

IZVJEŠTAJ SA PREPORUKAMA  
TRANSPARENTNIJE I LEGITIMNIJE FINANSIRANJE  
MEDIJA IZ JAVNIH BUDŽETA:  
SMJERNICE ZA JAVNE ORGANE U BIH

SANELA HODŽIĆ I ANIDA SOKOL



MEDIACENTAR SARAJEVO  
2018

TRANSPARENTNIJE I LEGITIMNIJE FINANSIRANJE MEDIJA IZ JAVNIH BUDŽETA:  
SMJERNICE ZA JAVNE ORGANE U BIH

IZDAVAČ:

Mediacentar Sarajevo

ADRESA IZDAVAČA:

Skenderpašina 1, 71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina, [www.media.ba](http://www.media.ba)

GODINA IZDANJA:

2018

ZA IZDAVAČA:

Borislav Kontić

AUTORICE:

Sanela Hodžić i Anida Sokol

RECENZENTI:

Brankica Petković i Mehmed Halilović

KONSULTANT:

René van Zanten

LEKTURA:

Amela Šehović

DIZAJN I DTP:

Hana Kevilj

ŠTAMPA:

Kovertelux

TIRAŽ:

150



Kingdom of the Netherlands

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

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

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

# IZVJEŠTAJ SA PREPORUKAMA

## TRANSPARENTNIJE I LEGITIMNIJE FINANSIRANJE MEDIJA IZ JAVNIH BUDŽETA: SMJERNICE ZA JAVNE ORGANE U BIH

### SAŽETAK

Javni sektor godišnje izdvaja desetine miliona maraka za medije i medijske sadržaje, a da pritom nije omogućen adekvatan uvid javnosti u dodijeljene iznose i u postupke dodjele tih sredstava. Kriteriji za dodjelu javnih sredstava slabo su definirani ili nisu uopće utvrđeni, što omogućava arbitrarne odluke i koruptivne obrasce djelovanja. Krajnji efekti tih izdvajanja na kvalitet novinarstva i komunikacijske potrebe građana ostaju upitni. Donošenjem Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. prepoznata je potreba za unapređenjem transparentnosti i legitimnosti finansiranja medija iz javnog sektora. Konkretni koraci ka unapređenju, međutim, još uvijek nisu poduzeti budući da nije precizirano na koji bi se način to trebalo učiniti, a institucijama i organizacijama koje su identificirane kao nosioci tih aktivnosti nedostaju kapaciteti i nadležnosti za takvo djelovanje.

Mediacentar Sarajevo ovim izvještajem nastoji dati doprinos donošenju preciznijih pravila, kojima bi se unaprijedila transparentnost i legitimnost finansiranja medija te podstaklo aktivno učešće svih javnih organa u njihovoj primjeni. U izvještaju je najprije dat pregled politika i praksi finansiranja medija iz javnog sektora u BiH (uključujući redovno finansiranje javnih medija i pojedinačna izdvajanja za javne i privatne medije), a zatim i pregled politika i praksi u razvijenim demokratijama. Na kraju su dati zaključci i preporuke za razvoj normi transparentnosti i definiranje kriterija u obrascima finansiranja medija iz javnog sektora u BiH. Nadamo se da će izvještaj podstaći usvajanje smjernica i/ili pravilnika kojima će se unaprijediti legitimnost dodjele javnih sredstava medijima i kojima će se finansiranje medija staviti u funkciju javnog interesa.



# SADRŽAJ

1. Uvod: značajni iznosi i minimalna regulacija	9
2. Transparentnost: cjelovite podatke ne objavljuju ni vlasti ni mediji	13
3. Kriteriji: nepostojeći ili neprecizni, bez jasno definiranog javnog interesa	16
3.1. Redovno finansiranje javnih medija kroz arbitrarne odluke	16
3.2. Pojedinačna izdvajanja za javne i privatne medije: neprecizni ili nepostojeći kriteriji	29
3.3. Pojedinačna izdvajanja za javne RTV-servise: narušavanje neovisnosti	22
3.4. Sistem regulacije državne pomoći bez preciznijeg definiranja kriterija	23
4. Sastav tijela koja odlučuju o finansiranju: bez garancije neovisnosti i legitimnosti odlučivanja	26
5. Međunarodne smjernice i iskustva drugih država: podsticanje slobode i pluralizma	29
5.1. Precizniji kriteriji i matematičko izračunavanje visine pomoći	34
5.2. Kompetentna i legitimno izabrana tijela donose odluke o finansiranju medija	35
5.3. Transparentnost kroz međunarodne norme, zakonodavstvo i/ili kroz napredne prakse	37
6. Zaključci: smjernice za unapređenje modela finansiranja medija iz javnih sredstava	39
7. Preporuke	41
7.1. Generalne preporuke	43
7.2. Preporuke za sadržaj pravilnika za dodjelu javnih sredstava medijima	46
Bibliografija	53
O autoricama	59





# 1. UVOD: ZNAČAJNI IZNOSI I MINIMALNA REGULACIJA

Uvidi u iznose koji se iz javnih budžeta na različite načine dodjeljuju medijima u BiH krajnje su parcijalni i mahom dolaze iz civilnog sektora.<sup>1</sup> Podaci Centra za razvoj medija i analize (CRMA) za 2013. i 2014. godinu sugeriraju da finansiranje medija iz javnog sektora, uključujući redovno finansiranje javnih medija, pojedinačna sredstva za javne i privatne medije, te novac za različite vrste promocija i oglašavanje, iznosi oko 30 miliona KM godišnje.<sup>2</sup> Da je ta suma znatno veća, sugerira još neobjavljeno istraživanje CRMA-e za 2015. i 2016. godinu, koje dodatno obuhvata i sredstva koja u medije dolaze iz javnih preduzeća. Najveći dio ovih izdvajanja, prema procjenama CRMA-e dvije trećine, otpada na javne medije, uključujući dvije novinske agencije, Fenu i Srnu, tri emitera koji čine javni RTV-sistem (BHRT, RTVFBiH i RTRS), te 81 kantonalni, gradski i općinski javni RTV-emiter.<sup>3</sup>

Pritom se novci dodjeljuju sa svih administrativnih nivoa u BiH, kroz različite procedure i za različite namjene, uključujući redovno sufinansiranje javnih medija, kratkoročnu dodjelu sredstava za konkretne medijske sadržaje i pokrivanje određenih tema, te različite druge vrste pojedinačne pomoći, poput dodjele viška prihoda iz javnih institucija i preduzeća medijima (vidjeti više u Tabeli 1).

1 Vidjeti bazu podataka Centra za zastupanje građanskih interesa (CPI) na: <http://javnefinansije.cpi.ba/budžetski-korisnici/>. Baza za 2014. i 2015. godinu omogućava i funkcionalnu pretragu javnih finansija sa svih nivoa vlasti, uključujući i rashode za usluge emitiranja i izdavaštva. Međutim, baza nije potpuna, vlasti izdvajanja za medije podvode pod druge stavke, a iz pojedinih stavki poput "sredstva za informiranje" ili "učesće u finansiranju javnih medija" nije moguće identificirati krajnjeg korisnika. Podaci za pojedine medije mogu se naći u izvještajima CRMA-e ili u web-člancima i izvještajima Mediacentra Sarajevo. Vidjeti više u projektnom serijalu na: <http://www.media.ba/bs/serijal/transparentnost-finansiranja-medija>.

2 Vidjeti više u tekstu na MC Online (2016a).

3 12 TV-stanica i 62 radiostanice koje emitiraju putem zemaljske radiodifuzije, uz sedam javnih RTV-emitera na drugim komunikacijskim mrežama. Spisak privatnih i javnih emitera dostupan je na stranici Regulatorne agencije za komunikacije (RAK): <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1273787112>.

TABELA 1: MODELI FINANSIRANJA MEDIJA U BIH

MODEL	TERMINI KOJI SE KORISTE U BUŽETIMA ORGANA VLASTI	DEFINICIJA	SVRHA
Redovno sufinansiranje javnih medija, propisano osnivačkim aktima i/ili zakonima o tim medijima	Subvencije, subvencije javnim preduzećima, transferi, grantovi	Godišnja izdvajanja za kantonalne i lokalne (uglavnom elektronske) medije i entitetske novinske agencije (Fena i Srna). Korisnici su unaprijed poznati.	(Su)finansiranje rada javnih medija, (su)finansiranje plaća i doprinosa
Pojedinačna dodjela sredstava javnim i privatnim medijima	Subvencije, grantovi, transferi, donacije itd.	Sredstva koja se dodjeljuju u pravilu na osnovu javnog poziva, sa naznačenom svrhom, čiji korisnici nisu unaprijed poznati.	(Su)finansiranje produkcije medijskih sadržaja kojima se, npr., promovira turizam, poljoprivreda ili rad organa vlasti
Druge vrste kratkoročne pomoći za javne i privatne medije, na osnovu pojedinačnih zahtjeva ili odluka	Subvencije, dodjela donacija iz budžeta itd.	Npr., dodjela sredstava budžetske rezerve, viška prihoda institucija i javnih preduzeća itd.	Podrška medijima ili određenim projektima i medijskim sadržajima

Dodjela ovih sredstava nije usmjerena eksplicitno na podsticanje pluralizma u medijskim sadržajima, podršku medijskim inovacijama i neprofitnim medijima. Ne postoji indirektna pomoć u vidu sniženih poreza ili troškova produkcije i distribucije, niti država kroz finansijske podsticaje pomaže u uspostavi medija nacionalnih manjina, što su neki od oblika finansiranja medija iz javnih sredstava u drugim državama (vidjeti Poglavlje 5).

Informacije o iznosima, procedurama, kriterijima i donosiocima odluka pri dodjeli javnih sredstava medijima u BiH ne objavljuju se redovno i adekvatno; kriteriji dodjele tih sredstava najčešće su neprecizni ili nepostojeći, te ostaje nejasno kakvi se efekti nastoje i uspijevaju postići ovim sredstvima.<sup>4</sup> Izvještaji javnih revizorskih ureda također ukazuju na netransparentnost, nedovoljna razgraničenja, te nedosljednost u upotrebi

<sup>4</sup> Vidjeti nekoliko ranijih izvještaja Mediacentra Sarajevo o finansiranju medija, objavljenih u periodu 2015–2017, koji su dostupni na: <http://media.ba/bs/o-mediacentru/publikacije>. Problem nepostojanja pravila, kriterija i transparentnosti u finansiranju medija od strane vlasti prepoznaje i Evropska komisija (Evropska komisija, 2015: 25).

terminologije prilikom dodjele sredstava različitim korisnicima,<sup>5</sup> uključujući i medije, što sve otežava monitoring nad njihovom dodjelom. U kontekstu ovog izvještaja, koristimo generičke termine za dvije kategorije: “redovna izdvajanja” (za javne medije) i “pojedinačna izdvajanja” (za javne i privatne medije).

Među različitim postupcima, dodjela sredstava na osnovu javnih poziva u principu bi trebala biti transparentnija i zasnovana na jasno naznačenim kriterijima. Međutim, ovakva dodjela sredstava medijima nije raširena praksa javnih organa u BiH, a dosadašnji uvidi pokazuju da, ukoliko su uopće definirani, kriteriji nisu dovoljno precizni i mjerljivi. Pojedinačna i kratkoročna izdvajanja često su netransparentna i zasnovana na pojedinačnim *ad hoc* odlukama, koje se donose bez objavljivanja javnih poziva. Takve su prakse zabilježene, npr., kod dodjele sredstava budžetske rezerve. Informacije o iznosima koji se godišnje dodijele javnim medijima donekle su dostupne kroz budžete i finansijske izvještaje organa vlasti i medija, ali se te informacije ipak ne objavljuju redovno, način odlučivanja o visini tih izdvajanja nije precizno definiran, te su omogućene proizvoljne odluke. Nadzor nad različitim postupcima dodjele i potrošnje sredstava krajnje je ograničen i ne postoje suštinske evaluacije učinka ovih izdvajanja na kvalitet komunikacija i javni interes. U takvim okolnostima ne čudi da se zloupotrebe ovih finansijskih odnosa za političke ciljeve i ličnu korist smatraju pravilom, te da su mediji u ovim odnosima stavljeni u položaj servilnosti umjesto da su im kroz ova izdvajanja omogućeni uslovi za bolje novinarstvo.

Ovaj izvještaj proizlazi iz prepoznate potrebe za preciznim definiranjem pravila dodjele javnih sredstava medijima kako bi se ona usmjerila na osiguranje prioriternih potreba javnosti, te kako bi se minimizirala mogućnost njihove zloupotrebe. Takva pravila, između ostalog, moguće je definirati kroz zajedničke smjernice za sve javne organe, čiju bi primjenu

---

5 Terminološke razlike nalazimo u praksi, gdje se za različite modele finansiranja medija naizmjenično koriste termini transferi, grantovi i subvencije, ali i u sekundarnim izvorima, gdje se ovi termini koriste za različite vrste izdvajanja. Vidjeti, npr., definicije u Međedović (2010: 15), Ured za reviziju institucija BiH (2016b: 18).

u okviru svojih nadležnosti promovirala antikorupcijska tijela i institucije nadležne za medijski sektor.<sup>6</sup>

Ovaj je izvještaj, prema tome, namijenjen prije svega svim javnim organima koji izdvajaju sredstva za medije, kao i Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), koja može doprinijeti unapređenju modela finansiranja medija kroz djelovanje u kontekstu antikorupcijske strategije. Dokument je nadalje namijenjen institucijama s posebnim nadležnostima vezanim za komunikacije i medije – poput ministarstava saobraćaja i komunikacija i Regulatorne agencije za komunikacije – koje bi u budućnosti mogle djelovati u ovom pravcu. Na kraju, izvještaj je namijenjen i medijima, novinarskoj zajednici, nevladinom sektoru ali i široj javnosti, koji bi trebali učestvovati u razvoju spomenutih praksi i politika.

Izvještaj je zasnovan na kvalitativnom istraživanju koje je uključivalo analizu sekundarnih izvora o finansiranju medija iz javnih sredstava u BiH, kao i u drugim državama, analizu zakonodavnog i regulatornog okvira u BiH (pravila i kodeksa Regulatorne agencije za komunikacije), intervjuje sa 26 sagovornika u BiH (uključujući urednike, direktore medija, medijske eksperte, predstavnike vladinog i nevladinog sektora), sedam konsultacijskih sastanaka s predstavnicima vlasti, te ilustrativne primjere dodjele sredstava medijima koji su identificirani kroz pregled CPI baze podataka javne potrošnje i kroz analizu 15 dokumenata (finansijskih i programskih izvještaja medija, revizorskih izvještaja, odluka u službenim glasnicima) i pregled dva javna poziva za dodjelu grantova za medije koji su objavljeni na web-stranicama organa vlasti. Rezultati istraživanja djelomično su prezentirani u pet istraživačkih izvještaja objavljenih u periodu april – oktobar 2017. godine.<sup>7</sup>

Izvještaj ne obuhvata različite vrste komercijalnih ugovora za oglašavanja, promociju aktivnosti organa vlasti, praćenje rada organa vlasti, objavljivanje

---

6 Druge važne mjere i koraci, poput uspostave zajedničkog sistema prikupljanja podataka o javnim izdvajanjima za medije, pojačanog nadzora nad postupcima dodjele i potrošnje ovih sredstava, evaluacije učinka tih izdvajanja na novinarstvo i javni interes, te usvajanja zakona u tom pravcu nisu u fokusu ovog izvještaja, iako su neke od njih spomenute u nastavku.

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

tendera i čestitki, kao ni pretplate javnih organa na pojedina novinska izdanja. Takvim modelima finansiranja, koji pretežno podliježu pravilima javnih nabavki, bit će posvećen drugi izvještaj Mediacentra u okviru istog projekta, koji će također biti objavljen tokom 2018. godine.

## 2. TRANSPARENTNOST: CJELOVITE PODATKE NE OBJAVLJUJU NI VLASTI NI MEDIJI

Koncept otvorene vlasti u BiH još uvijek je u začetku. Postoje značajne zamjerke na transparentnost javnih budžeta i nije bilo pokušaja da se pripremi budžet na svim nivoima vlasti koji bi bio lako razumljiv i dostupan građanima, kao što je to praksa u drugim evropskim zemljama (Evropska komisija, 2016: 9). Obim informacija niti standard kvaliteta informacija koje je potrebno objaviti nije jasno definiran, a mnoge institucije nemaju pisane interne procedure o objavljivanju sadržaja na web-stranicama (Ured za reviziju institucija BiH, 2015: 19).

Informacije o finansiranju medija iz javnog sektora još su uvijek slabo dostupne. Iznos izdvajanja za medije naznačen je u pojedinačnim budžetima organa vlasti, ali proaktivno objavljivanje budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta još uvijek nije redovna praksa svih javnih organa. Neujednačene su također prakse evidentiranja i korištenja terminologije vezane za ova izdvajanja, što otežava bilo kakve inicijative u prikupljanju cjelovitih podataka.<sup>8</sup> U praksi se, naprimjer, naizmjenično koriste termini subvencije, grantovi i transferi za označavanje redovnog godišnjeg sufinansiranja javnih medijskih preduzeća. Izdvajanja za medije često se podvode pod zbirne budžetske stavke, iz kojih je nemoguće odvojiti sredstva dodijeljena medijima. Tako se izdvajanja za medije podvode, naprimjer, pod “druge ugovorne usluge”, “tekuće grantove” i “kapitalne transfere za opremu”.

Osim toga, prikupljanje cjelovitih podataka otežano je u okolnostima kompleksne administrativne organizacije u državi, gdje 155 nivoa vlasti

<sup>8</sup> Naprimjer, Općina Živinice je rad lokalne televizije RTV Živinice finansirala pod stavkom “transfer neprofitnim organizacijama”, na osnovu odluke načelnika i bez objavljivanja javnog poziva za dodjelu tih transfera (Ured za reviziju institucija FBiH, 2016: 12).

i na svakom nivou određen broj javnih institucija i preduzeća mogu dio budžetskih sredstava usmjeriti prema medijima. Zakon o slobodi pristupa informacija (ZOSPI) nije obavezaao institucije i javna preduzeća da proaktivno objavljuju informacije od javnog značaja (Rajko 2014), a stepen odgovora na zahtjeve za pristup informacijama još uvijek nije zadovoljavajući i prema iskustvima CRMA-e iznosi tek nešto više od 50%.<sup>9</sup> Tačnost informacija koje se mogu prikupiti upitna je ako uzmemo za primjer podatke koji se razlikuju u zavisnosti od toga iz kojih izvora dolaze. Naprimjer, iz Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske navode da u 2015. i 2016. godini nije bilo izdvajanja iz budžeta za RTRS, dok CRMA izvještava da je 2015. godine Vlada RS-a izdvojila 125.790 maraka za RTRS. Iz izvještaja o radu i poslovanju RTRS-a za 2015. godinu vidljivo je da je RTRS ostvario prihod od 487.766 KM iz javnih budžeta, ali pritom nije navedeno iz kojih izvora.<sup>10</sup>

Mediji koji dobivaju javna sredstva, sa druge strane, ne objavljuju podatke o tim sredstvima. Ovo je naročito problematično za javne medije koji su, prema entitetskim zakonima o javnim preduzećima, dužni informacije o svojoj organizacijskoj strukturi, finansijskom poslovanju i obavljanju upravnih poslova učiniti dostupnim javnosti “putem internet stranice javnog preduzeća” ili, kako je propisano u zakonu RS-a, putem “internet stranice ili na drugi adekvatan način”.<sup>11</sup> U praksi, međutim, većina medija ne objavljuje svoje planove, programe, statute, a neki čak ni osnovne informacije o sastavu upravljačkih tijela, urednicima, članovima redakcije i kontakt-informacije (Halilović 2016; Voloder 2016). Mediji često ne odgovaraju ni na upite o primanjima iz javnih budžeta: u nedavnom istraživanju Mediacentra samo devet od dvadeset medija dostavilo je svoje odgovore (Medić i Sokol, 2017).<sup>12</sup>

Slabo je regulirano i objavljivanje informacija o procedurama dodjele javnih sredstava medijima. O godišnjim budžetskim izdvajanjima za javne lokalne medije raspravlja se prilikom donošenja budžeta na sjednicama lokalnih

---

9 Vidjeti više u MC Online, 2016b.

10 Izvor: Mirna Stanković Luković, novinarka, CRMA, pisana korespondencija, 30. 3. 2017.

11 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine (član 2, t. 3); Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske (član 2, t. 3). Zakonima, međutim, nije propisano koje se tačno informacije trebaju objaviti i u kojem obliku.

12 Jedan broj javnih medija djeluje u sklopu javnih kulturnih i sportskih ustanova, zbog čega je još teže izdvojiti njihove prihode iz javnih budžeta.

i kantonalnih vijeća i skupština, ali informacije o dodjelama i razlozima nisu adekvatno predstavljene javnosti. Dodjele pojedinačnih, kratkoročnih sredstava medijima se u nekim slučajevima odvijaju bez javnih poziva,<sup>13</sup> a čak i kada se ti pozivi objavljuju,<sup>14</sup> uvid u kriterije, evaluaciju pojedinih aplikacija i u sastav tijela koja donose odluke nije osiguran. Time se umanjuje povjerenje javnosti u legitimnost ovih postupaka.

Sistem regulacije državne pomoći također nije unaprijedio dostupnost informacija i nadzor nad dodjelom javnih sredstava medijima. Entitetske vlade, Vlada Brčko distrikta i Vijeće ministara BiH dužni su prikupiti podatke o dodijeljenoj državnoj pomoći na svim administrativnim nivoima i dostaviti ih Vijeću za državnu pomoć, tijelu koje nadgleda sistem i priprema konsolidirani godišnji izvještaj, koji se šalje Evropskoj komisiji. U godišnjim izvještajima koje objavljuje Vijeće za državnu pomoć, međutim, dati su samo zbirni podaci o državnoj pomoći, iz kojih nije moguće izdvojiti konsolidirani iznos državne pomoći za medije, dok ne postoji obaveza javnih organa nadležnih za provedbu – entitetskih vlada, Vlade Brčko distrikta i Vijeća ministara – da objave obrasce o prijavljenoj državnoj pomoći, sa informacijama o korisnicima, iznosima i trajanju pomoći, na svojim web-stranicama (Bulić i Ćilimković, 2015: 34).<sup>15</sup> Vijeće ima ovlaštenja, ali ne i kapacitete za pokretanje istraga i naknadne provjere legitimnosti državne pomoći.

13 Vlada Hercegovačko-neretvanskoga kantona godišnje dodjeljuje sredstva javnim i privatnim medijima bez javnog poziva i bez naznačenih kriterija. Vidjeti više u Jurić 2017.

14 Grad Tuzla, naprimjer, objavljuje na svojoj zvaničnoj web-stranici javni poziv i rezultate izbora u pogledu dodjele sredstava medijima za informiranje o aktivnostima gradskih vlasti i javnih preduzeća.

15 Godišnji izvještaji su dostupni na stranici Vijeća za državnu pomoć, a formular za prijavu državne pomoći dostupan je, npr., na stranici Ministarstva finansija FBiH. Vidjeti i Zakon o sistemu državne pomoći.

### 3. KRITERIJI: NEPOSTOJEĆI ILI NEPRECIZNI, BEZ JASNO DEFINIRANOG JAVNOG INTERESA

Finansiranje medija iz javnog budžeta doprinosi održivosti medija na malom i siromašnom bosanskohercegovačkom tržištu, u okolnostima gdje većina medija na raspolaganju nema dovoljno potencijalnih izvora prihoda. Međutim, ono što različitim modelima finansiranja nedostaje jeste jasno definiranje ciljeva i očekivanih učinaka ovih izdvajanja, jasan način utvrđivanja visine ukupnih i pojedinačnih izdvajanja, kao i precizno definirani kriteriji za izbor medija kojima će ta sredstva biti dodijeljena.

U narednim dijelovima ovog poglavlja osvrnut ćemo se na kriterije za sljedeće kategorije: redovna izdvajanja za javne medije (3.1), pojedinačna izdvajanja za privatne i javne medije (3.2), pojedinačna izdvajanja za tri javna RTV-servisa (3.3) i finansiranje medija kroz sistem regulacije državne pomoći (3.4).

#### 3.1. REDOVNO FINANSIRANJE JAVNIH MEDIJA KROZ ARBITRARNE ODLUKE

Najviše javnih sredstava sa različitih nivoa vlasti izdvaja se za dvije javne novinske agencije,<sup>16</sup> te za javne kantonalne, općinske i gradske radijske i televizijske stanice. Ti emiteri, njih 81, imaju status javnih preduzeća i u većinskom su vlasništvu općinskih, gradskih i kantonalnih vlasti.<sup>17</sup> Finansiraju se djelomično ili skoro u potpunosti iz kantonalnih, općinskih i gradskih budžeta, što je uglavnom definirano i njihovim osnivačkim aktima, statutima i/ili posebnim zakonima.<sup>18</sup> Naprimjer, RTVTK prima više

16 Entitetske vlasti godišnje izdvajaju oko 1.700.000 maraka za Srnu i oko 2.600.000 za Fenu (Vidjeti više u Hodžić, 2016b: 9–10).

17 Kantonalne i lokalne vlasti su najčešće stopostotni vlasnici, ali u nekim medijima manji dio kapitala drže radnici (npr. RTV Zenica). Postoje i privatni mediji u kojima vlasti imaju određen vlasnički udio, kao i mediji čiji su osnivači više općina i kantona. Npr., Općina Kiseljak ima oko 8 posto osnivačkog kapitala u RTV KISS, a nekoliko bosanskohercegovačkih općina i Zapadnohercegovački kanton osnivači su RTV Herceg-Bosna (MC Online, 2016a).

18 Primjer RTV Zenica pokazuje da to nije uvijek tako. Ova RTV-stanica nije imala zakonsko rješenje ili ugovor o sufinansiranju sa lokalnim vlastima, na osnovu kojeg bi se izdvajao novac za njeno finansiranje (Sokol, 2017e).



od šezdeset posto prihoda (više od 1,5 miliona KM) iz kantonalnog budžeta (Službeni glasnik BiH, 45/16: 19), dok manje stanice, kao, naprimjer, RTV Rudo primaju skoro sve prihode od lokalnih vlasti.<sup>19</sup> Iznos koji osiguravaju lokalne i kantonalne vlasti obično je zasnovan ili na definiranom procentu od ukupnih prihoda medija ili na broju zaposlenih i troškovima plaća i doprinosa. Međutim, svaka lokalna i kantonalna uprava može donijeti posebne propise i odluke u tom pogledu.

Ova budžetska izdvajanja planiraju se na godišnjem nivou, na osnovu zahtjeva tih medija u vidu prijedloga aktivnosti za naredni budžetski period. Nakon javne rasprave, razmatranja raspoloživih mogućnosti, kao i saglasnosti ministarstva finansija višeg nivoa vlasti (kantonalnih ili entitetskih), definira se prijedlog budžeta, koji zatim usvaja kantonalna ili općinska skupština, odnosno gradsko vijeće. Utvrđivanje iznosa sredstava za ove javne emitere uglavnom se zasniva na preuzimanju istih ili sličnih iznosa kao u prethodnim godinama. Aktuelne programske potrebe i eventualni načini za unapređenje novinarstva pritom se ne razmatraju.

Iz javnih emitera upozoravaju da njihovo dugoročno strateško planiranje poslovanja, programa i razvoja nije moguće, u odsustvu dugoročno utvrđene visine prihoda koje primaju iz općinskog/gradskog/kantonalnog budžeta, te da postoji atmosfera nesigurnosti i pretjerane ovisnosti o aktuelnim lokalnim i kantonalnim vlastima.<sup>20</sup> Ne samo da budžetski rezovi i procijenjeni drugi prioriteti mogu utjecati na finansiranje javnih medija, već su u praksi poznati i slučajevi nedopustivog uslovljavanja finansiranja javnih medija u skladu s partikularnim interesima nosilaca vlasti.<sup>21</sup> Općenito se vjeruje da javni mediji djeluju više u službi lokalnih i kantonalnih vlasti nego u službi javnosti, te se slučajevi fnansijskih pritisaka smatraju samo

19 Od 92.000 KM ukupnih prihoda RTV Rudo, sredstva iz općinskog budžeta iznose 87.000. Izvor: Rato Rajak, načelnik Općine Rudo, pismena korespondencija, 24. 2. 2017.

20 Vidjeti Sokol 2017a.

21 Gradonačelnik Zenice je, npr., uskratio sredstva RTV Zenici uslovljavajući ih poništenjem odluke Nadzornog odbora o imenovanju direktorice. Aktuelna gradska uprava tvrdi da je Nadzorni odbor direktoricu imenovao pod utjecajem i u interesu stranke SDA. Izvor: Armin Mujkić, savjetnik gradonačelnika Zenice, intervju, 13. 3. 2017. Kontroverzna smanjena izdvajanja za javne medije zabilježena su, npr., u Radio-televiziji Bosansko-podrinjskog kantona i Radio-televiziji Unsko-sanskog kantona (Hodžić, 2016b: 8; Gorinjac, 2014).

krajnjim i najvidljivijim pokušajima da se osigura politička servilnost.<sup>22</sup> O političkoj ovisnosti pod uslovom anonimnosti govore i neki uposlenici javnih medija, pa tako jedan kaže: “Osjeća se atmosfera da, pošto je ovo javno preduzeće koje zavisi od kantonalnog budžeta, na neki način morate biti pokorni”, a drugi navodi: “Mislim i da su drugi emiteri pod pritiskom i većina se mora povinovati da bi opstala”.<sup>23</sup> Ono što je sigurno jest da, bez dugoročnog definiranja obaveznih minimalnih sredstava i sprečavanja arbitrarnog uskraćivanja tih sredstava, zloupotrebe nisu isključene.

Programski razvoj ovih medija je pritom zanemaren. Detaljnije smjernice o načinu na koji bi pojedini javni mediji trebali djelovati u javnom interesu nisu definirane, niti postoji redovan monitoring načina na koji oni to čine. Propisana programska očekivanja od svih javnih emitera odnose se na to da četrdeset posto njihovog sedmičnog sadržaja trebaju činiti vijesti i ostali informativni i obrazovni programi, a da deset posto od tog programa bude posvećeno nacionalnim manjinama.<sup>24</sup> Da bi dobili i zadržali dozvolu za emitiranje, pored toga, javni (ali i privatni) emiteri moraju zadovoljiti programske kriterije RAK-a, koji se odnose na poštivanje programske sheme, odsustvo govora mržnje, pravičnost i nepristrasnost, norme vezane za nasilje, dozvoljenu minutažu reklama (koja je manja za javne medije) itd.<sup>25</sup> Javni mediji u pravilu ne moraju zadovoljiti dodatne kriterije da bi dobili javna sredstva, ali pojedini gradovi/općinske i kantonalne vlasti mogu usvojiti takve kriterije, prema posebnoj namjeni ili specifičnim potrebama date lokalne zajednice.

U nekim slučajevima, organi vlasti prave pozitivan iskorak time što nastoje definirati kriterije dodjele sredstava medijima. Naprimjer, kroz program utroška sredstava Ministarstva za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport Bosansko-podrinjskog kantona, definirane su prioritetne oblasti, među kojima doprinos pluralizmu i javnom informiranju, jačanje medijskog

---

22 Glavni i odgovorni urednik i članovi Uredničkog vijeća u pravilu ne mogu biti izabrani vršioци javne dužnosti, a urednici ne mogu biti ni članovi tijela političkih stranaka (Pravila RAK-a 77/2015 i 76/2015 o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga i medijskih usluga radija, članovi 30 i 33), ali u praksi je njihova neovisnost upitna. U brojnim javnim medijima nije formirano uredničko vijeće, kao savjetodavno tijelo koje bi trebalo predstavljati zajednicu kojoj medij služi.

23 Prvi primjer je iz Hodžić, 2014: 153, a drugi iz Sokol, 2017a: 11.

24 Pravila 76/2015 i 77/2015, član 29.

25 Vidjeti Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija i Kodeks o komercijalnim komunikacijama.

stvaralaštva u oblasti kulture, nauke, obrazovanja, sporta i sl., informiranje svih segmenata društva – djece i mladih, ekonomski i socijalno ugroženih grupa – rodna ravnopravnost itd. Ovaj program se odnosi djelomično i na pojedinačna izdvajanja za medijske projekte, ali i na kantonalnu radio-televiziju, koja podnosi zahtjev za sredstva sa opisom usklađenosti sa ciljem programa.<sup>26</sup> Po sličnom bi se principu mogla urediti i druga redovna izdvajanja za javne medije. Ono što nedostaje i u ovom slučaju jesu precizniji parametri putem kojih će se verifikirati postizanje ovih prioriternih ciljeva. Dok su generalne prioriternije kategorije relativno dobro definirane, nije precizirano na koji će se način evaluirati prijedlozi pojedinih medija i koji će se elementi (npr., količina sadržaja, publika, novinarska vrijednost sadržaja, novost, relevantnost itd.) pritom ocjenjivati i prema kojem sistemu. Također, i u navedenom primjeru nedostaje preciznije definiran način raspodjele sredstava, te nije osigurana transparentnost postupka i sastava komisije koja donosi odluke.<sup>27</sup>

### 3.2. POJEDINAČNA IZDVAJANJA ZA JAVNE I PRIVATNE MEDIJE: NEPRECIZNI ILI NEPOSTOJEĆI KRITERIJI

Ovaj dio izvještaja odnosi se na pojedinačnu dodjelu sredstava (u pravilu prema javnim pozivima) i druge vrste kratkoročne pomoći za javne i privatne medije (prema pojedinačnim odlukama) (vidjeti Tabelu 1).

Pojedinačna sredstva za medije najčešće se usmjeravaju za posebne namjene (poput izvještavanja sa sjednica lokalnih vlasti ili izvještavanja o određenim temama), a mogu biti dodijeljena javnim i privatnim medijima.<sup>28</sup>

Objavljivanje javnog poziva važan je element transparentno definiranih kriterija i prema javnosti otvorenih postupaka dodjele javnih sredstava

26 Izvor: Službene novine Bosanskohercegovačkog kantona, 5/16: 929–933. Za oba oblika finansiranja podnosi se zahtjev za sredstva sa opisom usklađenosti sa ciljem programa – “unapređenje informiranosti građana”, od RTVBPK traži se izvještaj o utrošku sredstava za prethodni mjesec, a od projektnih prijedloga opis očekivanih rezultata.

27 Prethodna kantonalna uprava nailazila je na oštre kritike iz RTVBPK u pogledu tretmana ovog javnog medija (Gorinjac, 2014).

28 Finansiranje sa sličnom namjenom alternativno može biti definirano i na komercijalnim osnovama, u pravilu kroz javne nabavke medijskih usluga, ali u ovom izvještaju nećemo govoriti o tim oblicima finansiranja.

medijima. Za ilustraciju možemo spomenuti objavljeni javni poziv za medijske subjekte na području Grada Tuzla za informiranje o aktivnostima Gradskog vijeća, gradskih službi i javnih preduzeća. U ovom slučaju, međutim, kriteriji su definirani u generalnim i teško mjerljivim kategorijama: nepristrasno i istinito objavljivanje informacija, doprinos promoviranju demokratije i poštivanje ljudskog dostojanstva. Drugi primjer je Vlada Tuzlanskoga kantona (TK), koja svake godine dodjeljuje budžetska sredstva za podršku medijima s područja kantona za afirmaciju poduzetništva, obrtništva, unapređenje poljoprivrede, turizma, kulture, ljudskog zdravlja, civilnog društva itd. (Službene novine Tuzlanskog kantona, 12/15). U oba ova primjera, međutim, način evaluacije medija koji apliciraju za ta sredstva nije preciziran, niti je naznačen sastav tijela koja donose odluke.

Ilustrativni primjeri javnih poziva za dodjelu pojedinačnih sredstava medijima ukazuju na to da kriteriji često nisu dovoljno precizni, te da obično nije definiran način bodovanja aplikacija i raspodjele sredstava, što ozbiljno dovodi u pitanje legitimnost ovih praksi.<sup>29</sup> Izvještaj o reviziji učinka BiH iz 2016. godine potvrđuje da kriteriji naznačeni u javnim pozivima za dodjelu sredstava nisu u potpunosti jasni i mjerljivi, da ostaje nejasan način raspodjele sredstava po korisnicima, a zabilježene su i nedosljednosti u načinu vođenja procedura, utvrđivanju kriterija i ocjeni aplikacija.<sup>30</sup>

U praksi se bilježe i postupci dodjele sredstava koji nisu zasnovani na javnim pozivima, već na pojedinačnim zahtjevima korisnika tih sredstava i pojedinačnim odlukama institucija vlasti. Ovi su postupci naročito problematični jer su kriteriji i način evaluacije još manje transparentni ili uopće nisu definirani. Takve su dodjele pojedinačnih, kratkoročnih oblika pomoći medijima, poput izdvajanja iz bužetskih rezervi ili usmjeravanja viška prihoda iz javnih institucija i preduzeća medijima. U Tabeli 2 navedeni su primjeri dodjele sredstava budžetske rezerve budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH.

---

29 Mediji sredstva mogu dobiti i preko drugih fondova, poput finansiranja projekata institucija kulture. Vidjeti više u Sokol 2017d.

30 U periodu između 2014. i 2016. godine za pojedinačna izdvajanja za različite korisnike na nivou BiH izdvojeno je 66 miliona maraka. U nekim slučajevima kriteriji su utvrđeni na diskriminatornoj osnovi, a u nekim izbor korisnika nije izvršen u skladu sa definiranim kriterijima niti je način ocjenjivanja jasan (Ured za reviziju BiH, 2016b: 7 i 21–22).

TABELA 2. PRIMJERI DODJELE KRATKOROČNIH SREDSTAVA PREMA POJEDINAČNIM ODLUKAMA

DOBITNIK, IZNOS SREDSTAVA I GODINA	POSTUPAK I NAMJENA
Radio Herceg-Bosna, 50.000 KM, 2015. godine	Sredstva odobrilo Vijeće ministara BiH. Namjena: podrška radu medija.
Hrvatski radio Bobovac, Vareš, 3.000 KM, 2016. godine	Sredstva odobrena odlukom hrvatskog člana Predsjedništva. Namjena: nabavka tehničke opreme za emitiranje programa.
Kompanija Simurg Media (izdavač medija <i>Stav i Faktor</i> ), 8.000 KM, 2016. godine	Sredstva odobrena odlukom bošnjačkog člana Predsjedništva. Namjena: organizacija dodjele književne nagrade magazina <i>Stav</i> .

Izvor: revizorski izvještaj, službeni list i istraživanje CRMA-e<sup>31</sup>

Slična praksa nastavlja se i u 2017, pa je prema izvještavanju medija podijeljeno ukupno 1,6 miliona KM iz budžetske rezerve različitim subjektima, uključujući Radio Herceg-Bosnu, kojem je dodijeljen isti iznos kao i 2015.<sup>32</sup>

Ovi primjeri ilustriraju problematičnu praksu dodjele sredstava budžetske rezerve medijima. Dodjela ovih sredstava različitim subjektima, pa i medijima, upitna je zbog toga što bi se ona teoretski trebala čuvati za suočavanje sa hitnim i vanrednim situacijama. Još problematičnija je činjenica da nisu poznati kriteriji po kojima se odlučuje o dodjeli tih sredstava, niti smo do njih mogli doći kroz upite za informacije.<sup>33</sup>

Na isti se način mogu donijeti pojedinačne odluke kojima se višak prihoda javnih preduzeća i institucija dodjeljuje javnim i/ili privatnim medijima, te *ad hoc* odluke o dodjelama budžetskih sredstava medijima. S obzirom na to da se primjeri takvih izdavanja koje smo pronašli odnose na javne RTV-servise, predstaviti ćemo ih u narednoj cjelini.

31 Izvori: prvi primjer: Ured za reviziju institucija BiH (2016a: 67), drugi primjer: Službeni glasnik BiH 2/17: 3, treći primjer: Omerović 2017.

32 Vidjeti: N1, 2018.

33 Službenici za informiranje Predsjedništva do danas nisu odgovorili na naše upite. Iz Ministarstva civilnih poslova su odgovorili da odluku o dodjeli sredstava Radiju Herceg-Bosna nije donijelo Ministarstvo već Vijeće ministara. Izvor: Zorica Rulj, portparol, pisana korespondencija, 28. 3. 2017 i 5. 4. 2017.

### 3.3. POJEDINAČNA IZDVAJANJA ZA JAVNE RTV-SERVISE: NARUŠAVANJE NEOVISNOSTI

Javni RTV-sistem u BiH, s tri emitera: BHRT, RTVFBiH i RTRS, prema zakonskom okviru trebao bi se u principu finansirati na osnovu pretplate i oglašavanja. Ovakvo finansiranje jedna je od formalnih garancija uredničke neovisnosti, te u poređenju sa direktnim finansiranjem iz javnih budžeta smanjuje mogućnost utjecaja nosilaca vlasti na uredničke politike (više u Poglavlju 5).

Prethodnih godina zabilježena su i pojedinačna izdvajanja organa vlasti za javne RTV-servise u BiH, a sa nepostojanjem adekvatnih rješenja za naplatu RTV-takse, ovi emiteri su u dosad najtežoj finansijskoj krizi. Parlamentarna skupština BiH nije usvojila izmjene zakona o RTV-sistemu koje bi osigurale dovoljan stepen naplate i adekvatan sistem raspodjele sredstava između tri javna RTV-servisa.<sup>34</sup> Na taj je način kreirana potreba za alternativnim načinima finansiranja javnih RTV-servisa, gdje se javni budžeti vide kao jedini realan izvor prihoda. Primjeri pojedinačnih izdvajanja za javne RTV-servise iz 2017. pokazuju da je riječ o milionskim iznosima (vidjeti Tabelu 3).

TABELA 3. ILUSTRATIVNI PODACI O FINANSIRANJU TRI JAVNA SERVISI

	IZNOS SREDSTAVA	GODINA	INSTITUCIJA KOJA JE DODIJELILA SREDSTVA	NAMJENA I/ILI OBRAZLOŽENJE
RTRS	2.000.000 KM	2017.	Vlada Republike Srpske	Nabavka opreme, zbog "niskog stepena naplate RTV-takse i loše situacije u kojoj se nalaze javni servisi"
RTVFBiH	382.000 KM	2015.	Ministarstvo prometa i komunikacija FBiH	Tehničko opremanje u kontekstu uvođenja digitalne televizije
BHRT	1.452.087 KM	2017.	Odlukom Vijeća ministara dodijeljen višak prihoda RAK-a	Jačanje javnog RTV-sistema kako bi uplatila dugovanja Evropskoj radiodifuznoj uniji

Izvor: Službeni listovi i predstavnici institucija vlasti<sup>35</sup>

34 Nedavno su BHRT i RTVFBiH potpisale sporazum sa Elektroprivredom BiH o naplati RTV-takse putem računa za električnu energiju. U Republici Srpskoj naplata se i dalje vrši preko računa M:Tela, a sličan sporazum nije potpisan sa Elektroprivredom HZHB, dok HT Mostar više ne naplaćuje RTV-taksu putem telefonskih računa.

Sa ovakvim direktnim finansiranjem javnih RTV-servisa raste i vjerovatnost da će se (još više) ugroziti njihova neovisnost. Problematično je i to što se odluke o ovim dodjelama sredstava donose *ad hoc*, bez unaprijed definiranih principa, kriterija i procedura, što otvara sumnje o mogućim zloupotrebama. Dok su prema aktuelnim zakonima moguća i u praksi zabilježena ovakva pojedinačna izdvajanja za sva tri emitera: RTRS, RTVFBiH i BHRT, važno je napomenuti da Zakon o RTRS-u predviđa i mogućnost da direktna izdvajanja za RTRS iz budžeta vlade RS-a postanu dominantan način finansiranja ovog emitera.<sup>36</sup>

### 3.4. SISTEM REGULACIJE DRŽAVNE POMOĆI BEZ PRECIZNIJEG DEFINIRANJA KRITERIJA

Svi modeli dodjele sredstava medijima predstavljani u prethodnim dijelovima izvještaja spadaju u sistem državne pomoći. Taj sistem preuzet je iz regulative Evropske unije,<sup>37</sup> kao dio procesa pridruživanja, usvajanjem Zakona o sistemu državne pomoći u BiH u 2012. godini. Primarni je cilj ovog sistema nadgledanje državne pomoći i sprečavanje eventualnog narušavanja tržišne konkurencije između država članica i zajedničkog tržišta EU. Pravila državne pomoći se, između ostalog, primjenjuju i na medijski sektor. U isto vrijeme, međunarodnim normama se državna pomoć medijima prepoznaje kao važan doprinos slobodi izražavanja i pluralizmu (vidjeti Poglavlje 5). Sistem regulacije državne pomoći podrazumijeva da je prije dodjele bilo koje pomoći koja prelazi 200.000 eura za jednog subjekta tokom tri fiskalne godine neophodno odobrenje Vijeća za državnu pomoć BiH. Odobrenje se ne treba tražiti ukoliko je riječ o uslugama od “općeg

35 Izvori: za RTRS: Vlado Blagojević, generalni sekretar, Generalni sekretarijat Vlade Republike Srpske, pismena korespondencija, 17. 3. 2017; za RTVFBiH: Službeni glasnik BiH, 11/6: 225; za BHRT: Službeni glasnik BiH 7/17, 8.

36 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Radioteleviziji Republike Srpske, Službeni glasnik RS-a, 38/13, član 2, odnosno član 38, stav 4, konsolidiranog Zakona.

37 Pod državnom pomoći se podrazumijevaju subvencije, nepovratna sredstva, umanjenja poreza ili izuzeća od poreza, otpisivanje dugovanja ili preuzimanje dugovanja, davanje zajmova, kredita s preferencijalnim kamatnim stopama (Zakon o sistemu državne pomoći, član 2.a), koju dodjeljuju državne, entitetske, kantonalne i općinske vlasti, kao i vlasti iz Brčko distrikta, a kojima se određeni privredni subjekt dovodi u povoljniji položaj u pogledu tržišne konkurencije (član 3)

ekonomskog značaja”,<sup>38</sup> niti za manje iznose. Ovim bi se sistemom u načelu mogao unaprijediti nadzor nad izdvajanjima za medije, ali u praksi kriteriji ostaju parcijalni, a transparentnost i nadzor nad ovim izdvajanjima ostaju krajnje ograničeni.

Ipak, u Bosni i Hercegovini su kroz sistem državne pomoći djelomično definirani uslovi za finansijsku pomoć medijima, ali samo kroz uslove za javne medije i samo u uredbi za Federaciju BiH,<sup>39</sup> dok u uredbi na nivou Republike Srpske uopće nisu navedeni.<sup>40</sup> U praksi, međutim, ni postojeći uslovi nisu doveli do toga da se kriteriji državne pomoći medijima precizno definiraju i evaluiraju. Javni mediji u FBiH, prema definiranim uslovima, mogu primati pomoć ukoliko: a) zadovoljavaju interese javnosti na nacionalnom i lokalnom nivou, b) vode računa o “nacionalnoj zastupljenosti informativnog, kulturnog, obrazovnog, sportskog i zabavnog programa”, te c) emitiraju radijski ili televizijski program od važnosti za građane Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije. Također je postavljen uslov da medij mora voditi odvojeno računovodstvo za prihode od oglašavanja, kao i uslov da nezavisan organ prati pružanje javne usluge.

Ovi uslovi se, dakle, razmatraju u slučajevima kada institucije vlasti podnesu zahtjev Vijeću za državnu pomoć (u daljnjem tekstu: Vijeće) za odobrenje državne pomoći javnim medijima. Rješenje Vijeća u vezi sa zahtjevom Vlade Tuzlanskoga kantona za odobrenje državne pomoći u iznosu od 1.520.000 KM Radio-televiziji Tuzlanskoga kantona (RTVTK) u 2014. godini, ilustrira, međutim, da se ovi uslovi ne razmatraju suštinski, već su zaključci vođeni pretežno formalnom logikom. U konkretnom slučaju, Vijeće je zaključilo da su zadovoljeni uslovi izspomenute Uredbe FBiH (vidjeti Tabelu 4).

---

38 Član 6.c Zakona o sistemu državne pomoći. Usluge od ekonomskog značaja generički se definiraju kao “usluge od posebne važnosti za građane koje ne bi bile dostupne građanima ili bi im bile dostupne pod manje povoljnim uvjetima od uobičajenih ako bi izostala intervencija javnih organa” (član 2.m).

39 Uredba o namjeni, kriterijima i uvjetima za dodjelu državne pomoći u FBiH (u daljnjem tekstu: Uredba FBiH), član 67.

40 Uredba o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, 105/13.



TABELA 4: ANALIZA ILUSTRATIVNOG RJEŠENJA O DODJELI DRŽAVNE POMOĆI JAVNOM MEDIJU

USLOV	ZAKLJUČCI VIJEĆA ZA DRŽAVNU POMOĆ BiH	ZANEMARENA PITANJA
Postojanje nezavisnog tijela koje prati pružanje javne usluge	Uslov je ispunjen jer Regulatorna agencija za komunikacije prati pružanje javne usluge u oblasti RTV-emitiranja.	Nije uzeta u razmatranje činjenica da to tijelo, niti bilo koje drugo, ne vrši sistematičan monitoring medijskih sadržaja te da ne postoje podaci o tome kako data televizija pruža javnu uslugu.
Medij pruža usluge od općeg interesa	Uslov je ispunjen jer: je javna misija ovog medija naznačena u okviru Zakona o RTVTK, RTVTK ima Uredničko vijeće, čiji se članovi imenuju iz "reda istaknutih predstavnika obrazovanih, naučnih, kulturnih, sportskih institucija i vjerskih organizacija". <sup>41</sup>	Vijeće nije pokušalo doći do procjene kako i koliko se javna misija RTVTK ostvaruje u praksi, nije razmatrana praksa izbora članova Uredničkog vijeća, uključujući moguću politizaciju imenovanja, niti je procijenjeno djelovanje i učinak tih tijela. <sup>42</sup>

Nadalje, s obzirom na to da je Vijeće u navedenom primjeru ustanovilo da je riječ o uslugama od posebne važnosti za građane, koje ne bi bile dostupne ako bi izostala intervencija javnih tijela, zaključeno je da odobrenje Vijeća nije bilo ni potrebno (Službeni glasnik BiH, 45/16: 19). Ovim rješenjem se, prema tome, postavlja presedan prema kojem se usluge javnih medija gotovo po automatizmu imaju smatrati uslugama od općeg značaja, pa je time propuštena šansa da se razmotri i uspostavi bolji sistem osiguranja javnog interesa u djelovanju medija koji primaju državnu pomoć.

U cjelini, kriteriji iz spomenute uredbe za FBiH, prema kojima bi mediji koji dobivaju pomoć trebali zadovoljavati interes javnosti i biti od važnosti za građane BiH nisu dalje precizirani, a za dodjelu pomoći medijima u RS-u i privatnim medijima u FBiH uslovi nisu uopće definirani. U kontekstu državne pomoći medijima problematična je i činjenica da se ne procjenjuje koliki su stvarni troškovi određene medijske usluge od javnog značaja i da li mediji koji dobivaju javna sredstva adekvatno obavljaju tu funkciju.

Na kraju, činjenica da su do sada Vijeću podnesena ukupno tek dva zahtjeva za odobrenje državne pomoći medijima upućuje na to da je iznos pomoći za pojedinačne medije mahom niži od 200.000 eura u toku tri fiskalne godine

<sup>41</sup> Službeni glasnik BiH, 45/16: 18.

<sup>42</sup> Optužbe o političkoj pristrasnosti javnih medija su česte, pa tako opozicija u Skupštini Kantona tvrdi da RTVTK služi samo jednoj političkoj grupaciji. Izvor: Muris Bulić, Centar civilnih inicijativa Tuzla, 27. 2. 2017.

i zato nije u fokusu regulacije državne pomoći. Za osiromašeno lokalno tržište, riječ je ipak o visokom pragu i značajnim iznosima. Također je moguće i da organi vlasti još uvijek nisu dovoljno upoznati sa obavezom upućivanja zahtjeva, na što vjerovatno ukazuje i činjenica da nisu rijetki *ex-post* zahtjevi upućeni Vijeću.

Sistem primjene i nadziranja državne pomoći medijima u BiH za sada nije razrađen na način da bi doprinio unapređenju kriterija i legitimnosti mehanizama finansiranja medija iz javnih sredstava.

## 4. SASTAV TIJELA KOJA ODLUČUJU O FINANSIRANJU: BEZ GARANCIJE NEOVISNOSTI I LEGITIMNOSTI ODLUČIVANJA

Sistem finansiranja medija u Bosni i Hercegovini iz javnih budžeta na svim nivoima vlasti – od Predsjedništva BiH do gradskih i općinskih uprava – uspostavljen je na način da o njemu odlučuju isključivo politička tijela i u pravilu se ne konsultiraju stručnjaci za medije i komunikacije.

Budžet kantonalnih i lokalnih javnih medija usvajaju općinska vijeća ili kantonalne skupštine a Zakonom o lokalnoj samoupravi FBiH (član 18) dodatno je omogućeno da gradonačelnici/načelnici sami usvoje budžet ukoliko istekne rok za njegovo usvajanje u redovnoj proceduri (90 dana od početka budžetske godine).<sup>43</sup> Direktorica jedne radiostanice kaže da na kraju sve zavisi od volje i karaktera osobe koja se nalazi na čelu grada.<sup>44</sup>

Pri dodjeli sredstava medijima na osnovu javnog poziva ocjene pristiglih aplikacija obavlja za to uspostavljena komisija. Međutim, ilustrativni primjeri pokazuju da članove tih komisija čine saradnici/uposlenici institucija vlasti, a da pritom nisu uspostavljeni standardi stručnih znanja potrebnih za obavljanje ove funkcije, što dodatno može kompromitirati legitimnost odluka i otvara mogućnost pristrasnog odlučivanja.

---

43 To su 2017. godine iskoristili načelnik Lukavca i gradonačelnik Zenice. Budžet za RTV Zenica smanjen je voljom gradonačelnika, a već je spomenuto uskraćivanje finansiranja ovom emiteru, koje je trajalo tri mjeseca. Vidjeti Sokol, 2017e.

44 Izvor: Enesa Hrustemović, direktorica RTV Bihać, intervju, 19. 5. 2017.

U slučaju godišnje dodjele sredstava medijima Vlade Tuzlanskoga kantona, Vlada donosi kriterije, raspisuje javni konkurs za dodjelu sredstava i imenuje komisiju koja vrši odabir projekata i sačinjava prijedlog raspodjele sredstava (Službene novine TK, 2015, 12: 1297–1298). Kao članovi komisije biraju se osobe koje u okviru Vlade ili resornih ministarstava rade i saraduju sa medijima, te su u 2016. godini među tri člana bila dva magistra žurnalistike.<sup>45</sup>

Međutim, unaprijed definirane norme u pogledu sastava i stručnih znanja članova ovakvih komisija obično nisu donesene niti objavljene. Postupak odabira članova komisije i njihove biografije također nisu proaktivno komunicirane prema javnosti.

Kod donošenja *ad hoc* odluka o finansiranju medija, bez objave javnih poziva, neovisnost i legitimnost odlučivanja o finansiranju medija naročito su upitni jer nije osiguran ni minimum transparentnosti u pogledu kriterija i postupaka dodjele sredstava. Odluke donose isključivo politička tijela ili službenici. Konsultacije sa stručnim savjetnicima ili nezavisnim ekspertima u oblasti medija i komunikacija moguće su, ali nisu propisane kao obavezan dio procesa donošenja odluka. Odluke o dodjeli sredstava iz budžetske rezerve različitim subjektima, uključujući i medije, tako, naprimjer, donose članovi Predsjedništva, odnosno konkretno ministarstvo (Omerović 2017). Ukratko, ne postoje garancije da će odluke o finansiranju medija donositi osobe sa stručnim znanjima, niti da će u sastavu tijela koja donose te odluke biti zadovoljen princip nezavisnosti od partikularnih političkih interesa, odnosno balansa interesa različitih društvenih grupa. Spomenuti primjer komisije u Tuzlanskom kantonu ipak pokazuje da institucije vlasti mogu kao članove komisija birati osobe sa određenim iskustvom ili kvalifikacijama u oblasti medija.

Dodatno, ne postoje dovoljne garancije da pojedinci koji odlučuju o dodjeli sredstava nemaju privatne ili druge interese u medijima kojima se ta sredstva dodjeljuju. Generalni zakonodavni okvir za sprečavanje sukoba

---

45 Izvor: Mensur Begić, stručni savjetnik za informiranje, Kabinet premijera, Vlada TK, intervju, 12. 7. 2017. Članovi komisije za 2016. godinu bili su: magistar žurnalistike na poziciji stručnog savjetnika za informiranje premijera, magistar žurnalistike na poziciji stručnog saradnika za kulturu i informiranje u Ministarstvu obrazovanja, nauke, kulture i sporta, i inženjer elektrotehnike iz Ureda premijera, koji radi na poslovima saradnje sa nevladinim sektorom.

interesa na svim nivoima i u svim institucijama vlasti u BiH postoji, ali je nadgledanje njegove primjene upitno.<sup>46</sup>

Razvoju normi u pogledu unapređenja legitimnosti i neovisnosti odlučivanja, kao i u drugim pitanjima u vezi sa finansiranjem medija iz javnih budžeta u BiH do sada nije posvećena dovoljna pažnja. Odatle i potreba za ovim izvještajem Mediacentra i općenito za većim angažmanom i javnog i civilnog sektora u pokušajima što hitnijeg uvođenja potrebnih promjena.

U narednom dijelu izvještaja najprije ćemo predstaviti međunarodne norme i različite modele finansiranja medija u drugim državama, a zatim se fokusirati na to kako su u njima definirani kriteriji finansiranja (5.1), kako je uređen izbor članova i sastav tijela koja donose odluke o finansiranju medija (5.2) i na kraju se osvrnuti na norme transparentnosti u nekim od primjera izdvajanja za medije (5.3).

---

<sup>46</sup> Vlasti Republike Srpske utvrdile su postojanje sukoba interesa u određenom broju slučajeva. Sukob interesa se, međutim, ne prati u Federaciji BiH, a zbog administrativnih prepreka komisija na državnom nivou od svog formiranja nije odlučivala ni o jednom predmetu. Evropska komisija (2016: 16).

## 5. MEĐUNARODNE SMJERNICE I ISKUSTVA DRUGIH DRŽAVA: PODSTICANJE SLOBODE I PLURALIZMA

Međunarodne norme za zaštitu slobode govora i slobode medija – prije svega Deklaracija o slobodi izražavanja i informiranja Vijeća Evrope iz 1982. godine – podrazumijevaju ne samo da država ne smije ugrožavati medijski pluralizam, već i da ga treba aktivno podsticati, pa i politike finansiranja medija trebaju barem dijelom ići u tom pravcu (Vijeće Evrope, 2017). Evropska unija također je u svoje norme uključila zaštitu medijskog pluralizma, te je kroz sistem državne pomoći omogućila finansijsku pomoć medijima u svrhu promocije kulturne raznolikosti, društvene kohezije i zadovoljenja “demokratskih, društvenih i kulturnih potreba”.<sup>47</sup> Iako nisu uspjele inicijative za razvoj zajedničkog zakonodavstva EU u ovoj oblasti, zaštiti medijskih sloboda i pluralizma, kroz istraživanja i monitoring, posljednjih godina daje se značajnija pažnja. Evropski parlament je 2013. godine izdao Rezoluciju kojom se zemlje članice i Evropska komisija pozivaju da donesu mjere za osiguranje monitoringa i ostvarivanja medijskih sloboda i pluralizma.<sup>48</sup>

Finansijska podrška medijima u svrhu podsticanja pluralizma povezana je i s promocijom komunikacijskih potreba nacionalnih manjina, te se niz međunarodnih dokumenata dodatno bavi pristupom i načinom na koji nacionalne manjine trebaju biti predstavljene u medijima. Države potpisnice se obavezuju da će osigurati osnivanje barem jedne radio ili TV-stanice na jeziku manjine, te pomoći u obrazovanju zaposlenih u tim

47 Vijeće Evrope, informacije o kontroli državne pomoći dostupne na: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/overview\\_en.html#stateaid](http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/overview_en.html#stateaid).

48 EU također podržava istraživanja medijskih sloboda i pluralizma kroz djelovanje Centra za pluralizam i slobodu medija, Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci, Evropskog centra za medije i medijske slobode (ECPMF) u Lajpcigu i kroz Media Pluralism Monitoring. Informacije o monitoringu dostupne ovdje: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

medijima, a manjinama omogućiti i vrijeme za emitiranje na vlastitom jeziku u medijima koji se finansiraju iz javnih sredstava.<sup>49</sup>

Vijeće Evrope također prepoznaje potrebu da države pruže pomoć, uključujući i finasijsku podršku, medijima zajednice kako bi se osiguralo “ostvarivanje njihove uloge u promicanju društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga” (Lange, 2009: 35).

Državna pomoć za medije u različitim zemljama ima za cilj “osigurati široku diseminaciju vijesti i informacija, promovirati raznolikost glasova i mišljenja u medijima i, općenito, garantirati održiv medijski sektor” (Psychogiopoulou, 2013: 85). Intervencije kojima se to nastoji pomoći su, međutim, različite (vidjeti Tabelu 5).

TABELA 5. PREGLED NEKIH OBLIKA POMOĆI MEDIJIMA U DRUGIM DRŽAVAMA

VRSTA DRŽAVNE POMOĆI I KORISNICI	PRIMJERI U POJEDINIM DRŽAVAMA
Indirektna pomoć: snižena stopa poreza na dodanu vrijednost, najčešće za štampane medije	UK: 0% Švedska: 6% Njemačka: 7% Srbija, Hrvatska, Makedonija: 5% Crna Gora: 7%
Druge vrste indirektno pomoći za medije	Finansiranje troškova štampe (Francuska) Snižene kamatne stope (Italija) Finansiranje treninga za novinare i medijskih istraživanja (Holandija)
Direktna izdvajanja: javni RTV-servisi	Kroz RTV-taksu po domaćinstvu (Norveška) Kroz individualne takse za javne usluge (Finska) Kroz direktno finansiranje iz javnog budžeta (Srbija)

49 Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, član 11, Instrument Srednjoevropske inicijative za zaštitu prava manjina, član 19, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika, Ured visokog povjerenika za nacionalne manjine, Hag, 1988; Okvirna konvencija Vijeća Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, posebno član 9.

Direktna izdvajanja: privatni mediji	Finansiranje troškova distribucije (Švedska) Finansiranje medija sa niskim prihodima od oglašavanja (Francuska) Finansiranje operativnih troškova, za očuvanje pluralizma (Švedska) Finansiranje sadržaja od posebnog javnog interesa (Irska, Srbija, Hrvatska) Finansiranje inovacija i dernizacije (Francuska)
Direktna izdvajanja: neprofitni mediji	Finansiranje neprofitnih medija (Hrvatska do 2016. godine) Podsticanje pluralizma (UK, Hrvatska) Finansiranje lokalnih javnih medija (Holandija)

Izvori: Živković 2016, Schweizer 2014,<sup>50</sup> Van Zanten 2018, Sejdinović 2018

**Snižena stopa PDV-a i reduciranje troškova produkcije i distribucije** tradicionalni su oblici državne pomoći u mnogim zemljama namijenjeni prvenstveno štampanim medijima. Indirektna pomoć za štampane medije također je odgovor na problem održivosti, s kojim se štampani mediji sve više suočavaju posljednjih decenija. Međutim, snižavanje stope PDV-a za štampane medije naišlo je i na oštre kritike u nekim državama. U Hrvatskoj su se takve kritike zasnivale na tvrdnji da je sniženi PDV samo doprinio finansijskim interesima medijskih kompanija, ali nikako i poboljšanju kvaliteta novinarstva i ispunjenju komunikacijskih potreba građana (Popović, 2014: 199–200).

**Redovna direktna pomoć za javne medije**, prije svega za javne RTV-servise, standardna je praksa u mnogim državama, a najbolji primjeri su finansiranje putem ili poreza koji se izračunavaju na osnovu prihoda svakog pojedinca ili na osnovu prihoda od RTV-takse. Direktno finansiranje medija iz budžeta ugrožava ili neovisnost javnih medija ili, “u najboljem slučaju, javnu percepciju njihove neovisnosti” (Papathanassopoulos 2007, u: Benson i Powers 2011:12). Evropska komisija zahtijeva od zemalja EU da definiraju obaveze vezane za interes javnosti kojem javni RTV-servisi moraju služiti, te da osiguraju nadzor nad tim kako mediji vrše tu funkciju (Tosics et al., 2008:1). Također, državna pomoć treba zadovoljiti principe transparentnosti i biti proporcionalna stvarnim troškovima javne funkcije. Na osnovu procjene tih troškova vlasti u Španiji su, npr., kroz finansiranje mjera ranog penzionisanja reducirali radnu snagu u javnom servisu na

50 Za detaljniji pregled praksi u drugim državama vidjeti Živković (2016: 20–21), a za detaljan pregled podataka o sniženoj stopi PDV-a pogledati Schweizer (2014: 8).

mjeru koja je neophodna za ispunjavanje uloge javnog servisa (Dias i Antoniadis, 2007: 69). Još jedna od garancija da se kroz državna sredstva ne doprinosi komercijalnim umjesto aktivnostima javnog interesa jeste i jasno odvajanje prihoda iz javnog sektora od drugih, komercijalnih aktivnosti.<sup>51</sup> U nekim državama, poput Australije, Ujedinjenoga Kraljevstva, Danske i Njemačke finansiranje za javne medije osigurano je na višegodišnjoj osnovi, čime se u odnosu na kratkotrajnije finansiranje smanjuje mogućnost da institucije vlasti dodjeljuju ili uskraćuju sredstva na osnovu tona aktuelnog izvještavanja o tim institucijama vlasti (Benson i Powers, 2011: 12). Pritom se u mnogim državama institucije vlasti onemogućavaju da određuju finansiranje na osnovu procjene kvaliteta sadržaja medija, ali se osigurava donošenje strategije djelovanja javnih medija i nadzor nad ostvarivanjem javne funkcije. Tako, npr., vlast učestvuje u pregovorima o desetogodišnjem strateškom dokumentu BBC-ja, a pored regulatorne agencije, interno tijelo BBC-ja "Trust" također nadgleda djelovanje BBC-ja (Benson i Powers, 2011: 12).

Usmjeravanje državne pomoći na podršku **inovativnim poslovnim i tehnološkim rješenjima** u medijima zasnovano je na shvatanju da su inovativna rješenja potrebna kako bi se mediji prilagodili tržišnoj realnosti koja dovodi do gubitka utjecaja i izvora prihoda medija. Tako se u Holandiji nešto manje od tri miliona eura javnih sredstava godišnje usmjerava na inovacije i specijalne novinarske projekte (Van Zanten 2018). Važno je napomenuti da tehnološke inovacije mogu biti važan dio efikasne podrške medijskom sektoru, ali da su i druge intervencije potrebne jer inovacije same ne moraju nužno doprinijeti finansijskoj održivosti medijskih kompanija niti osigurati kvalitetno novinarstvo. Za ilustraciju, start-up i inovativni medijski projekti koje su podržavali međunarodni donatori u BiH mahom nisu opstali nakon povlačenja donatorske podrške.<sup>52</sup> U primjeru Holandije, najavljeno je da će uskoro pet miliona eura biti usmjereno na podršku istraživačkom novinarstvu (Van Zanten 2018).

Usmjeravanje javnog novca ka **neprofitnim medijima** zasniva se na shvatanju da ovi mediji bolje služe komunikacijskim interesima zajednice u odnosu na komercijalne medije, te da se ovakvom podrškom suštinski, a ne samo formalno, promovira medijski pluralizam. Primjer dodjele pomoći

---

51 O standardima za državnu pomoć javnim medijima vidjeti više u Tosics et al. 2008 i Repa i Tosics 2009.

52 Vidjeti, npr., Barišić et al. 2016.



neprofitnim medijima možemo naći u Hrvatskoj, gdje je između 2013. i 2015. godine ovim medijima bilo dodjeljivano godišnje oko 400.000 eura (Živković, 2016: 9).

U nekim primjerima podrška je usmjerena na projektno finansiranje **produkcije medijskih sadržaja od javnog interesa**, pri čemu se definira javni interes u konkretnom kontekstu i pravila konkuriranja medija za javna sredstva. Primjer nalazimo u sufinansiranju projekata produkcije medijskih sadržaja od javnog interesa u Srbiji, počevši od 2014. godine, kao i u Fondu za podsticanje pluralizma u Hrvatskoj, koji je usmjeren, između ostalog, na produkciju medijskih sadržaja vezanih za manjine i ljudska prava (Sejdinović 2018; Pravilnik o Fondu za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija). Finansiranje produkcije medijskih sadržaja od naročitog javnog interesa može doprinijeti boljem tretmanu određenih tema i društvenih grupa, ali također nosi opasnost i od njihovog getoiziranja i ograničavanja samo na takve, “specijalne” sadržaje. Zbog toga je važno da država i drugi akteri djeluju i u pravcu integriranja ovih tema i poboljšanja predstavljanja ovih društvenih grupa, i to u redovnim medijskim sadržajima.

Svi predstavljeni oblici pomoći, uključujući finansiranje posebnih sadržaja i tehnoloških inovacija, mogu doprinijeti javnom interesu, ali kako bi se stimuliralo kvalitetno novinarstvo potrebno je podržati i osnovne troškove novinarskog djelovanja, uključujući plaćanje novinarskog rada i podsticanje zapošljavanja novinara (Pickard, Stearns i Aaron 2010). Živković (2016) također sugerira da usmjeravanje podrške ka neprofitnim medijima ima više izgleda da će doprinijeti javnom interesu s obzirom na definiranu orijentaciju ka određenoj zajednici i neprofitni karakter, koji isključuje partikularne komercijalne interese.

Bez obzira na oblik i korisnike pomoći, potrebno je uspostaviti kriterije zasnovane na javnom interesu i mehanizme prevencije zloupotrebe: transparentne ciljeve, uslove, pravila i postupke dodjele, kao i legitimno izabrane i kompetentne članove stručnih komisija, koje biraju medije koji će dobiti javna sredstva.

## 5.1. PRECIZNIJI KRITERIJI I MATEMATIČKO IZRAČUNAVANJE VISINE POMOĆI

Kriteriji prema kojima se odlučuje koji će mediji dobiti finansijsku podršku institucija vlasti razlikuju se od države do države, a najčešće se odnose na: a) sadržaj – često određeni obim originalnog sadržaja i/ili produciranje sadržaja na određene, unaprijed utvrđene, teme; b) poziciju na tržištu – udio na tržištu oglašavanja i domet medija u pogledu cirkulacije/broja korisnika i c) organizacijske karakteristike – određeni broj uposlenih novinara, podaci o vlasnicima itd.<sup>53</sup>

Dobri primjeri *direktih izdvajanja za medije* podrazumijevaju precizno definirane kriterije i način distribucije sredstava. U primjeru izdvajanja za štampane medije u Švedskoj 2015. godine, namijenjenih za unapređenje internetskih izdanja štampanih medija i pomoć u operativnim troškovima redakcije, uspostavljeni su eliminatorni kriteriji (15 hiljada **pretplatnika** i precizno definiran **obim originalnog sadržaja**, te **informativni karakter** izdanja), a princip određivanja iznosa koji će dobiti svaki od medija koji zadovolje eliminatorne kriterije zasniva se na množenju sedmičnog tiraža sa unaprijed utvrđenim koeficijentima, najnižim za visokotiražne novine (Živković, 2016: 6–7 i Živković 2018).

Definicija javnog interesa u *projektom finansiranju medijskih sadržaja* u Srbiji zasnovana je na pozivanju na novinarsku **etiku**, informiranje na **srpskom jeziku**, očuvanje **kulturnog identiteta** srpskog naroda i nacionalnih manjina, informiranje osoba sa invaliditetom i drugih **manjinskih grupa**, razvoj **demokratije i ljudskih prava** itd.<sup>54</sup> Slično tome, hrvatski Fond za poticanje pluralizma definira kriterije javnog interesa kroz niz različitih kategorija kao što su: podsticanje kulturnog pluralizma, jezika i interesa nacionalnih manjina, ravnopravnosti rodnih i spolnih identiteta, zaštite okoline itd.

Kriteriji za finansiranje *inovacija i specijalnih novinarskih projekata* u Holandiji su najprije **inovativnost i novinarska priroda projekata**, a zatim i njihova **održivost** (gdje se prednost daje projektima koji predstavljaju dokaze o postojanju ciljnog tržišta), kao i **sastav tima** koji će implementirati

53 Primarni izvor: Schweizer (2014: 11).

54 Zakonom o javnom informisanju i medijima, član 15. Međutim, u praksi, smatra se da je ovaj sistem pomoći zloupotrijebljen za podršku medijima lojalnim vlastima (vidjeti Sejdinović 2018).

projekt (gdje se prednost daje medijima koji u timu imaju, osim novinara, i druge relevantne profile – tehničare, dizajnere, menadžere itd.) (Van Zanten 2018).

U finansiranju neprofitnih medija u Hrvatskoj, prije 2016. godine, uslov je bio da mediji funkcioniraju na **neprofitnoj osnovi**, tj. da se sav eventualni višak prihoda ulaže u novinarstvo (Živković 2016).

Navedeni primjeri upućuju na moguće načine jasnog definiranja kriterija, čime se pokušavaju minimizirati proizvoljne odluke pri distribuciji javnih sredstava.

## 5.2. KOMPETENTNA I LEGITIMNO IZABRANA TIJELA DONOSE ODLUKE O FINANSIRANJU MEDIJA

Kroz dobro definirane kriterije dodjele javnih sredstava ograničava se diskreciona moć tijela koja donose odluke o distribuciji tih sredstava, a time i potencijalni utjecaj partikularnih političkih i drugih interesa. Međutim, kriteriji često nisu definirani na način da ih je moguće automatski primijeniti, bez određene subjektivne procjene. Tako kriteriji u ranije spomenutim primjerima državne pomoći nisu precizno definirani, poput “kvaliteta” i inovativnosti sadržaja u Fondu za podsticanje pluralizma u Hrvatskoj ili općeinformativnoga karaktera medija kod pomoći za štampane medije u Švedskoj. Zbog toga je od ključne važnosti osigurati da odluke donosi neovisno tijelo koje ima stručna znanja vezana za medije i komunikacijska prava građana.

Organizacija za promociju slobode govora iz Velike Britanije Article 19 navodi da bi javna sredstva trebala distribuirati neovisno tijelo i da je to najčešća praksa u evropskim i drugim zemljama (Article 19, 2017: 5–6). U drugim primjerima, odluke donose regulatorna tijela za medijski sektor ili posebne komisije unutar tih tijela, a u manje dobrim praksama i pojedina ministarstva ili druga tijela vlasti (Schweizer, 2014: 11). Članovi tih tijela bi trebali biti birani prema neovisnim procedurama, gdje stručna znanja kandidata trebaju biti primarni kriterij. Pritom je neophodno osigurati i javnosti demonstrirati legitimnost izbora članova ovih tijela. Članove ekspertskih komisija obično imenuju politička tijela ili neovisne državne institucije. U slučaju dodjele sredstava koje raspoređuje Dutch Journalism

Fund, ova neovisna državna institucija, tj. njen direktor, angažira eksterne eksperte, koji ocjenjuju pristigle aplikacije s prijedlogom inovativnih projekata, a zatim Odbor agencije donosi finalne odluke zasnovane na tim ocjenama.<sup>55</sup>

Druge garancije legitimnosti izbora eksperata uključuju javne pozive, unaprijed definirane kriterije fokusirane na stručne kompetencije, transparentne procedure izbora zasnovane na javnom konkursu i objavljivanju evaluacija svakog od kandidata, te objavljivanje biografija članova ovih tijela. U primjeru Povjerenstva za neprofitne medije u Hrvatskoj, Ministarstvo kulture biralo je sedam eksternih članova ekspertske komisije, na osnovu javnog poziva, pri čemu su kandidati morali demonstrirati razumijevanje funkcioniranja i svrhe neprofitnih medija, nisu mogli biti imenovani politički dužnosnici, a nakon uvida u pristigle prijave članovi su bili dužni potpisati izjave o nepristrasnosti i nepostojanju sukoba interesa (Živković 2018).

Veći broj članova, uz predstavnike nevladinog i vladinog sektora, može povećati legitimitet ovih tijela. U Francuskoj članovi komisije koja odlučuje o indirektnoj pomoći štampanim medijima biraju se po principu pariteta i uključuju predstavnike novinarskih sindikata i predstavnike vlasti.<sup>56</sup>

U nekim slučajevima barem neke od kandidata predlaže civilni sektor. Tako, npr., u Srbiji je u projektnom finansiranju propisano da se članovi stručne komisije biraju na prijedlog novinarskih i medijskih udruženja. Međutim, izbor u ovom primjeru nije bio dovoljno transparentan, a kroz praksu *ad hoc* osnivanja udruženja koja zastupaju partikularne interese sistem izbora članova komisije je obezvrijeđen i nije osigurao političku nepristrasnost (Nikolić 2016; Sejdinović 2018).

Umjesto uspostave ovakvih stručnih komisija, alternativno se predlaže javno glasanje o distribuciji javnih sredstava medijima, a pojedinačna iskustva pokazuju da rezultati nisu drugačiji od suda stručnih komisija (Živković, 2016: 12). Jedan od prijedloga je model u kojem svaki građanin bira neprofitnu medijsku kuću kojoj bi htjeli dodijeliti sredstva, pa se

---

55 Članove Odbora, međutim, imenuje političko tijelo, premda u praksi aktuelni članovi Odbora i direktor daju prijedloge, koje zatim odobrava ministarstvo. Izvor: Rene van Zanten, pisani odgovor, 23. 1. 2018. Aplikanti imaju pravo na žalbu, nakon koje se odluka revidira (Van Zanten 2018).

56 Ibid.

javna sredstva distribuiraju svakom mediju proporcionalno dobivenim “glasovima”.<sup>57</sup>

### 5.3. TRANSPARENTNOST KROZ MEĐUNARODNE NORME, ZAKONODAVSTVO I/ILI KROZ NAPREDNE PRAKSE

Finansiranje medija javnim sredstvima podliježe sistemu državne pomoći u cijeloj Evropi. Države članice pritom trebaju objaviti informacije o svakoj državnoj pomoći, uključujući ime primaoca, iznos, pravnu osnovu i cilj pomoći, a obavezane su podnijeti i godišnji izvještaj Evropskoj komisiji (EK) o dodijeljenoj pomoći.<sup>58</sup> EK treba dati saglasnost na planiranu državnu pomoć u zemljama članicama, pa u razmatranju tih zahtjeva ili nakon primljenih žalbi može započeti formalnu istragu o tome da li je planirana ili dodijeljena pomoć u skladu s pravilima državne pomoći i da li time narušava tržišnu konkurenciju. Međutim, za pomoć ispod 200.000 eura za jedan poslovni subjekt u toku tri fiskalne godine, ne treba tražiti saglasnost EK. Legitimnost državne pomoći razmatra se primarno u pogledu očuvanja zajedničkog ekonomskog tržišta, ali se nadgleda i poštivanje generalnih pravila pomoći i ranije spomenutih sektorskih pravila za državnu pomoć javnim emiterima.<sup>59</sup>

Norme transparentnosti preciznije se definiraju zakonima pojedinih zemalja, pa je dobar primjer Zakon o transparentnosti medijskih potpora i oglašavanja u Austriji,<sup>60</sup> kojim se javni uredi i javna poduzeća obavezuju da kvartalno objave informacije o novčanim transferima medijima, dok je regulatorna agencija zadužena za nadziranje primjene ove odredbe. U drugim primjerima se transparentnost regulira kroz zakone o regulatornim tijelima ili su sastavni dio drugih zakona vezanih za medijski sektor. U hrvatskom Zakonu o elektroničkim medijima, član 64, propisano je da se informacije o korisnicima Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti

57 O ovom sistemu tzv. vaučera pogledati više u McChesney i Nichols (2010).

58 Evropska komisija, 2014. Opća uredba o skupnom izuzeću GBER, član 9, i Komunikacija 2014/C 198/02.

59 Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, 2009/C 257/01.

60 Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Transparenzgesetz), 2011, u Živković (2018).

elektroničkih medija i izvještaji njegovih korisnika objavljuju na web-stranici Vijeća za elektroničke medije. Ministarstvo finansija također prikuplja sve podatke i analizira učinkovitost državne pomoći u Hrvatskoj (Živković 2018).

Nadalje, transparentnost je u nekim slučajevima definirana detaljnije kroz konkretne upute za javne konkurse za podršku medijima. U programu za neprofitne medije u Hrvatskoj, npr., upute su sadržavale obavezu objavljivanja ne samo imena primalaca i iznosa državne pomoći, već i cijelu listu imena i ocjena svih aplikacija koji su dobili podršku, kao i onih koji je nisu dobili (Živković 2018).

Obaveza medija da podnose izvještaje o rezultatima i o potrošnji dobivenih sredstava još je jedan od važnih mehanizama transparentnosti. Primjer nalazimo u okviru finansiranja inovativnih projekata u Holandiji, gdje su mediji obavezani da podnose izvještaje o implementaciji projekata, bez kojih ne mogu dobiti preostali iznos pomoći. Ti izvještaji se redovno objavljuju na web-stranici Duch Journalism Funda (Van Zanten, 2018: 16).

Za kombiniranje podataka o pojedinačnim oblicima finansiranja medija iz javnih sredstava, koje bi omogućilo i bolji nadzor, u nekim državama se osiguravaju ujednačeni formati u kojima se ovi podaci objavljuju, obično u centraliziranoj i, u najboljim slučajevima, pretraživoj bazi. Takva je, npr., baza slovenačke Komisije za sprečavanje korupcije, koja omogućuje jednostavno pretraživanje svih novčanih transakcija javnog sektora, prema davaocu ili primaocu, gdje se za svakog primaoca prikažu i podaci o osnivačima, povezanim fizičkim i pravnim osobama itd.<sup>61</sup> Iskustva sa centralnim registrom podataka o državnoj pomoći medijima u Srbiji pokazuju da je neophodno uspostaviti mehanizme koji će osigurati blagovremeno dostavljanje tačnih i potpunih informacija.<sup>62</sup> U nekim državama možemo naći i primjere sveobuhvatnih izvještaja i analize državne pomoći,<sup>63</sup> koje su važan korak ka procjeni stvarnih učinaka ovih izdvajanja na kvalitet novinarstva i potrebe građana i omogućuju dobro utemeljene revizije budućih obrazaca finansiranja medija.

---

61 Dostupno na: <https://erar.si>

62 Baza uspostavljena 2015. godine dostupna je na: <http://www.apr.gov.rs>, a uključuje i podatke o vlasništvu nad medijima. Međutim, podaci su parcijalni i nije osigurana njihova pretraživost.

63 Takvu je analizu, npr., 2015. objavilo Ministarstvo kulture Republike Hrvatske.

## 6. ZAKLJUČCI: SMJERNICE ZA UNAPREĐENJE MODELA FINANSIRANJA MEDIJA IZ JAVNIH SREDSTAVA

Finansiranjem medija iz javnih sredstava država intervenira ne samo u ekonomsko tržište, već i u medijske slobode, pluralizam i “tržište ideja” (Bard i Bayer, 2016: 39). Ukoliko je tržište preslabo da omogući medijske slobode i pluralizam, izdvajanja za medije postaju neophodna kako bi se osigurale komunikacijske, kulturalne i demokratske potrebe društva. Uprkos bojazni da će direktna pomoć medijima povećati i utjecaj javnog sektora na uredničku politiku, praksa pokazuje da države sa najslobodnijim medijima imaju dugu tradiciju finansijske podrške za medije (Schweizer i dr., 2014: 5). Međutim, kako bi se osiguralo da javna sredstva zaista budu usmjerena na promociju komunikacijskih potreba građana, potrebno je razviti sistem finansiranja koji polazi od na činjenicama utemeljene definicije javnog interesa i povezanih kriterija dodjele pomoći, koji je zasnovan na transparentnim postupcima i uključuje adekvatne garancije prevencije eventualnih zloupotreba.

U tom je pravcu potrebno unaprijediti mehanizme finansiranja medija iz javnih sredstava u Bosni i Hercegovini. Za sada nije razvijen konkretan koncept javnog interesa kojem bi različiti oblici finansiranja trebali služiti, a krajnji cilj koji se nastoji postići – u drugim državama uglavnom definiran u terminima pluralizma, medijskih sloboda, kulturalnih i demokratskih potreba – u ovim izdvajanjima u BiH ostaje nejasan. Nedostatak transparentnosti iznosa i postupaka dodjele ovih sredstava, kao i nejasni i neprecizni kriteriji, otvaraju prostor za moguće zloupotrebe i zasigurno narušavaju percepciju javnosti o legitimnosti ovih izdvajanja i o neovisnosti medija koji su korisnici tih sredstava. Da bi se to promijenilo, potrebno je revidirati i unaprijediti postupke redovnih i pojedinačnih izdvajanja za javne i za privatne medije. U ovom izvještaju predstavljeni su primjeri dobro definiranih kriterija, koji mogu biti polazište za definiranje pravila formuliranja kriterija u svim obrascima finansiranja medija iz javnih bužeta u BiH. Kriteriji u drugim državama kreću se od tržišnih (utjecaj i publika), od organizacijskih (određeni broj uposlenih i sl.) preko kriterija vezanih za sadržaj (određeni obim originalno proizvedenog sadržaja, produkcija

sadržaja na određene teme i za/o određenim društvenim grupama), a u BiH se takvi kriteriji mogu primijeniti u mjeri u kojoj se procijeni da će podsticati medijske slobode i pluralizam i doprinijeti kvalitetu novinarstva i zadovoljenju potreba javnosti.

Legitimitet dodjele javnih sredstava medijima unapređuje se u sistemima gdje neovisne i stručne komisije, umjesto političkih tijela, donose odluke, te su u izvještaju predstavljeni i neki modeli kroz koje se osigurava i javnosti demonstrira legitimitet tih tijela.

U pogledu transparentnosti, spomenuti otvoreni postupci zasnovani na javnom pozivu spadaju u bolje primjere u poređenju s pojedinačnim odlukama bez javnih poziva, ali ih je u BiH potrebno nadalje unaprijediti na način da je u tekstu poziva jasno obrazložen postupak, kriteriji i način evaluacije medija, sastav komisije koja odlučuje o distribuciji tih sredstava, te da se osigura objava podataka i rezultata evaluacije nakon provedenog postupka. U izvještaju su predstavljeni primjeri transparentnih praksi u različitim fazama postupka dodjele sredstava, od objavljivanja poziva do objavljivanja rezultata.

Javni mediji u BiH, uključujući i tri javna RTV-servisa u Bosni i Hercegovini, lokalne i kantonalne emitere, te entitetske novinske agencije, nalaze se u položaju zavisnosti od lokalnih vlasti. Jedan od osnovnih razloga je neprimjerenost aktuelnih obrazaca njihovog finansiranja. Javni RTV-servisi su u finansijskoj krizi, a neki od lokalnih medija također funkcioniraju sa minimalnim sredstvima, dok entitetske novinske agencije i dio kantonalnih lokalnih emitera do sada imaju relativno stabilne izvore prihoda. Međutim, svi su ovi mediji u poziciji pretjerane finansijske zavisnosti od vlasti, usljed koje je njihova urednička neovisnost i služba javnosti ozbiljno ugrožena. Iskustva iz drugih zemalja i sekundarni izvori upućuju na neke od mogućih pravaca djelovanja, prije svega uvođenje višegodišnjeg finansiranja ovih medija, čime će minimizirati mogućnost uslovljavanja finansiranja pozitivnim izvještavanjem o nosiocima vlasti, te napuštanje modela direktnog finansiranja iz javnih budžeta. Nadalje, redovna izdvajanja javnih sredstava za ove medije potrebno je opravdati kroz dobro definiranu javnu ulogu, nadzor koji će potvrditi da se ta uloga ostvaruje, te demonstrirati da su javna sredstva korištena odgovorno, racionalno i isključivo za obavljanje funkcije javnog interesa.



U sistemu državne pomoći nije osigurano objavljivanje osnovnih informacija o državnoj pomoći u BiH, niti je osiguran veći nadzor nad ovim izdvajanjima za medije. Aktuelne inicijative civilnog društva u BiH usmjerene su na razvoj zakonodavstva koje uključuje pitanje transparentnosti vlasništva i finansiranja medija, ali do sada nema najava konkretnih promjena u tom pravcu. Kroz ovaj izvještaj zagovaramo druge paralelne pravce djelovanja: razvoj smjernica za dodjelu javnih sredstava medijima i usvajanje takvih pravila/smjernica u svim organima vlasti. Pritom smo svjesni da je sasvim moguće da će i dobro postavljene norme javnog interesa i mehanizmi sprečavanja zloupotreba u praksi biti izigrani, pa njihovo donošenje treba shvatiti kao nužan sastavni dio konstantnih napora za očuvanje legitimnosti raspodjele javnih sredstava medijima. Svakako je važno paralelno razvijati institucionalni i vaninstitucionalni nadzor i korektivne mehanizme u ovim postupcima, kroz djelovanje državnih revizija, antikorupcijskih organa, civilnog društva, novinara istraživača i drugih aktera, kao neizostavne elemente borbe za očuvanje demokratskih principa u finansijskim odnosima između vlasti i medija.

Alternativni modeli za buduće finansiranje medija i novinarstva koje bi u perspektivi trebalo razvijati i u BiH uključuju oslanjanje na porezna sredstva koja bi se distribuirala kroz posebno uspostavljen fond za kvalitetno novinarstvo, ali i filantropske i donacije građana, kao i finansiranje medija na osnovu pretplate, koje bi građani plaćali internetskim i kablovskim operaterima za pristup novinarskim platformama.<sup>64</sup> Za sada, potrebno je već postojeće modele finansiranja staviti u funkciju javnog interesa i komunikacijskih potreba građana.

---

64 Vidjeti više u Živković 2016 i u Njotea 2013.

## 7. PREPORUKE

Polazište za preporuke je Strategija za borbu protiv korupcije 2015–2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019, gdje je naznačena potreba za osiguranjem transparentnosti i legitimnosti finansiranja medija, ali nije preciziran način na koji to treba učiniti. Institucije koje su navedene kao odgovorne za provođenje ovih aktivnosti su: Regulatorna agencija za komunikacije, inspeksijski organi, javni servisi, sudovi i udruženja novinara. U Prvom izvještaju monitoringa provođenja Strategije (2016: 92), koji je izradio APIK, naznačeno je da RAK nije u mogućnosti implementirati ove aktivnosti jer nije u skladu sa njegovim nadležnostima, propisanim Zakonom o komunikacijama BiH, dok su sudovi, javni servisi, inspeksijski organi i udruženja samo spomenuti, ali njihova uloga ni kapaciteti nisu elaborirani. Spomenute institucije mogle bi djelomično doprinijeti unapređenju transparentnosti finansiranja medija – javni servisi kroz objavljivanje informacija o izvorima prihoda i poslovanju, inspeksijski organi kontrolom nad zakonitošću finansiranja medija i potrošnje tih javnih sredstava, pravosuđe u slučajevima gdje postoje sumnje u zloupotrebe kod dodjele i potrošnje ovih sredstava – međutim, očigledno je da njihovu ulogu treba precizirati, osigurati potrebne kapacitete i posvećenost institucija u provođenju tih aktivnosti. Nadležnosti RAK-a bi u perspektivi također mogle biti razvijane u pravcu djelovanja na promociji transparentnosti finansiranja medija, a i sam APIK i revizorski uredi bi mogli vršiti monitoring nad finansijskim odnosima između vlasti i medija, ali je i u tom slučaju potrebno osigurati resurse za takve aktivnosti.

Sve ove institucije i udruženja, kao i druge institucije sa nadležnostima u oblasti medija i komunikacija, mogle bi doprinijeti promociji smjernica za precizno definiranje kriterija, transparentnosti i neovisnog odlučivanja pri finansiranju medija iz javnih budžeta.

U nastavku definiramo osnovne smjernice koje bi mogla usvojiti svaka pojedinačna institucija, a njihovo usvajanje promovirati i primjenu pratiti za to ovlaštena tijela. Navedene preporuke prvenstveno ustupamo Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), koja njihovo usvajanje može promovirati u okviru nadležnosti za monitoring nad provedbom Akcionog plana. Integriranjem ovih smjernica

u svoja interna pravila i procedure institucije vlasti bi demonstrirale svoju posvećenost principima dobre uprave.

U preporukama su također date i specifične smjernice za institucije koje bi mogle doprinijeti lakšoj dostupnosti podataka o finansijskim izdvajanjima javnog sektora za medije. Važnost ovih pitanja prepoznata je i u drugim paralelnim inicijativama vladinog i nevladinog sektora,<sup>65</sup> te je moguće da će neka od ovih pitanja u narednom periodu biti riješena i zakonskim putem.

## 7.1. GENERALNE PREPORUKE

**I. Državno i entitetska ministarstva finansija** trebala bi osigurati jasno i ujednačeno identificiranje izdvajanja za medije u okviru budžeta organa vlasti. Preciznije, potrebno je osigurati dosljedno korištenje istih stavki iz kontnih planova za ista ili slična izdvajanja, pri čemu bi se jasno razgraničila redovna od pojedinačnih izdvajanja za medije, diferencirala izdvajanja prema namjeni – za finansiranje osnovnih troškova, za nabavku opreme, za produkciju određenih medijskih sadržaja i prema vrsti korisnika – javni, privatni ili neprofitni mediji, gdje bi se jasno identificirao krajnji korisnik. Takva pravila mogla bi se donijeti kroz posebne odluke, nove pravilnike ili izmjene postojećih pravilnika vezanih za kontne planove i računovodstvene klasifikacije.

**II. Centralno prikupljanje i objavljivanje podataka te ocjene rezultata finansiranja medija iz javnih sredstava.** Za ovu funkciju potrebno je jačati institucionalne kapacite, a za prikupljanje i objavljivanje informacija ovlastiti neovisne državne agencije poput RAK-a ili APIK-a. Pritom je potrebno prikupiti i objaviti podatke o svim izdvajanjima za medije, uključujući informacije o iznosima i namjeni tih izdvajanja, osnovnim karakteristikama medija koji su korisnici sredstava (njihova misija, javna

<sup>65</sup> Trenutno djeluje radna grupa u Ministarstvu prometa i komunikacija BiH, fokusirana na razvoj nacrtu zakona o elektronskim medijima, koji bi se trebao odnositi i na pitanja transparentnosti vlasništva i finansiranja medija. RAK, međutim, strahuje da će taj nacrt donijeti neka retrogradna rješenja (Media Sustainability Index, 2018). Projekt Mediji i javni ugled, koji vodi konzorcij nevladinih organizacija, među kojima je i Mediacentar, fokusiran je na preporuke i razvoj nacrtu zakona o transparentnosti medijskog vlasništva i transparentnosti oglašavanja. Vidjeti više na: <http://www.media.ba/bs/serijal/mediji-i-javni-ugled>. Sve ove aktivnosti mogu biti komplementarne i vode različitim sredstvima do istog konačnog cilja – transparentnijeg medijskog sistema i unapređenja medijskog integriteta.

uloga, poštivanje etičkih normi, poštivanje radnih prava itd.), o potrošnji sredstava i ocjenama o tome u kojoj su mjeri i na koji način postignuti postavljeni ciljevi konkretnog izdvajanja za medije (programski izvještaji koje podnose mediji koji su korisnici tih sredstava, evaluacije RAK-a i civilnog sektora, a koje uključuju analizu proizvedenih medijskih sadržaja, kao i eventualnih organizacijskih promjena na koje su utjecala javna sredstva, poput promjene u strukturi i broju zaposlenih, usvajanja statuta i pravilnika, garancija uredničke neovisnosti itd.).

**III. Institucije nadležne za medije i komunikacije (uključujući prvenstveno Vijeće ministara i RAK) trebaju ponovo pokrenuti raspravu o statusu javnih medija.** Umjesto redovnog godišnjeg finansiranja direktno iz budžeta organa vlasti (entitetske novinske agencije i kantonalni, gradski i općinski mediji), potrebno je osigurati modele finansiranja koji bi omogućili veći stepen autonomije (npr. kroz višegodišnje finansiranje, finansiranje kroz posebne fondove i neovisne procedure). Za tri javna RTV-servisa (BHRT, RTVFBiH i RTRS) potrebno je hitno iznaći efikasniji način prikupljanja i raspodjele RTV-takse. Za sve javne medije potrebno je dodatno osigurati bolje garancije uredničke neovisnosti i spriječiti institucije vlasti da uskrate finansiranje u slučaju neslaganja sa uredničkom politikom ili sa imenovanjem direktora/urednika.

**IV. Monitoringu finansiranja medija** treba posvetiti više pažnje. To znači da RAK, Vijeće za državnu pomoć, APIK i druge relevantne institucije trebaju nadgledati kako mediji koji primaju javna sredstva ostvaruju javni interes. Potrebno je jačati i njihove kapacitete za ovu funkciju. Potrebno je uvesti barem povremene finansijske revizije i revizije učinka državnih i entitetskih revizora koje se odnose na državnu pomoć medijima. Nadalje, civilni sektor i neovisni istraživači trebali bi djelovati na procjeni rezultata državne pomoći medijima u kontekstu dobrog finansijskog upravljanja, kvaliteta novinarstva, medijskih sloboda i pluralizma. Pritom treba razviti metodologiju koja bi omogućila procijenu da li su mediji koji su primili finansijska sredstva ispunili zadane/postavljene ciljeve sa finansijskog, organizacijskog i aspekta medijskih sadržaja, te da li su tako postavljeni ciljevi povezani s promocijom kvaliteta novinarstva, medijskih sloboda i pluralizma.

**V. Na svakom administrativnom nivou nadležna ministarstva ili druga tijela izvršne vlasti** (Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Ministarstvo prometa i komunikacija FBiH/Ministarstvo kulture i sporta FBiH, Ministarstvo saobraćaja i veza RS-a i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS-a, ministarstva kantona sa sličnim nadležnostima kao i (grado)načelnik na svakoj jedinici lokalne uprave) **trebaju usvojiti pravilnik/smjernice**, koje će zatim usvojiti i primjenivati svi javni organi i institucije na datom administrativnom nivou pri razvoju i provođenju programa dodjele javnih sredstava medijima. Takvim pravilnikom potrebno je promovirati legitimnost i transparentnost javnog finansiranja medija.

**VI. Donošenje takvog pravilnika trebaju zagovarati i njihovo usvajanje i primjenu nadgledati institucije sa nadležnostima vezanim za medije, komunikacije i transparentnost javne uprave, uključujući:**

- a) APIK, a u okviru nadgledanja primjene Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije. APIK bi mogao najprije javnim organima i institucijama preporučiti usvajanje takvog pravilnika i uputiti smjernice u pogledu sadržaja tog pravilnika, te evidentirati slučajeve njegovog usvajanja. U perspektivi, APIK bi mogao preuzeti i nadzor nad primjenom ovakvih pravilnika, pri čemu je potrebno razvijati kapacitete APIK-a za takav nadzor.
- b) Nadležna tijela izvršne vlasti, Institucija ombudsmena BiH, Regulatorna agencija za komunikacije i druge institucije sa nadležnostima u ovim pitanjima mogu također promovirati usvajanje pravilnika te sudjelovati u praćenju njihove primjene kroz redovan monitoring i/ili naručivanje povremenih analiza. Pritom je potrebno razvijati kapacitete ovih tijela za nadzor nad primjenom pravilnika.

Unapređenje kontnog plana omogućilo bi jasno i ujednačeno evidentiranje izdvajanja za medije kako u postupcima pojedinih institucija tako i u mogućem centraliziranom sistemu prikupljanja, objavljivanja i sistema nadzora nad tim izdvajanjima. Centralizirano prikupljanje i objavljivanje podataka svakako bi olakšalo pristup informacijama, te omogućilo sveobuhvatne ocjene rezultata ovih izdvajanja, ali će za njihovu uspostavu biti potrebno prevazići važna administrativna i ograničenja u pogledu resursa. Preporuke za uspostavu centraliziranog registra dio su drugih, već spomenutih paralelnih inicijativa civilnog sektora i u ovom izvještaju neće biti dalje elaborirane. U nastavku se fokusiramo na preporuke u pogledu sadržaja pravilnika za dodjelu javnih sredstava medijima, čije usvajanje se spominje u preporukama V i VI.

## 7.2. PREPORUKE ZA SADRŽAJ PRAVILNIKA ZA DODJELU JAVNIH SREDSTAVA MEDIJIMA

Pravilnik bi trebao sadržati norme transparentnosti, pravila u pogledu definiranja svrhe i kriterija raspodjele sredstava, te u pogledu sastava i imenovanja članova tijela koje bira medije kojima će javna sredstva biti dodijeljena. U nastavku je razrađen svaki od tih elemenata pravilnika.

### Norme transparentnosti

#### a) Transparentnost u pogledu registriranja i objavljivanja informacija o dodijeljenim sredstvima

- **Različita izdvajanja sredstava za medije jasno kategorizirati, definirati, te osigurati njihovo dosljedno i ujednačeno evidentiranje.** Pritom treba jasno razgraničiti redovna od pojedinačnih izdvajanja za medije, te različito evidentirati izdvajanja prema vrsti korisnika – javni, privatni ili neprofitni mediji, kao i prema namjeni – za finansiranje osnovnih troškova, za nabavku opreme, za produkciju određenih medijskih sadržaja i sl.
- **Sredstva namijenjena/dodijeljena medijima označiti jasno i na jedinstven način u okviru budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta i prema prethodno utvrđenoj kategorizaciji.**
- **Informacije o dodijeljenim sredstvima proaktivno i redovno objavljivati na web-stranici datog organa ili javne institucije (kao poseban sadržaj ili u okviru usvojenih budžeta i izvještaja o potrošnji budžeta, gdje izdvajanja za medije trebaju biti jasno vidljiva i kategorizirana prema prethodno naznačenim smjernicama).** Pored toga, u izvještajima o potrošnji budžeta ili u posebnom sadržaju o

izdvajanjima za medije na web-stranici objaviti nazive konkretnih medija koji su korisnici tih sredstava.

#### b) Transparentnost u pogledu procedure dodjele sredstava

- **Proaktivno objavljivanje informacija o postupcima dodjele pojedinačne pomoći medijima**, uključujući objavu, na web-stranicama i u službenim listovima, javnog poziva (gdje je to primjenjivo), jasnih kriterija dodjele sredstava i načina izbora medija kojima će sredstva biti dodijeljena, detalja o proceduri ocjenjivanja aplikacija, te informacija o sastavu tijela koja ocjenjuju pristigle prijedloge i, na kraju, rezultata selekcije i ocjena svih medija.
- **Proaktivno objavljivanje informacija o postupcima redovnih izdvajanja za javne medije**, uključujući objavu informacija o propisanom načinu utvrđivanja njihovog budžeta, o konkretnim postupcima utvrđivanja budžeta za javne medije i eventualnih odstupanja od propisanih procedura, objavljivanje eventualnih inputa sa rasprava o budžetima ovih medija.

#### c) Transparentnost u pogledu potrošnje i efekata dodijeljenih sredstava

- **Proaktivno objavljivanje informacija o potrošnji dodijeljenih sredstava, na web-stranicama organa vlasti** (uključujući izvještaje o izvršenju budžeta javnih medija, finansijske izvještaje za pojedinačna izdvajanja za medije, te izvještaje finansijske revizije), kao i o postignutim rezultatima i ciljevima u finansijskom, programskom i organizacijskom smislu (programski izvještaji koje podnose mediji, revizije učinka koje provode revizorski uredi, neovisne analize vrste i kvaliteta medijskih sadržaja u odnosu na postavljene ciljeve, izvještaji RAK-a i Vijeća za štampu o kršenju programskih i etičkih normi itd.).

## Pravila za ciljeve i kriterije finansiranja medija iz javnog budžeta:

a) U pogledu redovnog finansiranja javnih medija direktno iz budžeta entitetskih/kantonalnih/lokalnih vlasti donošenjem pravila i kriterija finansiranja treba minimizirati samovolju aktuelnih nosilaca vlasti te spriječiti proizvoljno uskraćivanje ili određivanje visine tih sredstava. Pravilnik zbog toga treba uključivati:

- odredbu prema kojoj se minimalni garantirani iznos direktnog finansiranja javnih medija iz entitetskog/kantonalnog/gradskog/općinskog budžeta određuje na **višegodišnjoj osnovi**, a potvrđuje se ili se iznos povećava u procesu usvajanja jednogodišnjeg budžeta date institucije vlasti.
- odredbu prema kojoj će se visina budžetskih sredstava za konkretan javni medij utvrditi na osnovu **relevantne procjene troškova potrebnih za obavljanje javne funkcije tog medija**. Konkretna organ vlasti treba naručiti takvu analizu za javne medije koje finansira iz svog budžeta.
- Redovno finansiranje javnih medija treba usloviti ispunjavanjem sljedećih formalnih kriterija: a) **utvrđivanjem i objavljivanjem** (na njihovim web-stranicama) **programskih ciljeva datog medija** za naredni period, koji su zasnovani na javnom interesu; programske ciljeve definirati preciznije od minimalnih zahtjeva propisanih pravilima RAK-a. U budućoj procjeni djelovanja ovih medija trebalo bi pratiti ostvarivanje definiranih programskih ciljeva: b) **podnošenjem i objavljivanjem prethodnih izvještaja o radu** (uključujući finansijske, organizacijske i programske elemente) i revizorskih izvještaja (ako su za dati medij rađeni), kao i c) **usvajanjem i objavljivanjem formalnih garancija uredničke neovisnosti** u tim medijima (statuti u kojima se definira zaštita urednika i novinara od proizvoljnih smjena, te predviđa klauzula savjesti koja novinarima garantira pravo da odbiju poslove koji nisu u skladu s profesionalnom etikom i novinarskom autonomijom).
- Pravilnikom državnih i entitetskih vlasti treba i od tri javna RTV-servisa (BHRT, RTRS, RTVFBiH) zahtijevati ispunjenje prethodno navedenih formalnih uslova (definiranje programskih ciljeva, objavljivanje izvještaja o radu i revizorskih izvještaja, unapređenje



statuta u pogledu garancija uredničke i novinarske autonomije), čime će ovi mediji demonstrirati minimum odgovornosti prema javnosti.

- S obzirom na to da nije isključeno buduće redovno finansiranje **tri javna servisa** direktno iz budžeta vlasti, posebno za RTRS, jer je zakonom o RTRS-u otvorena ta mogućnost, potrebno je pravilnikom državnih i entitetskih vlasti definirati pod kojim bi okolnostima takvo finansiranje moglo biti odobreno. S obzirom na to da se direktno finansiranje generalno smatra lošim rješenjem, kojim se ugrožava neovisnost javnih servisa, pravilnikom ovu mogućnost treba svesti samo na privremenu mjeru u slučaju ekstremnih finansijskih poteškoća javnog emitera i do što hitnijeg donošenja boljeg rješenja za prikupljanje sredstava putem RTV-takse.

**b) U pogledu pojedinačnih izdvajanja za medije** iz budžeta organa vlasti pravilnikom također treba minimizirati samovolju aktuelnih nosilaca vlasti te spriječiti proizvoljno odlučivanje kroz jasnije kriterije i uslove dodjele te pomoći. Pravilnik zbog toga treba uključivati:

- Zahtjev da se pojedinačna izdvajanja u principu unaprijed planiraju kroz razvijene **programe pomoći**, koji će biti objavljeni na web-stranici datog organa vlasti, u kojima će biti definirana svrha tih izdvajanja, osnovni kriteriji koje mediji trebaju zadovoljiti da bi mogli dobiti sredstva, način raspodjele tih sredstava, način izbora medija koji će dobiti sredstva i sastav komisija koje će napraviti izbor. Svaki od tih programa u principu treba biti zasnovan na transparentnoj proceduri, prema javnom pozivu.
- U pogledu **svrhe izdvajanja**, program treba jasno definirati javni interes kojem finansiranje služi, koji treba biti povezan s principima medijskih sloboda, pluralizma, komunikacijskih, kulturalnih i/ili demokratskih potreba društva. Finansiranje može biti usmjereno na pokrivanje redovnih troškova medija i/ili na finansiranje proizvodnje posebnih sadržaja. U svakom slučaju, potrebno je postaviti **eliminatorene kriterije**, poput transparentnosti finansiranja i vlasništva i odgovornosti korisnika javnih sredstava, koje mediji ispunjavaju time što objavljuju informacije o vlasnicima, glavnim izvorima prihoda, te informacije o njihovom postupanju po eventualnim odlukama RAK-a/Vijeća za štampu u vezi s njihovim sadržajima. Također, treba spriječiti da o finansiranju konkretnog medija odlučuju osobe koje

su s tim medijem povezane kroz vlasničke, finansijske ili lične linije (alternativni članovi komisije ili isključivanje takvih medija). Ostali **kriteriji izbora medija trebaju biti definirani što preciznije** kako bi se ograničila diskrecija organa koji vrše selekciju. Pritom kriteriji trebaju biti vezani za: a) **generalne karakteristike medija**, koje mogu biti **organizacijske** (npr. određeni broj uposlenih i izmirene obaveze prema njima, postojanje statuta kojima se štiti autonomija urednika i novinara kroz dobru zaštitu od proizvoljnih smjena i kroz klauzulu savjesti itd.), **tržišne** (određen utjecaj, čitanost/gledanost/slušanost/posjećenost i udio u ukupnim oglašivačkim prihodima na tržištu) i **vezane za medijske sadržaje** (npr. određeni obim originalnih sadržaja, općeinformativni karakter sadržaja, demonstrirana orijentacija medija prema javnom interesu, ljudskim pravima ili drugim demokratskim principima, izvještavanju o određenim društvenim grupama, odnosno za određene društvene grupe, programima na jezicima nacionalnih manjina itd.). Ukoliko je riječ o finansiranju produkcije određenih sadržaja, **dodatni kriteriji** trebaju biti vezani za kvalitet prijedloga tih sadržaja i njihovu usklađenost sa ciljevima programa. Potrebno je jasno obrazložiti zašto su postavljeni konkretni ciljevi i konkretni kriteriji.

- **Obrazložiti i specificirati način na koji će sredstva biti distribuirana**, tj. način utvrđivanja iznosa koji će biti dodijeljen pojedinačnim medijima. U slučaju finansiranja operativnih troškova medija, način izračunavanja nužno će biti zasnovan na broju zaposlenih, informacijama o operativnim troškovima iz prethodnog perioda i informacijama o količini i vrsti sadržaja koji medij proizvodi. Dodatno, ukoliko je cilj programa npr. da se više pomogne mediji sa nižim prihodima od oglašavanja i manjom publikom, onda treba koristiti koeficijente koji će ići u prilog takvim, slabijim medijima.
- U pogledu **načina izbora medija** kojima će sredstva biti dodijeljena, treba jasno definirati postupke, način ocjenjivanja medija, te sastav tijela koja će donijeti odluke.
- U pogledu **odgovornosti medija korisnika** tih sredstava, kroz program treba jasno definirati **obavezu medija da podnosi periodične izvještaje** o utrošku tih sredstava i o rezultatima u programskom, organizacijskom, tržišnom ili drugom smislu.

- Jasno propisati da finansiranje medija **ne smije biti provedeno po pojedinačnim odlukama i/ili bez javnog poziva**, niti se za takva izdvajanja trebaju koristiti sredstva budžetske rezerve. Za eventualnu dodjelu viška prihoda iz javnih institucija i preduzeća treba osigurati transparentan postupak i definirati program pomoći sa gore definiranim elementima (ciljevi, kriteriji itd.).
- U pogledu **pojedinačnih izdvajanja za javne medije**, potrebno je jasno definirati pod kojim se uslovima ona mogu odobriti. Sredstva pritom mogu biti namijenjena za operativne troškove javnih medija, što se pravilnikom, međutim, treba svesti na rijetku praksu, samo u slučaju izuzetnih i ekstremnih finansijskih poteškoća javnog medija. Pravilnikom također treba propisati da sredstva namijenjena za finansiranje konkretnih programa mogu biti dodijeljena i javnim medijima ukoliko se ocijeni da bolje ispunjavaju definirane kriterije datog programa finansiranja medija.

**Pravila za sastav tijela koja u pojedinačnim izdvajanjima biraju medije kojima će biti dodijeljena javna sredstva, odnosno koja odobravaju redovna izdvajanja za javne medije:**

- Pravilo prema kojem se definira da se za donošenje odluka o finansiranju medija uspostavlja u pravilu **neovisno ekspertsko tijelo**, da se članovi i članice biraju po javnom pozivu, gdje je dominantan kriterij stručnih znanja vezanih za medije, komunikacije, demokratiju i ljudska prava. U sastavu tog tijela treba propisati i učešće predstavnika različitih grupa, uključujući predstavnike udruženja novinara. Također treba propisati da se javno objave rezultati i obrazloženje izbora te biografije izabranih članova i članica tog tijela. Pravilnikom treba propisati da politička tijela ne smiju donositi odluke o finansiranju medija, ali kompetentne osobe iz stručnih službi organa vlasti mogu biti članovi tih tijela. Pravilnikom treba propisati i koja tijela vrše izbor te stručne službe, ukoliko je to moguće sastavljena od kompetentnih uposlenika i uposlenica datog tijela, koji nisu politički izabrani zvaničnici. Kroz ovako definiran sastav i način izbora ekspertskog tijela bio bi donekle smanjen politički utjecaj na rezultate izbora medija.

- U slučaju **redovnog finansiranja javnih medija** (lokalnih i kantonalnih emitera i federalnih novinskih agencija) njihov budžet usvaja zakonodavno tijelo pri usvajanju ukupnog budžeta tog organa vlasti, ali, kroz ranije navedeno višegodišnje utvrđivanje minimalnog iznosa visine finansiranja i onemogućavanje uskraćivanja tih sredstava, isključila bi se zloupotreba ovog oblika finansiranja medija za političke pritiske. Dodatno, kako je ranije navedeno, utvrđivanje visine izdvajanja za ove medije treba zasnivati na procjeni neovisnih eksperata o sredstvima potrebnim za ostvarenje javne funkcije ovih medija i njihovih programskih ciljeva. Izbor tih eksperata treba se zasnivati na sličnim principima kao i izbor gore spomenutog ekspertskeg tijela (javni poziv, jasni kriteriji stručnosti i iskustva u medijskim istraživanjima i znanja vezana za poslovanje medija, norme protiv konflikta interesa, objavljivanje rezultata izbora i obrazloženja, te biografija izabranih eksperata).
- Pravilnikom definirati **norme protiv konflikta interesa**, na način da se onemogući da donosioci odluka imaju direktne ili posredne interese u medijskim i srodnim poslovnim subjektima; također se treba isključiti učesće kandidata koji obavljaju zvaničnu javnu ili stranačku funkciju. Pritom je potrebno sastaviti izjavu s pitanjima vezanim za mogući konflikt interesa, na koje svaki kandidat mora odgovoriti, potpisati ih i podnijeti zajedno sa biografijom, pri prijavljivanju na javni poziv. Izjava izabranih kandidata se objavljuje zajedno sa njihovim biografijama.

Na svakom administrativnom nivou potrebno je usvojiti i primjenjivati pravilnik/programe/smjernice za dodjelu javnih sredstava medijima. Ove naše preporuke mogu poslužiti kao osnov za definiranje takvih pravilnika/programa/smjernica. Dodatno preciziranje pravilnika/programa/smjernica na svakom administrativnom nivou treba uzeti u obzir specifične potrebe date zajednice, a u procesu razvoja pravilnika trebalo bi konsultirati lokalnu javnost.

APIK pritom može pokrenuti inicijativu i raspravu o donošenju takvih zajedničkih i pojedinačnih smjernica s predstavnicima različitih nivoa vlasti, a organizacije civilnog društva, kao što je naša, mogu se na poziv agencije uključiti u tu raspravu i konsultacije te pomoći u izradi tih dokumenata.

## BIBLIOGRAFIJA

- Article 19. 2016. *Freedom of Expression and State Aid to Media (update)*.
- Bárd, Petra, i Judit Bayer. *A Comparative Analysis of Media Freedom and Pluralism in the EU Member States*. European Parliament.
- Barišić, Maja, Marko, Davor i Bosankić, Nina. 2016. *Performance Evaluation of USAID Strengthening Independent Media (SIM) Activity*. USAID.
- Benson, Rodney i Powers, Mathew. 2011. *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*. New York University: Free Press.
- Bulić, Muris i Asmir Ćilimković. 2015. *Sistem državne pomoći BiH, Zakon i praksa*. Tuzla: Centar civilnih inicijativa.
- Dias, Pedro, i Aleksandra Antoniadis. 2007. *Increased transparency and efficiency in public service broadcasting. Recent cases in Spain and Germany*.
- Gorinjac, E. 2014. "Kantonalni vlastodršci: Žele televizije za vlastitu promociju, a novinare ne plaćaju". *Klix.ba*.
- Halilović, Mehmed. 2016. "Dvostruki aršini: netransparentni mediji zagovaraju transparentnost vlasti". *MC Online*.
- Hodžić, Sanela. 2014. "Bosna i Hercegovina", u *Značaj medijskog integriteta: Vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti. Regionalni pregled i istraživački izvještaj o medijskom integritetu u Bosni i Hercegovini*, urednice Brankica Petković, Sandra Bašić Hrvatini i Sanela Hodžić, 80–76. Sarajevo: Fondacija Mediacentar.
- Hodžić, Sanela. 2016a. *Vraćanje javnog interesa u finansijske odnose između javnog sektora i medija*. Sarajevo: Fondacija Mediacentar.
- Hodžić, Sanela. 2016b. *Finansijske veze između medija i države u Bosni i Hercegovini, Sve ovisniji i poslušniji mediji*. Ljubljana: Mirovni institut, Institut za suvremene društvene i političke studije.
- Jurić, Berislav. 2017. "HNŽ: Javni novac u privatnim medijima". *MC Online*.
- Lange, Yasha (ur.). 2009. Živjeti zajedno. "Priručnik o standardima Vijeća Evrope o doprinosi medija društvenoj koheziji, interkulturalnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji i demokratskoj participaciji". Strasbourg: Vijeće Evrope.
- McChesney, Robert W i John Nichols. 2010. *The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution that Will Begin the World Again*. New York: PublicAffairs.
- Nikolić, Milena. 2016. "Fantomaska novinarska udruženja". *Fairpress.eu*.

- Njotea, Rafael, 2013. "News - Alternative Funding Series 1: The Third Way". *Journalismfund.eu*.
- Medić, Nevena, i Anida Sokol. 2017. "(Ne)transparentnost poslovanja javnih lokalnih medija". *MC Online*.
- Međedović, Aldin. 2010. *Analiza javnih rashoda u tranzicijskim zemljama s fokusom na Bosnu i Hercegovinu*.
- Media Sustainability Index. 2018. *Bosnia and Herzegovina*.
- MC Online. 2016a. "Institucije u BiH finansiraju medije sa desetinama miliona maraka godišnje".
- MC Online. 2016b. "Skoro svaki drugi zahtjev po ZOSPI ne bude odgovoren".
- N1. 2018. "Podijeljeno 1,6 miliona KM iz budžetskih rezervi BiH".
- Omerović, Azra. 2017. "Interventna sredstva Predsjedništva i Vijeća ministara: Milion maraka podijeljeno medijima odanim vlastima!" *Žurnal.info*.
- Pickard, Victor, Josh Stearns, i Craig Aaron. 2010. *Saving the News: Towards a National Journalism Strategy, Free Press*.
- Popović, H. 2014. "Croatia". U *Media Integrity Matters*, uredila Brankica Petković. SEE Media Observatory, 194–256.
- Psychogiopoulou, Evangelia. 2013. "State Aid for the Press in the EU: Legal Issues and Trends". U *State aid for newspapers: Theories, cases, actions*, uredio Paul Murschetz, 85–98. London. Springer-Verlag.
- Rajko, Alen. 2014. *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja*. Sarajevo: Analitika.
- Repa, Lukas i Tosics, Nora. 2009. *Commission and Germany agree on better control for the use of State aid in the broadcasting sector*.
- Schweizer, Corinne, Manuel Puppis, Mattias Künzler, i Samuel Studer. 2014. *Public funding of private media*. London School of Economics and Political Science.
- Sejdinović, Nedim. 2018. "Srbija, Hrvatska, CG: Transparentno državno finansiranje medija - mrtvo slovo na papiru". *MC Online*.
- Sokol, Anida. 2017a. *Obrasci finansiranja medija iz javnih budžeta: Politički pritisci i finansijska nestabilnost*. Uredila Sanela Hodžić. Sarajevo: Fondacija Mediacentar.
- Sokol, Anida. 2017b. *Ko odlučuje o finansiranju medija i medijskoj politici? Politička tijela u ulozi medijskih eksperata*. Uredila Sanela Hodžić. Sarajevo: Fondacija Mediacentar.
- Sokol, Anida. 2017c. *Da li mediji polažu račune za javni novac koji troše?* Uredila Sanela Hodžić. Fondacija Mediacentar.

- Sokol, Anida. 2017d. *Kriteriji finansiranja medija: slabo regulirani, neadekvatni ili nepostojeći*. Uredila Sanela Hodžić. Fondacija Mediacentar.
- Sokol, Anida. 2017e. “Budžet RTV Zenica u rukama vlasti”, *MC Online*.
- Tosics, Nóra, Ronald Van de Ven, Ronald, i Alexander Riedl. 2008. *Funding of public service broadcasting and State aid rules — two recent cases in Belgium and Ireland*.
- Unkić, Hilma. 2017. “Fond za zaštitu okoliša FBiH: Novac medijima po nepreciznim kriterijima”. *MC Online*.
- Van Zaten, René. 2018. *Medijske politike u svijetu koji se mijenja*. Mediacentar.
- Voloder, Nermina. 2016. “Informacije o radu javnih medija u BiH nisu tajne, ali nisu ni javne”. *MC Online*.
- Živković, Milan. 2016. *Alternative Models for Independent Media Funding. Who will Pay for Journalism*. Peace Institute, Institute for Social and Political Studies: Ljubljana.
- Živković, Milan. 2018. “Dio I: Međunarodni standardi i uvidi iz drugih zemalja”, u *Finansiranje medija iz javnog sektora*, uredila Sanela Hodžić. Projekt Mediji i javni ugled.

## DEKLARACIJE, PREPORUKE I STRATEGIJE

- Centralno-evropska inicijativa. 2001. *CEI Instrument for the protection of minority rights*. Trst.
- EU. 2009. *Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting*.
- Evropska komisija. 2014a. *General Block Exemption Regulation - GBER*.
- Evropska komisija. 2014b. *Komunikacija 2014/C 198/02. Framework for State aid for research and development and innovation*.
- Evropska komisija. 2014c. *Competition policy brief*.
- Evropski parlament. 2013. *EP Resolution on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU 2011/2246(INI)*.
- OSCE High Commissioner on National Minorities. 1998. *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*.
- Vijeće Evrope. 1982. *Declaration on the Freedom of Expression*.
- Vijeće Evrope. 1992. *European Charter for Regional and Minority Languages*.
- Vijeće Evrope. 1995. *Framework Convention on the Protection of National Minorities*.

- Vijeće Evrope. 1999. *Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism.*
- Vijeće Evrope. 2017. *Draft Recommendation CM/Rec(201x)xx of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership, Sixth revised draft.*

## IZVJEŠTAJI

- APIK. 2015. *Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019.*
- APIK. 2016. *Prvi izvještaj monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. i Akcionog plana za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019.*
- Evropska komisija. 2015. *Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2015, nezvanični prijevod.*
- Evropska komisija. 2016. *Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016, nezvanični prijevod.*
- Ministarstvo kulture Republike Hrvatske. 2015. *Nacionalni izvještaj o medijima, Treći medijski sektor.*
- Ured za reviziju institucija BiH. 2015. *Izvještaj revizije učinka transparentnosti radainstitucija BiH.*
- Ured za reviziju institucija BiH. 2016a. *Izvještaj o izvršenju budžeta Institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2015. godinu.*
- Ured za reviziju institucija BiH. 2016b. *Izvještaj Revizije učinka, upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine 2016.*
- Ured za reviziju institucija u FBiH. 2016. *Izvještaj o finansijskoj reviziji Općine Živnice 2015.*

## ZAKONI, KODEKSI I PRAVILA

- Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija.
- Kodeks o komercijalnim komunikacijama.
- Pravilnik o fondu za posticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija. Hrvatska. *Narodne novine*, 150/2013.
- Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga.



- Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija.
- Uredba o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj. *Službeni glasnik Republike Srpske*. 105/13.
- Uredba o namjeni, kriterijima i uvjetima za dodjelu državne pomoći u FBiH. *Službene novine FBiH* 99/13.
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine. *Službene novine FBiH* 109/12.
- Zakon o javnim preduzećima RS. *Službeni glasnik Republike Srpske*. 75/2004. 78/11
- Zakon o sistemu državne pomoći. *Službeni glasnik BiH* 10/12.
- Zakona o izmjenama i dopunama zakona o Radioteleviziji Republike Srpske. *Službeni glasnik* 83/13.
- Zakon o lokalnoj samoupravi Federacije. *Službene novine FBiH* 49/06, 51/09.
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske*. 97/16.
- Zakon o elektroničkim medijima. *Narodne novine*.153/09, 84/11 i 94/13.
- Zakon o javnom informisanju i medijima Srbije. *Službeni glasnik Republike Srbije*, 83/2014, 58/2015 i 12/2016.

## ODLUKE U SLUŽBENIM GLASNICIMA

- Ministarstvo za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport Bosansko-podrinjsko Kantona Goražde. *Program utroška sredstava Ministarstva za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport sa ekonomskog koda 614 100 (KAN 003) – Ostali tekući transferi – informisanja za 2016. godinu*. *Službene novine BPK*, 5/16.
- Odluka o interventnom korištenju sredstava tekuće rezerve. *Službeni glasnik BiH* 2/17.
- Odluka o upotrebi dijela sredstava akumuliranog viška prihodima nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH* 9/17.
- Odluka o odobravanju sredstava tekuće budžetske rezerve budžeta institucija BiH i Međunarodnih obaveza BiH za 2017. godinu. *Službeni glasnik BiH* 8/18.
- Pravilnik o kriterijima i postupku dodjele sredstava medijskim subjektima na području Grada Tuzla. *Službeni glasnik Grada Tuzla*. 5/16.
- Savjet za državnu pomoć. *Rješenje*. *Službeni glasnik BiH*. 11/16: 224–230.

Savjet za državnu pomoć. *Rješenje. Službeni glasnik BiH*. 45/16: 14–22.  
Vlada Tuzlanskog kantona. 2016. *Odluka o utvrđivanju kriterija, uslova i raspodjele sredstava* Ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport Tuzlanskog kantona za 2015. godinu. *Službene novine Tuzlanskog kantona*, 12/15

## INTERVJU I PISANA KORESPONDENCIJA:

Armin Mujkić, savjetnik gradonačelnika Zenice, intervju, 13. 3. 2017.  
Enesa Hrustemović, direktorica RTVBihać, intervju, 19. 5. 2017.  
Mirna Stanković Luković, novinarka, CRMA, pisana korespondencija, 30. 3. 2017.  
Mensur Begić, stručni savjetnik za informiranje, Kabinet premijera, Vlada TK, intervju, 12. 7. 2017.  
Muris Bulić, Centar civilnih inicijativa Tuzla, intervju, 27. 2. 2017.  
Rato Rajak, načelnik Općine Rudo, pisana korespondencija, 24. 2. 2017.  
René Van Zanten, direktor Dutch Journalism Funda, pisana korespondencija. 23.2.2018.  
Vlado Blagojević, generalni sekretar, Generalni sekretarijat Vlade Republike Srpske, pisana korespondencija, 17. 3. 2017.  
Zorica Rulj, portparol, Ministarstvo civilnih poslova, pisana korespondencija, 28. 3. 2017 i 5. 4. 2017.

## O AUTORICAMA:

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

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

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i  
Hercegovine, Sarajevo

**Hodžić, Sanela i Sokol, Anida**

Izveštaj sa preporukama Transparentnije  
i legitimnije finansiranje medija iz javnih  
budžeta: Smjernice za javne organe u BiH  
/ Sanela Hadžić i Anida Sokol, - Sarajevo:  
Mediacentar, 2018.- 63 str.; 23 cm.

ISBN