017).

Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga. <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1324649058> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija. <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1324649058> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

Premier ministre. Décret n°86-616 du 12 mars 1986 instituant une aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, Version consolidée au 22 mars 2017. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000332947> (stranica posjećena 9. 4. 2017).

Premier ministre. Décret n°97-1065 du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse, Version consolidée au 22 mars 2017. <https://goo.gl/kezWXw> (stranica posjećena 9. 4. 2017).

Pročišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije. *Službeni list Europske unije C 202/1. 7. 6. 2016.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT> (stranica posjećena 9. 10. 2016).

Regulatorna agencija za komunikacije. Kodeks o komercijalnim komunikacijama. 17. 12. 2015. <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1324649058> (stranica posjećena 30. 11. 2016).

Republika Hrvatska, Ministarstvo kulture. *Nacrt prijedloga medejske politike Republike Hrvatske do 2020. godine*. Republika Hrvatska, Ministarstvo kulture, 30. 9. 2015.

http://www.hnd.hr/uploads/files/nacrt_prijedloga_medijske_politike_republike_hrvatske.pdf
(stranica posjećena 12. 11. 2016).

Richtlinien für Förderungen gemäß dem Presseförderungsgesetz 2004.
<https://www.rtr.at/de/ppf/RichtlinienPF> (stranica posjećena 19. 10. 2016).

Savet za borbu protiv korupcije. *Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga*. Beograd: Savet za borbu protiv korupcije, 2015. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3007/izvestaj-o-mogucem-uticaju-institucija-javnog-sektora-na-medije-kroz-placanje-usluga-oglasavanja-i-marketinga>
(stranica posjećena 1. 11. 2016).

Sveriger regering, Kulturdepartementet. Presstödsförordning/Press Subsidies Ordinance, 1990/524, 5 (3) a. <http://www.radioochtv.se/sv/presstod/regler/>,
<http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Press%20Subsidies%20Ordinance-translation%202016.pdf> (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Sveriger regering, Näringsdepartementet. Förordning om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, 2016/605. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningsamling/forordning-2016605-om-tillampning-av_sfs-2016-605 (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Sveriges Riksdag. *Förvaltningslagen*, 223/1986. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningsamling/forvaltningslag_1986223_sfs-1986-223 (stranica posjećena 16. 10. 2016).

Ured za reviziju institucija u FBiH. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja JP ‘Autoceste FBiH’ d.o.o. Mostar na dan 31. 12. 2013. godine*. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u FBiH, 2014.

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH. *Izvještaj revizije učinka ‘Upravljanje grantovima iz Budžeta Federacije BiH prema rezultatima’*. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u FBiH, 2015.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine. *Izvještaj revizije učinka ‘Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine’*. Sarajevo: Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, 2016.

Uredba o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine. *Službene novine FBiH*, br. 99/13. <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2013/uredbe/26.html> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu de minimis, br. 61/04, 22/07 i 50/14. <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20042807> (stranica posjećena 12. 10. 2016).

Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave, i javnih preduzeća. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 114/11.

Uredba o transparentnosti financijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i

Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim poduzećima. *Službene novine Federacije BiH*, br. 41/13.

Vlada Republike Hrvatske. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, *Narodne novine*, br. 26/15. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_546.html (stranica posjećena 12. 10. 2016).

Vlada Tuzlanskog kantona. *Odluka o utvrđivanju kriterija, uslova i postupaka za raspodjelu sredstava sa potrošačke jedinice 11010022 – Mediji.* http://www.vladatki.ba/Vlada/Novosti/2016/3_Odluka_MEDIJI_prijedlog za 2016.pdf (stranica posjećena 24. 3. 2017).

Zakon o budžetima u Federaciji BiH. *Službene novine FBiH*, br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10 i 25/12.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16.

Zakon o državnim potporama. *Narodne novine*, br. 47/14. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_04_47_873.html (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Zakon o elektroničkim medijima. *Narodne novine*, br. 153/09, 84/11 i 94/13. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_07_94_2133.html (stranica posjećena 10. 10. 2016).

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 39/14.

Zakon o javnim preduzećima u Federaciji BiH. *Službene novine Federacije BiH*, br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12.

Zakon o javnim preduzećima RS-a. *Službeni glasnik Republike Srpske*, 75/04 i 78/11.

Zakon o javnom informisanju i medijima. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 83/14 i 58/15. <http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima.pdf> (stranica posjećena 13. 10. 2016).

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske* 97/16.

Zakon o medijima. *Narodne novine*, br. 163/03. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_163_2338.html (stranica posjećena 30. 11. 2016).

Zakon o medijima. *Narodne novine*, br. 59/04. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004_05_59_1324.html (stranica posjećena 30. 11. 2016).

Zakon o porezu na dodanu vrijednost. *Narodne novine*, br. 73/13, 99/13 i 148/13. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_12_148_3138.html (stranica posjećena 3. 12. 2016).

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. *Službene novine Federacije BiH*, br. 49/06 i 51/09.

Zakon o sistemu državne pomoći. *Službeni glasnik BiH*, br. 10/12. http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/D_Pomoc/Zakon%20o%20sistemu%20drzavne%20pomoci%20u%20Bosni%20i%20Hercegovini.pdf (stranica posjećena 15. 3. 2017).

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini. *Službeni glasnik BiH*, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije BiH*, br. 32/01 i 48/11.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 20/01.

Zakon o spremljanju državnih pomoći. *Uradni list*, 37/04. <https://www.uradniliist.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20041605> (stranica posjećena 10. 10. 2016)

Analize i novinarski tekstovi

Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT. “Veliko istraživanje: Ko, kako i koliko krade na javnim nabavkama”. ACCOUNT, 2013.

“Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja: Najveći nakladnici dnevnih novina udruženi su u zabranjeni kartel”. *Nacional*, 26. 3. 2010. <http://arhiva.nacional.hr/clanak/80540/aztn-nakladnici-dnevnih-novina-udruzili-su-se-u-zabranjeni-kartel> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika, 2016. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/proaktivna_transparentnost_bos_web_6.10.pdf (stranica posjećena 25. 11. 2016).

Article 19. “A Model Public Service Broadcasting Law”, 2005. <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

BH novinari. “Podrška Sindikatu RTV Bihać”, 18. 4. 2017. <http://safejournalists.net/ba/podrska-sindikatu-rtv-bihac/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Blagovčanin, Predrag. “Kantonalne televizije: Tuzlaci profesionalniji od Sarajlija”. *Analiziraj.ba*, 9. 9. 2016. <http://analiziraj.ba/2016/09/09/kantonalne-televizije-tuzlaci-professionalniji-od-sarajlija/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Blagovčanin, Predrag. “RTV BPK Goražde i RTV Vogošća: Njegovo veličanstvo načelnik”, *Analiziraj.ba*, 24. 9. 2016. <http://analiziraj.ba/2016/09/24/rtv-bpk-gorazde-rtv-vogosca-njegovo-velicanstvo-nacelnik/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Blagovčanin, Predrag. “TVSA i RTVTK: Vrpce, svečanosti i munjeviti razvoj na svim poljima”, *Analiziraj.ba*, 30. 9. 2016. <http://analiziraj.ba/2016/09/30/tvs-a-rtvtk-vrpce-svecanosti-munjeviti-razvoj-na-svim-nivoima/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

“BH novinari: Kasumović treba prestati vršiti pritisak na RTV Zenica”. *Fokus*, 3. 3. 2017. <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/bh-novinari-kasumovic-treba-prestati-vrsiti-pritisak-na-rtv-zenica/649419/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Borković, Goran. "Kod mene na televiziji ni gradonačelnik ne može besplatno. Plati, pa pričaj što želiš!". *Forum.tm*, 21. 10. 2015. <http://www.forum.tm/vijesti/kod-mene-na-televiziji-ni-gradonacelnik-ne-moze-besplatno-plati-pa-pricaj-sto-zelis-3644> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

Centar za istraživačko novinarstvo. "CIN objavio bazu podataka o javnim nabavkama". CIN, 3. 4. 2015. <https://www.cin.ba/cin-objavio-bazu-podataka-o-javnim-nabavkama/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Centar za istraživačko novinarstvo. "Odstupanje od slobodnog pristupa informacijama", CIN, 28. 9. 2015. <https://www.cin.ba/odstupanje-od-slobodnog-pristupa-informacijama/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Centar za istraživačko novinarstvo. "Srcem na izbore i u kupovinu domaćih proizvoda", CIN, 7. 8. 2012. <https://www.cin.ba/srcem-na-izbore-i-u-kupovinu-domacih-proizvoda/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Centar za istraživačko novinarstvo. "Vladini milioni za privatne medije u RS-u", CIN, 16. 3. 2102. <https://www.cin.ba/vladini-milioni-za-privatne-medije-u-rs-u/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Centar za istraživačko novinarstvo. "Vlada RS-a dala medijima više od 3,3 miliona KM", CIN, 18. 4. 2013. <https://www.cin.ba/vlada-rs-a-dala-medijima-vise-od-33-miliona-km/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Centar za istraživačko novinarstvo. "Vlada RS-a nastavlja finansirati privatne medije". CIN, 27. 4. 2012. <https://www.cin.ba/vlada-rs-a-nastavlja-finansirati-privatne-medije/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Clerix, Kristof. "15.000 European journalists lost their jobs". *Mondial Nieuws*, 25. 6. 2013. <http://www.mo.be/en/article/15000-european-journalists-lost-their-jobs> (stranica posjećena 10. 10. 2016).

European Commission. "Competition policy brief". 7 (2014). http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/007_en.pdf (stranica posjećena 24. 11. 2016).

FENA. "Usvojene dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH". *Oslobodenje*, 27. 5. 2016. <http://www.oslobodenje.ba/vijesti/bih/usvojene-dopune-zakona-o-sukobu-interesa-u-institucijama-vlasti-bih/171123> (stranica posjećena 7. 2. 2017).

Halimi, Serge. "Le poids des euros, le choc des critères". *Le Monde diplomatique*, novembar 2014. <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/11/HALIMI/50948> (stranica posjećena 24. 11. 2016).

High Level Group on Media Freedom and Pluralism. *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, 2013. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf (stranica posjećena 21. 12. 2016).

Hodžić, Sanela. "Flash Report 5: Bosnia and Herzegovina". *Media Observatory*, 22. 9.

2014a. <http://mediaobservatory.net/radar/flash-report-5-bosnia-and-herzegovina> (stranica posjećena 22. 12. 2016).

Hodžić, Sanela. "Editors in BiH: Between strong interference and weak support". *Media Observatory*, 12. 6. 2016a. <http://mediaobservatory.net/radar/editors-bih-between-strong-interference-and-weak-support> (stranica posjećena 18. 5. 2017).

Hodžić, Sanela. *Vraćanje javnog interesa u finansijske odnose između javnog sektora i medija*. Sarajevo: Fondacija Mediacentar, 2016. http://media.ba/sites/default/files/vracanje_javnog_interesa_rev02.pdf (stranica posjećena 7. 2. 2017).

Hrvatsko novinarsko društvo. "Ministrice kulture primila izaslanstvo HND-a". *HND Newsletter* 37 (2017). <http://www.hnd.hr/hnd-newsletter-37-veljaca-2017#rada1> (stranica posjećena 11. 10. 2016).

International Federation of Journalists. "A Checklist for Editorial Independence in Broadcasting", 16. 4. 1999. <http://www.ifj.org/nc/news-single-view/browse/9/backpid/59/article/a-checklist-for-editorial-independence-in-broadcasting/> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

IREX. *Media Sustainability Index: Bosnia and Herzegovina*. Washington: IREX, 2016.

Janusz, Paulina. "Vlada Tuzlanskog kantona disciplinuje medije", *Mediacentar online*, 11. 1. 2016. <http://www.media.ba/bs/menadzment/vlada-tuzlanskog-kantona-disciplinuje-medije> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Jelin Dizdar, Tina. "Politika u BiH za rodbinu i članove porodice", N1, 16. 6. 2016. <http://ba.n1info.com/a100751/Vijesti/Vijesti/Politika-u-BiH-za-rodbinu-i-clanove-porodice.html> (stranica posjećena 7. 2. 2017).

KommAustria. "Evaluierung der im Presseförderungsgesetz 2004 festgestellten Fördermaßnahmen im Jahr 2006". https://www.rtr.at/de/ppf/Evaluierung/4425_Presse%C3%B6rderung_-_Evaluierungsbericht_2006.pdf (stranica posjećena 20. 2. 107).

Kovačević, Ljiljana. "Republika Srpska: Milioni podijeljeni javnim i privatnim medijima, bez kriterija i efekta", *Žurnal*, 24. 3. 2017. <http://www.zurnal.info/novost/20378/milioni-podijeljeni-javnim-i-privatnim-medijima-bez-kriterija-i-efekta> (stranica posjećena 21. 4. 2017).

Krajišnik, Đorđe. "Između kontrole i nestanka", *Mediacentar online*, 20. 4. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/izmedu-kontrole-i-nestanka> (stranica posjećena 24. 4. 2017).

"Kritika PDP-a: Promotivni film Vlade RS 'Ponosni na Srpsku' je stranački film SNSD-a". *vijesti.ba*, 3. 6. 2010.

<http://vijesti.ba/clanak/13306/kritika-pdp-a-promotivni-film-vlade-rs-quot-ponosni-na-srpsku-quot-je-stranacki-film-snsd-a> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Kutleša, Ivan. "Producija radio i TV programa: Zloupotrebe i dobre prakse po Zakonu o javnim nabavkama", *Mediacentar online*, 6. 3. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin->

[medijska-politika-regulativa/produkcija-radio-i-tv-programa-zloupotrebe-i-dobre-prakse-po](#)
(stranica posjećena 25. 4. 2017).

Langley, Alison. "Europe's newspapers are dying too". *Columbia Journalism Review*, 12. 10. 2012. http://archives.cjr.org/behind_the_news/european_newspapers_in_dire_st.php
(stranica posjećena 10. 10. 2016).

Marušić, Maro. "Slučaj Plinacro". *Lupiga.com*, 1. 7. 2014.
<http://www.lupiga.com/vijesti/posao-iz-snova-samo-trojica-rade-u-tvrkti-o-cijoj-buducnosti-nitko-nista-ne-zna-ne-brinite-dio-ulozenih-milijuna-vec-je-bacen-u-vjetar> (stranica posjećena 21. 12. 2016).

MCOOnline Redakcija. "Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje", *Mediacentar online*, 17. 8. 2016. <http://www.media.ba/bs/magazin-teme-iresursi/institucije-u-bih-finansiraju-medije-sa-desetinama-miliona-maraka-godisnje> (stranica posjećena 7. 2. 2017).

MCOOnline Redakcija. "Skoro svaki drugi zahtjev po ZOSPI ne bude odgovoren", *Mediacentar online*, 4. 8. 2016. <http://www.media.ba/bs/magazin-medijska-politika-regulativa/vise-od-pola-institucija-ne-postuje-zospi> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Ministarstvo kulture Republike Hrvatske. "Sistemski problemi u lokalnim i regionalnim komercijalnim medijima". 2015. <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=12881> (stranica posjećena 11. 10. 2016).

Ministarstvo kulture Republike Hrvatske. *Nacionalni izvještaj o medijima, Treći medijski sektor*, 20. 1. 2015. <http://www.min-kulture.hr/userdocsimages/NAJNOVIJE%20NOVOSTI/Izvje%C5%A1taj%20-%20Radni%20materijal%2010%20-%20Tre%C4%87i%20medijski%20sektor.pdf> (stranica posjećena 10. 12. 2016).

Mujkić, Semir. "Kampanja iz naplatnih kućica: Koliko su 'Autoceste' potrošile za reklamiranje SDP-a?", *Žurnal*, 9. 10. 2014. <http://www.zurnal.info/novost/18352/kampanja-iz-naplatnih-kucica-koliko-su-autoceste-potrosile-za-reklamiranje-sdp-a> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

"Na mala vrata, do velikih ekrana: Gradonačelnik Kasumović nezadovoljan reizborom direktorice RTV Zenica, stižu osude iz Udruženja BH novinari". *Slobodna Bosna*, 3. 3. 2017. https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/47453/na_mala_vrata_do_velikih_ekrana_gradonachelnik_kasumovic_nezadovoljan_reizborom_direktorice_lokalne_rtv_zenica.html (stranica posjećena 25. 4. 2017).

National Audit Office. State Audit in the European Union: Audit remit. National Audit Office, 2005. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf (stranica posjećena 24. 12. 2016).

Nikolić, Milena. "Fantomska novinarska udruženja", *Fairpress.eu*, 5. 11. 2016. <http://www.fairpress.eu/rs/blog/2016/12/05/fantomska-novinarska-udruzenja/> (stranica posjećena 14. 11. 2016).

"NUNS i NDNV: Nastavlja se finansiranje režimskih medija putem lokalnih konkursa",

Cenzolovka, 9. 4. 2017. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nuns-i-ndnv-nastavlja-se-finansiranje-rezimskih-medija-putem-lokalnih-konkursa/> (stranica posjećena 11. 4. 2017).

Omerović, A. "Kako se vlast reklamira: Općine troše stotine hiljada maraka na medije", 17. 3. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/kako-se-vlast-reklamira-opcine-trose-stotine-hiljada-maraka-na-medije> (stranica posjećena 21. 4. 2017).

Omerović, A. "Kako se vlast reklamira: Vratimo Ilijdžanskom festivalu nekadašnji sjaj, vrijedan 120 hiljada maraka". *Žurnal*, 13. 3. 2017. <http://zurnal.info/novost/20340/vratimo-ilidzanskom-festivalu-nekadasjni-sjaj-vrijedan-120-hiljada-maraka> (stranica posjećena 21. 4. 2017).

Sinanović, Alem. "Mediji koji imaju brnjicu prijetnja su demokraciji, zato se mora nastaviti u naporima da se osiguraju medijske slobode i neovisnost medija", *Fairpress*, 31. 3. 2017. <http://www.fairpress.eu/ba/blog/2017/03/31/mediji-koji-imaju-brnjicu-prijetnja-su-demokraciji-zato-se-mora-nastaviti-u-naporima-da-se-osiguraju-medijske-slobode-neovisnost-medija/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

"Sokolac: Finansijski problemi prekinuli program lokalnog radija". SRNA, 2. 2. 2017. <http://www1.srna.rs/novosti1/469954/finansijski-problemi-prekinuli-program-lokalnog-radija.htm> (stranica posjećena 12. 6. 2017).

Sokol, Anida. "Budžet RTV Zenica u rukama vlasti", *Mediacentar online*, 11. 5. 2017. <http://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/budzet-rtv-zenica-u-rukama-vlasti> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Sokol, Anida. *Obrasci finansiranja medija iz javnih budžeta: politički pritisci i finansijska nestabilnost.* Sarajevo: Mediacentar, 2017a. http://www.media.ba/sites/default/files/mc_obrasci_finansiranja_medija - final 0.pdf (stranica posjećena 30. 5. 2017).

Stanković-Luković, Mirna. "Vlast i mediji (1): Rasipanje miliona za naklonost gradonačelnika", *Mediacentar Online*, 7. 3. 2016. <http://www.media.ba/bs/magazin-medijska-politika-regulativa/vlast-i-mediji-1-rasipanje-miliona-za-naklonost-gradonacelnika> (stranica posjećena 24. 4. 2017).

Stanković-Luković, Mirna. "Vlast i mediji (2): Pritisci, odmazde, strah i autocenzura", *Mediacentar online*, 11. 3. 2016. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/vlast-i-mediji-2-pritisci-odmazde-strah-i-autocenzura> (stranica posjećena 24. 4. 2017).

Stanković-Luković, Mirna. "Vlast i mediji (3): TVSA – televizija čiji rad građani plaćaju tri puta", *Mediacentar online*, 23. 3. 2016. <http://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/vlast-i-mediji-3-tvs-televizija-ciji-rad-gradjani-placaju-tri-puta> (stranica posjećena 24. 4. 2017).

Šalinović, Ante, Nives Miošić-Lisjak, Marina Škrabalo i Ivana Jeđud Borić. *Analiza društvenog utjecaja Fonda za pluralizam i raznovrsnost elektroničkih medija*. Zagreb: Ipsos, 2014. <https://goo.gl/ZYnkrr> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

Transparency International BiH. "SDP finansira i provodi izbornu kampanju kroz Autoceste FBiH", Transparency International BiH, 6. 10. 2014. <https://ti-bih.org/sdp-finansira-i-provodi-izbornu-kampanju-kroz-autoceste-fbih/> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

USAID Measure BiH. Assesment of the Media Sector in Bosnia and Herzegovina. 2016.
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M8ZB.pdf (stranica posjećena 25. 11. 2016).

Voloder, Nermina. "Informacije o radu javnih medija u BiH nisu tajne, ali nisu ni javne", *Mediacentar online*, 1. 11. 2016. <http://www.media.ba/bs/investigative-journalism/informacije-o-radu-javnih-medija-u-bih-nisu-tajne-ali-nisu-ni-javne> (stranica posjećena 25. 4. 2017).

Lista intervjuja

Rato Rajtak, načelnik Opštine Rudo, telefonski intervju, 26. 4. 2017.

Damir Hodžić, poslanik u Skupštini Unsko-sanskog kantona, telefonski intervju, 17. 4. 2017.

Milan Grubač, Radio Trebinje, rukovodilac marketinga, JU "Centar za informisanje i obrazovanje Trebinje", telefonski intervju, 20. 4. 2017.

Jasmina Čohodar, JP Radio-televizija Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, telefonski intervju, 21. 4. 2017.

Pisani odgovori na pitanja iz intervjuja

Gorica Bukić, izvršna direktorka Radija USK, pisani odgovori, 26. 4. 2017.

Grad Istočno Sarajevo, pisani odgovori, 5. 5. 2017.

Grad Trebinje, pisani odgovori, 8. 5. 2017.

Ministarstvo za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport BPK, Vlada BPK-a, Goražde, pisani odgovori, 20. 4. 2017.

Pisani odgovori na konkretne upite

Pisani odgovor Glavne službe revizije javnog sektora Republike Srpske, 23. 3. 2017.

Pisani odgovor Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH, 6. 4. 2017.

Pisani odgovor Vijeća za štampu, 22. 5. 2017.