



Ovaj projekat finansira EU



U potrazi za boljom regulacijom transparentnosti vlasništva i finansiranja medija iz javnih budžeta

O izvještaju i o metodološkom okviru

Cilj ove analize jeste dati pregled aktuelnih regulativa i praksi u Bosni i Hercegovini (BiH) koje se tiču transparentnosti vlasništva i finansiranja medija iz javnih budžeta, te pregled praksi u drugim zemljama, kako bi se dale supstancijalne preporuke za unapređenje politika u ovoj oblasti. Analiza i preporuke će biti osnov za zagovaranje transparentnosti vlasništva i naprednih obrazaca finansiranja medija iz javnih budžeta, koje će u perspektivi doprinijeti sprečavanju zloupotreba u navedenim oblastima, te unaprijediti medijski integritet i pluralizam.

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

Prvo poglavlje ovog izvještaja posvećeno je pitanjima vezanim za transparentnost vlasništva nad medijima, u **drugom dijelu** fokus je na direktnom finansiranju medija iz budžeta javnih organa. Svako poglavlje zasnovano je na analizi zakonskog i regulatornog okvira u Bosni i Hercegovini, pregledu aktuelnih praksi u BiH, kao i pregledu regulativa Evropske unije (EU), te politika i praksi u drugim državama, uz naglasak na dobre prakse. Na kraju oba dijela izvještaja date su preporuke za razvoj zakonskog, regulatornog i institucionalnog okvira, kako bi se ova pitanja pokrenula s mrtve tačke.

Analiza je prvenstveno zasnovana na sekundarnom istraživanju, koje uključuje:

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

Gdje je to potrebno, analiza je dopunjena uvidima iz primarnog istraživanja, koje uključuje intervjue (u dijelu o finansiranju), te prikupljanje informacija kroz direktne kontakte sa relevantnim institucijama, organizacijama i pojedincima (u oba dijela). Analiza uključuje i konsultacije sa ekspertima (iz BiH i šire), koje su dio primarnog istraživanja, a održale su se u formi pisanih komentara, te individualnih i zajedničkih *online* i *in vivo* konsultacija o navedenim pitanjima.



Ovaj projekat finansira EU



I. Transparentnost medijskog vlasništva

Sažetak

Ovaj izvještaj demonstrira snažnu potrebu za unapređenjem transparentnosti vlasništva nad medijima i srodnim sektorima u Bosni i Hercegovini. Nedostatak regulacije medijskog vlasništva rezultirao je apsolutnim odsustvom uvida u to koji pojedinci i interesi stoje iza medijskih operacija, što državi onemogućava adekvatno reguliranje koncentracije vlasništva, stranog vlasništva i konflikta interesa u medijima i povezanim sektorima i, u konačnici, sprečava razvoj naprednih politika koje bi promovirale kvalitetno novinarstvo od javnog interesa. Nadalje, nedostatak informacija o vlasništvu povlači mogućnost pritisaka i utjecaja na uredničku autonomiju i medijske sadržaje, koji ostaju skriveni od suda javnosti i onemogućavaju građanima racionalan osnov za izbor medija kojima će dati povjerenje.

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

obuhvatili svi medijski sektori (radio i TV-emiteri, štampani mediji, *online* mediji, novinske agencije) i s medijima povezani sektori (kompanije koje rade mjerenja gledanosti/slušnosti

- osigurala transparentnost ne samo u pogledu direktnih vlasnika i vlasničkih udjela, nego i u pogledu a) informacija o indirektnim i beneficijarnim vlasnicima i interesima u medijskim organizacijama, b) detalja o interesima medijske organizacije (kao i pojedinačnih *stakeholdera*) u drugim kompanijama (posebno drugim medijima, oglašivačkim agencijama, glavnim oglašivačima, kompanijama koje vrše mjerenja gledanosti/slušnosti/čitivosti/posjećenosti medija), c) informacija o interesima pravnih i fizičkih osoba povezanih sa vlasnicima (poput članova porodice, članova odbora čiji je član i medijski vlasnik, suvlasnika u poslovima u kojima medijski vlasnik ima interese itd.), d) informacija o glavnim izvorima prihoda medija, e) detalja o političkim i drugim afilijacijama vlasnika, kao i f) informacija o menadžerskim strukturama i glavnim urednicima medija;
- ovlasila i kapacitirala odgovarajuća institucija da ove podatke prikuplja i, idealno, javno objavljuje u centraliziranoj i pretraživoj elektronskoj bazi, te kako bi se kapacitirala i ovlasila odgovarajuća institucija za monitoring tačnosti ovih podataka i sankcije za medije koji ih ne dostave u potpunosti i blagovremeno;
- usvojile norme za reguliranje: a) prekomjerne koncentracije stranog vlasništva koje bi ugrozilo medijski pluralizam i omogućilo koruptivne prakse, b) konflikta interesa, kako bi se vlasništvo nad medijima učinilo nespojivim sa bilo kojom pozicijom unutar medijskih regulatora, javnih emitera, te dužnostima/funkcijama u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti. Potrebno je osigurati monitoring nad njihovom implementacijom.

Krajnje je vrijeme da nadležne institucije u BiH započnu razvoj naprednih medijskih politika, te, u skladu s preporukama EU i najboljim praksama, reguliraju transparentnost medijskog vlasništva. Do



Ovaj projekat finansira EU



uspostave sistema koji bi predvidjela gore naznačena regulativa transparentnosti vlasništva potreban je hitan angažman nadležnih organa da povećaju transparentnost medijskog vlasništva kroz postojeće sisteme registracije poslovnih subjekata i organizacija, kroz objavljivanje registra RAK-a s podacima o vlasništvu nad elektronskim medijima i olakšan pristup informacijama na zahtjev. Pored toga, u cijelom procesu neophodan je napor civilnog sektora i medija u prikupljanju, analizi i objavljivanju podataka, podizanju svijesti o važnosti transparentnosti medijskog vlasništva, *policy* analizama i preporukama, te, na kraju, u zagovaranju adekvatnih rješenja na nivou politika i monitoringu njihove primjene.

Preporuke za povećanje transparentnosti medijskog vlasništva u BiH

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

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

1. Donijeti zakonska rješenja za transparentnost vlasništva nad medijima: Uobičajene norme transparentnosti kompanija u okviru poslovnog prava nisu dovoljne da osiguraju značajne uvide u informacije o vlasnicima u medijskom sektoru. Osim toga, postoje argumenti za zagovaranje veće transparentnosti medijskih kompanija budući da je njihova uloga presudna u informiranju javnosti, podršci političkoj debati i utjecaju na javno mnijenje. Gore spomenute neobavezujuće međunarodne norme i Smjernice EU za zemlje pridruživanja također mogu biti polazište za zagovaranje normi transparentnosti. Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, ratificirana i na snazi u BiH od 2002. godine, član 10, propisuje obavezu države da garantira efektivan pluralizam, pa bi takvu obavezu trebalo konkretizirati i kroz domaću legislativu za sprečavanje nedozvoljene koncentracije vlasništva i kroz, s njom povezane, norme transparentnosti medijskog vlasništva. Ministarstvo komunikacija i saobraćaja BiH, Komisija za saobraćaj i komunikacije u Parlamentarnoj skupštini BiH, Komisija za saobraćaj i komunikacije u Parlamentu Federacije BiH, te Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i informisanje u Narodnoj skupštini Republike Srpske trebaju pokrenuti inicijativu za uspostavljanje zakonskog okvira transparentnosti vlasništva nad medijima, uz konsultacije sa medijskom industrijom i civilnim sektorom (nevladine organizacije i građani). Ovdje su konkretnije smjernice o tome šta bi norme transparentnosti medijskog vlasništva trebale definirati:

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



Ovaj projekat finansira EU



subjekti, već na sve platforme na kojima učestvuje veći broj autora i nad čijim sadržajima postoji urednička kontrola¹, uključujući i medije/platforme udruženja i asocijacija.

- b) **Obavezu svih medija (radio, TV, štampa i online) da prijavljuju informacije o medijskom vlasništvu i vlasništvu u povezanim djelatnostima** za to imenovanoj državnoj instituciji (sa nadležnostima za prikupljanje tih informacija u svim medijskim sektorima²), što bi se trebalo odnositi ne samo na medije (koji ne moraju posjedovati informacije o skrivenim vlasnicima i utjecajima), već i na svakog nosioca udjela u medijskoj kompaniji (i srodnim djelatnostima). Pritom treba spriječiti bilo kakvu zloupotrebu ovog sistema transparentnosti vlasništva za prikrivenu kontrolu i nadzor nad medijima, i to tako što će se nadležnost datog tijela strogo ograničiti samo na prikupljanje informacija o vlasništvu. Osim toga, iz istog razloga registraciju ne bi trebala koordinirati izvršna vlast, već tijela sa većim stepenom političke neovisnosti (statistički zavodi, APIK ili RAK – čije bi nove nadležnosti uključivale prikupljanje podataka o vlasništvu za sve medijske sektore). Alternativno, nadležnost u ovom smislu može biti podijeljena između RAK-a (za emitere, distribuciju programa, kompanije koje vrše mjerenja gledanosti) i Vijeća za štampu (za online, štampane medije i distribuciju štampe), ali u oba slučaja potrebno je osigurati dovoljne resurse za adekvatnu i sveobuhvatnu registraciju ovih subjekata, kao i interoperabilnost baza podataka.
- c) **Obim informacija o vlasništvu:** Zakonskim normama treba garantirati transparentnost vlasništva sve do konkretnih fizičkih osoba. Nadležna državna institucija bi, dakle, trebala dobiti informacije ne samo o direktnim vlasnicima, već i o:
- *posrednim vlasnicima i krajnjim korisnicima* datog medija (tj. informacije o vlasnicima svih pravnih osoba koje imaju udio u vlasništvu, sve do krajnjih, beneficijarnih vlasnika). Na ovaj način ograničava se skrivanje vlasništva iza posrednih vlasničkih odnosa.
 - *povezanim vlasništvu* (informacije o svakom drugom vlasništvu svih nosilaca udjela u vlasništvu nad medijima, posebno vlasništvu nad drugim medijima, oglašivačkim agencijama, glavnim oglašivačima, kompanijama koje vrše mjerenja gledanosti/slušanosti/čitanosti/posjećenosti medija);
 - *povezanim interesima vlasnika* (npr. informacije o bilo kakvim funkcijama nosilaca vlasničkog udjela u medijima, uključujući eventualne menadžerske ili uredničke funkcije u medijskoj djelatnosti ili s medijima povezanoj djelatnosti ili funkcije unutar medijskih regulatornih tijela i organizacija, funkcije u tijelima političkih stranaka, kao i funkcije u izvršnoj, zakonodavnoj ili sudskoj vlasti);
 - *interesima povezanih pravnih i fizičkih osoba* (uključujući uže članove porodice, kao i saradnike). Posebno treba učiniti transparentnim bliske relacije između dva vlasnika iste medijske

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

² Npr., nadležnosti RAK-a mogu biti proširene u tom smislu ili to može biti neki drugi organ, poput Hrvatske gospodarske komore u susjednoj državi.



Ovaj projekat finansira EU



organizacije. Zakonska rješenja moraju precizno definirati koje vrste veza potpadaju pod datu legislativu.

- *značajnim komercijalnim i političkim utjecajima, tj. glavnim izvorima prihoda za dati medij* (posebno donacijama ili oglašivačkim ugovorima sa institucijama i javnim kompanijama). Ovo konkretno znači da je potrebno obavezati medije da podnose godišnje izvještaje, koji sadrže osnovne informacije o osnovnim izvorima prihoda te preciznije informacije o dobijenim javnim sredstvima.
- u svrhu razotkrivanja utjecaja na medije, potrebno je obavezati medije da također dostavljaju *informacije o vodećim menadžerima*, uključujući direktore, izvršne direktore, glavne urednike, te detalje o glasačkim pravima ukoliko oni nisu ravnomjerno raspoređeni među nosiocima udjela u medijskoj kompaniji, kao i zapisnike sa generalnih sastanaka uključujući zapise o glasanju (prema preporukama [Access Info Europe](#)).

d) Idealno, zakonom se propisuje da mediji (i nosioci vlasničkog udjela) imaju obavezu podnijeti **dokumentaciju koja potvrđuje navode vezane za gore navedene stavke**. Pored toga, nadležno tijelo mora biti ovlašteno da zahtijeva dodatnu dokumentaciju neophodnu za provjeru gore navedenih informacija.

e) **Sprečavanje pretjerane koncentracije medijskog vlasništva** trebalo bi biti dio ovog niza mjera. Pritom bi gore navedeni obim informacija o posrednom vlasništvu i utjecajima trebao omogućiti da se ograniči ne samo koncentracija nominalnog vlasništva već i koncentracija utjecaja kroz posredno, beneficijarno vlasništvo, kao i vlasništvo povezanih osoba³. Važno je napomenuti da bi uz ova ograničenja, sa druge strane, trebalo razvijati i pozitivne mjere za promociju medijskog pluralizma, a kroz određene državne poticaje (o tome više u narednom dijelu).

f) **Sprečavanje konflikta interesa**: Vlasništvo nad medijima bi trebalo učiniti nespojivim sa bilo kojom pozicijom unutar medijskih regulatora, javnih emitera, te dužnostima/funkcijama u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti. Konkretnije, podaci o vlasnicima i interesima u medijskom sektoru, prikupljeni kroz gore opisan sistem, morali bi se koristiti u procesu imenovanja državnih službenika (na svim administrativnim nivoima), imenovanja menadžera i urednika u RAK-u i u javnim medijima (uključujući tri javna servisa, dvije javne novinske agencije, te veliki broj lokalnih javnih televizijskih i radiostanica), kako bi se direktnim, posrednim i beneficijarnim vlasnicima i nosiocima utjecaja na medijske kompanije onemogućilo imenovanje na te pozicije⁴. Pored toga, podaci o bilo kakvim

³ Za utvrđivanje šta bi to u konkretnom kontekstu predstavljalo nedozvoljenu koncentraciju idealno bi bilo uraditi opsežnu analizu medijskog tržišta, koja će uzeti u obzir učešće publike kojoj su mediji namijenjeni i ukupne tržišne prihode, ali i vlasništvo nad sektorima povezanim s medijima (distribucija, istraživanja tržišta). U kontekstu Velike Britanije, npr., navodi se kako bi granica za dozvoljenu koncentraciju vlasništva trebala biti 20% za nacionalne novine, televiziju, radio i *online* medije (prema udjelu u gledanosti/slušanosti/čitanosti/posjećenosti), odnosno 15% ukupnih medijskih prihoda na medijskom tržištu. Vidjeti izvještaj Media Reform Coalition, "The elephant next door: a survey of international media ownership regulations" i druge izvještaje na: <http://www.mediareform.org.uk/resources/media-ownership-reports> (stranica posjećena 20. 10. 2016).

⁴ Ovo uključuje i potrebu revidiranja pravila o konfliktu interesa u okviru zakona o imenovanjima državnih službenika, kao i regulative vezane za imenovanje na menadžerske pozicije u RAK-u, kao i procedure imenovanja na pozicije u javnim medijima. Minimalne norme već postoje, ali ih je potrebno proširiti tako da uključuju i informacije o posrednom i beneficijarnom vlasništvu i povezanim interesima (kako je specificirano pod tačkom b, gore). Procesi imenovanja trebali bi podrazumijevati da kandidati podnose potvrdu iz baze podataka (opisane pod



Ovaj projekat finansira EU



posrednim interesima koje politički zvaničnici imaju u medijskim kompanijama morali bi se učiniti javnim.

- g) **Reguliranje stranog vlasništva:** Aktuelne zakone o stranim ulaganjima na državnom nivou i na nivou entiteta (spomenute gore) potrebno je revidirati na način da se u norme o ograničenju stranog vlasništva uključi i posredno, beneficijarno vlasništvo. Duh tih normi trebao bi počivati na očuvanju nacionalnoga karaktera masovnih komunikacija i očuvanju interesa Bosne i Hercegovine u ovom kontekstu. Sam prag od 49% stranog vlasništva također se može revidirati⁵, ali u svakom slučaju važno je osigurati da zakonom definiran prag bude primjenjiv u praksi. U svrhu osiguranja transparentnosti stranog vlasništva nad medijima i s medijima povezanim djelatnostima, potrebno je uvesti i zabranu da vlasništvo nad medijima drže *offshore* kompanije, čije je vlasništvo netransparentno⁶.
- h) **Aktivno objavljivanje informacija:** Zakonska rješenja trebaju propisati i obavezu medija da iste informacije dostave nadležnom organu⁷, učine dostupnim javnosti putem njihovih web-stranica, ali i obavezu nadležne državne institucije (ili institucija) da informacije o vlasništvu učine lahko dostupnim u centraliziranoj bazi (ili bazama). Idealno, to bi trebalo činiti kroz uspostavljanje jedinstvene baze podataka o vlasništvu nad medijima i srodnim djelatnostima (oglašivačke agencije, firme koje pružaju podatke o gledanosti/slušnosti/čitivosti i sl.). U proceduralnom smislu, postoje različite opcije, od kojih je najjednostavnija ta da medijske organizacije same popunjavaju potrebne informacije u otvorenoj *online* bazi (slično planu RAK-a za uspostavljanje registra korisnika dozvola) ili to mogu alternativno ili dodatno činiti službenici u za to nadležnom organu (RAK, zavodi za statistiku i/ili APIK/alternativno i VZŠ). Za podatke sadržane u bazi potrebno je uspostaviti redovan mehanizam dopuna, te prijave bilo kakvih promjena vlasništva, u jasno utvrđenom roku. Ta baza treba biti javno dostupna i njeno korištenje treba biti što jednostavnije. Također, u uspostavljanju takve baze (ili više baza, ukoliko se više baza pokaže politički realnijim rješenjem), važno je osigurati jasnost podataka i lahko korištenje, kroz:
- jasne **standarde** vezane za **format i organiziranje** podataka, kako bi se olakšalo korištenje i usporedba podataka;
 - **pretraživost baze**, kako bi se izbjegli manuelni pregledi velikog broja dokumenata i olakšalo korištenje podataka;

tačkom f. i g), o nepostojanju konfliktnih interesa u medijskom sektoru. Sekundarni izvori sugeriraju da su aktuelne procedure imenovanja duboko politizirane (vidjeti npr. izvještaje MSI IREX-a, Hodžić 2014 itd.).

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

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

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



Ovaj projekat finansira EU



- **otvoreni format podataka**, koji je moguće preuzeti sa web-stranice.⁸ Originalni dokumenti trebaju biti dobro povezani s podacima u bazi, skenirani u PDF ili ekvivalentnom formatu i dostupni za preuzimanje (download).
- i) **Nadležnost za implementaciju i monitoring normi transparentnosti medijskog vlasništva:** Zakonska rješenja bi trebala uključiti jasno utvrđivanje nadležnosti za prikupljanje informacija o vlasništvu, nadležnost za monitoring i provjeru tačnosti informacija i izricanje sankcija istrage, kao i nadležnost za administriranje bazom podataka i objavu podataka. Ova pitanja se obično stavljaju u nadležnost neovisnih državnih tijela, najčešće regulatora za sektor emitiranja. U institucionalnom okviru BiH, nadležnosti Regulatorne agencije za komunikacije u ovom segmentu bi, dakle, trebalo proširiti na sve medijske sektore ili bi se ova nadležnost dodijelila drugom vladinom tijelu (poput APIKA, statističkih zavoda) ili privrednim komorama⁹. Dodatno, Konkurencijsko vijeće BiH bi moralo učestvovati u nadzoru nad koncentracijom vlasništva. U svakom slučaju, imenovanim institucijama je potrebno omogućiti dovoljno resursa za implementaciju normi transparentnosti, te garantirati političku neovisnost i neovisnost o partikularnim komercijalnim interesima (kroz neovisno finansiranje, neovisno imenovanje na menadžerske funkcije u tim tijelima, te mjere zabrane konflikta interesa).
- j) Osiguranje adekvatnih ljudskih i drugih **resursa za prikupljanje, upravljanje, provjeru i objavljivanje ovih podataka**, u tijelu ili tijelima kojima budu povjerene navedene nadležnosti¹⁰.
- k) **Sankcije za nepoštivanje normi transparentnosti medijskog vlasništva** također moraju biti dio zakonskih rješenja. Sankcije trebaju biti izricane ukoliko mediji dostave netačne informacije o vlasnicima ili propuste dostaviti informacije o promjeni vlasništva u zakonom predviđenom roku. Sankcije se mogu izricati medijskim kompanijama, pojedinim nosiocima vlasničkog udjela i odgovornim osobama unutar kompanije, koje su znale ili morale znati za pogrešne informacije ili su odgovorne za propust da se informacije dostave u propisanom roku. Sankcije mogu varirati od novčanih kazni, povlačenja važećih dozvola (za emitere), pa čak i do zatvorskih kazni. Ovlašteno državno tijelo bi trebalo vršiti redovne provjere tačnosti informacija o vlasništvu (tj. provjeru slučajnog uzorka tih podataka), te provjeru po zaprimljenim prijavama vezanim za vlasništvo, kako bi se kroz monitoring i sankcije promovirala dosljedna primjena pravila transparentnosti.

⁸ Otvoreni format znači da je format neovisan o platformi i dostupan bez ikakvih restrikcija koje ograničavaju upotrebu dokumenata i podataka. EU Public Sector Information Directive (PSI Directive) definira *machine-readable* format kao format strukturiran na način da softverske aplikacije mogu lahko identificirati, prepoznati i ekstrahirati određene podatke, uključujući pojedine podatke ili izjave i njihovu internu strukturu. Više: Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, *Official Journal of the European Union* L 175/1, 27. 6. 2013.

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

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



Ovaj projekat finansira EU



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

- **nadogradnju već postojećih baza podataka:** Preciznije, trebalo bi razmotriti mogućnost da se informacije o beneficijarnim vlasnicima i povezanim interesima u medijskom sektoru uključe u: a) sudske registre poslovnih subjekata (za djelatnosti povezane s medijima), b) registre organizacija i fondacija (također za medije i povezane djelatnosti), te naročito u c) postojeći registar emitera RAK-a. Pri tome je potrebno osigurati aktivno objavljivanje informacija prikupljenih kroz ove sisteme registracije i licenciranja¹¹, te jasne zajedničke standarde o formatu i organizaciji podataka. U skladu sa globalnim povećavanjem zahtjeva za većom transparentnošću kompanija, zapravo bi trebalo kroz sudske registre poslovnih subjekata učiniti dostupnim informacije o krajnjim vlasnicima svih kompanija. Za ove promjene potrebno je revidirati pravila o registraciji poslovnih subjekata i neprofitnih organizacija, odnosno pravila RAK-a o procedurama izdavanja dozvola za audiovizuelne usluge.
- **ukidanje ili minimiziranje administrativne takse** za pristup informacijama o vlasništvu iz sudskih registara;
- **olakšavanje pristupa informacijama o vlasništvu na zahtjev**, kroz unapređenje primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama. Konkretno, to bi značilo da je potrebno, kroz adekvatnu promociju, sankcije i jačanje kapaciteta institucija, osigurati njihov redovan i potpun odgovor na zahtjeve za pristup informacijama.

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

- dati preporuke za donošenje legislative o transparentnosti medijskog vlasništva i učestvovati u javnim raspravama o tom pitanju;
- razvijati *policy* dokumente u kojima će opisati najbolje standarde u pogledu obima informacija, nadležnosti, operativnih mehanizama, sankcija, kao i objavljivanja, formatiranja i organiziranja podataka;
- pojedine medijske kuće mogu usvojiti praksu objavljivanja informacija o vlasništvu, a i medijska udruženja mogu promovirati ovu praksu među svojim članicama. Objavljivanje informacija o vlasništvu, drugim interesima vlasnika i povezanih osoba, informacija o glavnim izvorima

¹¹ Preciznije, treba razmotriti mogućnost da se baza poslovnih subjekata na www.pravosudje.ba proširi ovim novim podacima o interesima u medijskom sektoru, da se u tu bazu uključe podaci s područja Republike Srpske ili da se uspostavi ekvivalentna baza podataka iz Republike Srpske (tim podacima raspolaže agencija APIF, te bi trebalo razmotriti mogućnost da ona upravlja objavljivanjem ovih informacija). Također, treba razmotriti mogućnost da se registri neprofitnih organizacija učine javno dostupnim. Aktuelni registar RAK-a potrebno je proširiti informacijama o vlasništvu, tj. RAK bi trebao informacije o nominalnim vlasnicima kojima već raspolaže učiniti dostupnim, a u perspektivi bazu proširiti navedenim dodatnim informacijama o beneficijarnim vlasnicima i interesima.



Ovaj projekat finansira EU



- prihoda i o uredničkoj orijentaciji dio je praksi medija za koji se vezuju najveći standardi integriteta, te za lokalne medija može biti način samopromocije i demonstriranja vlastitog integriteta.
- podaci o *online* i štampanim medijima koje objavljuje **Vijeće za štampu** treba proširiti na način da uključe informacije o vlasničkim odnosima. Zakonske mjere (spomenute gore) mogu uključivati i obavezu *online* i štampanih medija da informacije o vlasništvu (uključujući direktne i posredne vlasnike) dostave Vijeću za štampu. Međunarodni donatori mogli bi doprinijeti finansijskom podrškom VZŠ-u kako bi se ojačali njegovi kapaciteti za upravljanje i eventualnom provjerom ovih podataka. Također, može se razmotriti mogućnost da VZŠ dobija sredstva iz državnog budžeta kako bi se osiguralo trajno i adekvatno prikupljanje i administriranje prikupljenih podataka. Alternativno, trebalo bi razmotriti mogućnost da više organizacija civilnog društva uspostave i vode sveobuhvatnu bazu informacija, kojom će biti obuhvaćeni podaci o vlasništvu nad svim medijskim sektorima i povezanim djelatnostima.
4. Sve navedene zakonske, regulatorne i samoregulatorne mjere treba pratiti i adekvatnom **kampanjom podizanja svijesti** građana kako bi se promoviralo korištenje informacija. I u okviru institucionalnih i vaninstitucionalnih rješenja, potrebno je aktivno informirati građane o dobrobitima i dostupnosti podataka o vlasništvu nad medijima.
 5. Civilni sektor bi trebao imati presudnu ulogu u **korištenju, analiziranju, kontekstualiziranju i predavljanju podataka o vlasništvu** u formi pristupačnoj za građane.

II. Finansiranje medija iz javnog sektora

Sažetak

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

Aktuelne finansijske relacije između javnog sektora i medija u Bosni i Hercegovini odnose se na desetine miliona koje se godišnje izdvajaju za medije. Za osiromašeno medijsko tržište to su značajni iznosi, koji mogu biti zloupotrijebljeni za utjecaj na uredničke politike ili za ličnu finansijsku dobit, u okolnostima manjka transparentnosti i jasnih kriterija javnog interesa, te nedostatka garancija protiv instrumentalizacije, konflikta interesa i arbitrarnog izbora medija kojima se sredstva dodjeljuju, kao i u odsustvu garancija uredničke odgovornosti. U konačnici, i uz nepostojanje supstancijalnog monitoringa, efekti finansiranja medija iz javnih budžeta u BiH, u pogledu poboljšanja kvaliteta novinarstva i funkcije javnog interesa, krajnje su upitni. Prema tome, potrebno je hitno unaprijediti medijske politike kako bi se minimizirale zloupotrebe ovih sredstava, te kako bi se ona učinila instrumentom javnog interesa. Za razvoj takvih politika potreban je inkluzivan pristup i konsultacije sa stručnom javnošću i građanima.

Na osnovu analize, i oslanjajući se na dobre prakse u razvijenim demokratijama, osnovne preporuke se odnose na razvoj legislativa i regulativa koje bi obuhvatale:



Ovaj projekat finansira EU



- redovno objavljivanje svih relevantnih podataka o potpori/nabavkama vezanim za medije, i to na web-stranici konkretnog organa vlasti, kao i u centraliziranoj bazi podataka. Pritom, sve informacije o konkretnoj potpori/nabavkama trebaju biti blagovremeno dostupne (uključujući detaljan opis namjene, procedure dodjele, načina apliciranja, prateće dokumentacije, kriterija i standarda ocjenjivanja, informacija o tijelima koja donose odluke, garancijama protiv konflikta interesa, te informacija o svim aplikantima i evaluaciji njihovih aplikacija) a ne samo informacije o dodijeljenim iznosima.
- redovno prikupljanje i centralizirano objavljivanje podataka o medijima koji primaju ili se žele kandidirati za javnu potporu/nabavke. Takva baza trebala bi sadržavati informacije o broju zaposlenih, ukupnim prihodima, glavnim izvorima prihoda, prihodima iz javnog sektora te javnim organima koji su im dodijelili sredstva, namjeni te potpore/nabavki, utrošku tih sredstava i rezultatima podrške/nabavke, revizorskim nalazima i poštivanju revizorskih preporuka, broju posjeta/čitatelja/gledatelja/slušatelja, informacije o članstvu u samoregulatornim tijelima, o redakcijskim statutima, garancijama uredničke odgovornosti, historiji poštivanja odluka regulatornih i samoregulatornih tijela, glavnim izvorima prihoda. Ažurirani unos podataka u budućnosti treba biti preduslov za finansiranje medija iz javnog sektora, a navedeni podaci osnov za odluke o dodjeli sredstava, kao i za praćenje učinka dodijeljenih sredstava.
- obavezu usvajanja kriterija javnog interesa u svim obrascima finansiranja medija (uključujući potporu i javne nabavke). Prema iskustvima iz drugih zemalja, ti kriteriji mogu se odnositi na karakteristike medijskih sadržaja (vlastita produkcija, informativni programi, raznovrsnost tipova sadržaja, tema, zastupljenih pojedinih društvenih grupa, *watchdog* funkcija, poštivanje profesionalnih normi, dubina i širina izvještavanja), karakteristike same medijske organizacije (npr. neprofitni karakter, veći broj zaposlenih, dobra zaštita radnih prava, dobro definirani statuti, transparentnost vlasništva, službenih prihodi itd.). Idealno, politike finansiranja medija posebno moraju osigurati promociju deficitarnih programa od javnog interesa, ali i zadovoljenje opće informativne funkcije medija.
- obavezu uspostave neovisnog sistema odlučivanja o dodjeli sredstava. Stručne komisije (umjesto političkih tijela) trebaju donositi odluke, a njihov izbor treba vršiti na osnovu javnih konkursa, jasnih i relevantnih kriterija stručnosti, te normi protiv konflikta interesa. Alternativno, treba razmotriti i demokratiziranje odluka o potpori medijima, na način da građani i građanke glasaju o ponudama medija ili da biraju medije, kojima će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore.
- zahtjev da se svaka nabavka medijskih usluga od strane javnog sektora jasno opravda, uključujući: a) ukazivanje na konkretni javni interes u datim uslugama i tako produciranim sadržajima i b) ukazivanje na to da se specificirani javni interes u datom slučaju ne može osigurati bez konkretne nabavke (posebno kroz redovno djelovanje javnih medija). Pritom je potrebno onemogućiti netransparentne pregovaračke postupke i direktne sporazume, te osigurati osnovna načela transparentnosti, aktivne konkurencije, nediskriminacije i principa najboljeg omjera kvaliteta i cijene.
- jačanje monitoringa nad finansiranjem medija iz javnih budžeta, uključujući procjenu legitimnosti procedura dodjele sredstava, procjenu standarda potrošnje, kao i procjenu učinka dodjela u smislu doprinosa javnom interesu. Monitoring treba obuhvatati redovne izvještaje medija o potpori, državne i komercijalne finansijske revizije i revizije učinka, te biti praćen odgovarajućim mehanizmima implementacije revizorskih preporuka.



Ovaj projekat finansira EU



- jačanje uredničke neovisnosti medija koji primaju sredstva, kroz mjere vezane za: a) finansiranje (precizan i fiksna način utvrđivanja budžeta za javne medije, utvrđivanje maksimalnog omjera javnih sredstava u ukupnim prihodima za komercijalne medije, neovisne procedure dodjele sredstava), b) imenovanje i status urednika i novinara (javni pozivi, jasni profesionalni kriteriji, konsultiranje sa novinarima o imenovanju urednika, objavljivanje informacija o proceduri imenovanja, uvođenje klauzule savjesti i unapređenje statusa i poštivanja radnih prava). Statuti medija trebaju uključivati standarde iz tačke b), a nepoštivanje tih standarda treba biti sankcionirano.
- jačanje odgovornosti medija za dobivenu potporu, uključujući: a) obavezu medija da podnose narativne izvještaje o ostvarivanju ciljeva za koje su im sredstva dodijeljena, finansijske izvještaje o tim sredstvima, kao i o svom ukupnom poslovanju, te da dostave kopije računa plaćenih sredstvima potpore te b) obavezu vidljivog označavanja (u impresumu, na odjavnoj špici i sl.) da je pojedini medij ili konkretan sadržaj sufinansiran javnim sredstvima.

Preporuke za reguliranje finansijskih relacija između javnog sektora i medija

Finansijske odnose između javnog sektora i medija u Bosni i Hercegovini potrebno je sistemski urediti u skladu sa dobro promišljenim, usaglašenim i specificiranim principima javnog interesa. Hitnost u razvoju takvih politika proizlazi iz činjenice da se značajna sredstva prema različitim modelima već izdvajaju za medije, ali da su njihova transparentnost, kriteriji, neovisnost i učinak na javni interes alarmantno upitni. Potrebno je povećati institucionalni monitoring nad ovim relacijama kako bi se onemogućila zloupotreba ovih sredstava, omogućiti uvid javnosti u ove finansijske relacije, te, u konačnici, ova sredstva učiniti instrumentom dobro elaboriranog i na inkluzivan način definiranog javnog interesa. Legislativa i regulativa koja se odnosi na finansiranje medija iz javnog sektora treba obuhvatati¹²:

1. obavezu da javni organ koji dodjeljuje sredstva **blagovremeno objavljuje**, na svojim web-stranicama: a) detaljne **upute** o programima finansiranja medija (uključujući opis apliciranja i procesa dodjele, prateće dokumentacije, kriterija i standarda ocjenjivanja, informacije o tijelima koja donose odluke, informacije o garancijama protiv konflikta interesa, informacije o svim aplikantima i evaluaciji njihovih aplikacija; b) **informacije** o svim novčanim transferima medijima (na periodičnoj osnovi);
2. **centralizirano prikupljanje, obradu i objavljivanje informacija** o dodijeljenim sredstvima u sklopu jedinstvenog elektronskog registra (koje vodi vjerovatno ministarstvo finansija ili, alternativno, medijski regulator);
3. zahtjev da se svaka **nabavka medijskih usluga od strane** javnog sektora jasno opravda, uključujući: a) demonstriranje konkretnog javnog interesa u datim uslugama i tako produciranim sadržajima i b) demonstriranje da se specificirani javni interes u konkretnom slučaju ne može osigurati bez konkretne nabavke (tj. kroz općeinformativne programe medija i, posebno, kroz djelovanje javnih medija);

¹² Preporuke je, na osnovu uvida u izvještaj, pripremila urednica Sanela Hodžić.



Ovaj projekat finansira EU



4. obavezu da se prilikom **javne nabavke** medijskih usluga poštuju i dosljedno primjenjuju osnovna načela transparentnosti, aktivne konkurencije, nediskriminacije i principa najboljeg omjera kvaliteta i cijene, a što, između ostalog, uključuje primjenu otvorenih postupka za nabavku ovih usluga, objavu javnog poziva te omogućuju svim zainteresiranim ponuđačima da na fer i jednakim osnovama učestvuju u postupku i podnesu svoju ponudu. Pritom je potrebno onemogućiti netransparentne pregovaračke postupke i direktne sporazume.
5. kontrolu i minimiziranje **izuzetaka od primjene zakona o javnim nabavkama**, koji se odnosi na sklapanje ugovora o pribavljanju, razvoju, produkciji ili koprodukciji programa za radio i TV-emitiranje, kako bi se izbjegle zloupotrebe javnog novca u političke svrhe;
6. obavezu usvajanja **specificiranih kriterija javnog interesa** u svim obrascima finansiranja medija (uključujući potpore i javne nabavke). Na legislativnom nivou mogu se ponuditi glavne smjernice, te se javni organi obavezati na to da precizno definiraju i objave kriterije konkretne dodjele sredstava. Prema iskustvima iz drugih zemalja, ti kriteriji mogu se odnositi na karakteristike medijskih sadržaja (vlastita produkcija, informativni programi, raznovrsnost tipova sadržaja, tema, zastupljenih pojedinih društvenih grupa, *watchdog* funkcija, poštivanje profesionalnih normi, dubina, širina izvještavanja), karakteristike same medijske organizacije (npr.: neprofitni karakter, broj zaposlenih, zaštita radnih prava, postojanje dobro definiranih statuta, transparentnost vlasništva, publika i utjecaj, prihodi itd). Idealno, politike finansiranja medija posebno moraju osigurati promociju deficitarnih programa od javnog interesa, ali i zadovoljenje općeinformativne funkcije medija. Pritom, neprofitni karakter medija, s obzirom na to da isključuje djelovanje za finansijske interese vlasnika, treba uzeti kao jedan od indikatora djelovanja u interesu javnosti ili određenih društvenih grupa.
7. obavezu **uspostave neovisnog sistema odlučivanja o dodjeli sredstava** – tj. stručne komisije (umjesto političkih tijela) trebaju donositi odluke, a njihov izbor treba vršiti na osnovu javnih konkursa, jasnih i relevantnih kriterija stručnosti, norme protiv konflikta interesa, i/ili osigurati učešće predstavnika profesionalnih organizacija u ekspertnoj komisiji. Konkurs treba biti maksimalno transparentan i uključiti objavljivanje kriterija, informacija o proceduri, kandidatima i ocjenama za svakog kandidata. Alternativno, treba razmotriti i demokratiziranje odluka o potporama medijima na način da građani i građanke glasaju o ponudama medija ili da biraju medije, kojima će onda država dodijeliti proporcionalni dio javne potpore.
8. **jačanje monitoringa nad finansiranjem medija iz javnih budžeta**, uključujući procjenu legitimnosti procedura dodjele sredstava, procjenu standarda potrošnje, kao i procjenu učinka dodjela u smislu doprinosa javnom interesu. Monitoring treba obuhvatati redovne izvještaje medija o potporama, državne i komercijalne finansijske revizije, te revizije učinka. Dodatno je potrebno jačati kapacitete i spremnost revizorskih ureda, Regulatorne agencije za komunikacije i Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije da, po uzoru na tijela u drugim zemljama, daju pregled obrazaca i efekata ovakvog finansiranja medija. Također je potrebno unaprijediti implementaciju preporuka revizorskih tijela, putem odgovarajućih sankcija i pritisaka.
9. **jačanje uredničke neovisnosti** medija koji primaju sredstva, kroz mjere vezane za: a) finansiranje



Ovaj projekat finansira EU



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

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