

M

E

D

T

A

DA LI MEDIJI POLAŽU RAČUNE ZA JAVNI NOVAC KOJI TROŠE?

urednica: Sanela Hodžić / autorica: Anida Sokol

Ovaj tekst je objavljen u sklopu projekta [“Transparentnost finansiranja medija: razvoj kriterija za finansiranje medija i oglašavanje javnog sektora”](#).

DA LI MEDIJI POLAŽU RAČUNE ZA JAVNI NOVAC KOJI TROŠE?

TREĆI ISTRAŽIVAČKI IZVJEŠTAJ

JULI 2017

Javni mediji u Bosni i Hercegovini imaju zakonsku obavezu da dostavljaju svoje poslovne izvještaje nadležnim ministarstvima i službama, kao i vijeću, skupštini ili parlamentu tog nivoa vlasti, te da informacije o finansijskom poslovanju proaktivno objavljuju. Dodjela grantova također obavezuje privatne i javne medije da podnose izvještaje o namjenskom utrošku novca. Iako mediji šalju izvještaje onima od kojih dobivaju javna sredstva, u odsustvu razrađenih procedura postupanja u zavisnosti od sadržaja tih izvještaja upitna je njihova svrsishodnost. Pored toga, informacije se ne objavljuju aktivno i građani u cjelini nemaju uvid u način na koji mediji troše njihov novac u efekte tih ulaganja na kvalitet novinarstva.

UVOD

Vlasti u Bosni i Hercegovini nisu dovoljno transparentne kada dodjeljuju javna novčana sredstva medijima. Entitetskim zakonima je propisano da institucije objavljuju svoje budžete u službenim novinama,¹ ali oni nisu lako dostupni. Službena glasila kantonalnih i lokalnih vlasti često nisu objavljena ili nisu ažurirana na internetskim kantonalnim, gradskim i općinskim stranicama, a pojedinim listovima, poput entitetskih, može se pristupiti jedino uz plaćanje pretplate.² Vlasti bi budžete trebale postavljati i na oficijelnim web-stranicama, ali naročito na nižim nivoima ovo se ne primjenjuje ili se na web-stranicama mogu pronaći samo budžeti iz prethodnih godina. Poreg toga, ukoliko su budžeti i dostupni, često finansiranje medija nije precizno navedeno (Sokol 2017a, 5), a netransparentan je i rad i sastav onih koji odlučuju o dodjeli javnih sredstava, kao i kriteriji i procedure prema kojima se ta sredstva dodjeljuju (Sokol 2017b).³ Da vlasti ne pokazuju volju da unaprijede transparentnost svog rada i da proaktivno objavljuju na koji način upravljaju javnim novcem govori i to da ne ispunjavaju obaveze predviđene globalnom inicijativom za transparentnost i otvorenost rada organa vlasti (Partnerstvo za otvorenu vlast) kojoj je BiH pristupila 2014. godine. Do sada su bh. vlasti propustile čak tri roka da izrade akcioni plan koji je predviđen ovom inicijativom.⁴ Zakon o slobodni pristupa informacijama (ZOSPI) također nije garancija da će se do željenih javnih informacija doći jer institucije na upite ne odgovaraju redovno.

Međutim, nisu samo institucije vlasti te koje bi trebale objavljivati informacije od javnog značaja, među kojima i podatke o dodjeli javnih sredstava, već i mediji koji dobivaju i troše javni novac. ZOSPI nije zakonski obavezao javne institucije i preduzeća da proaktivno objavljuju takve informacije.⁵ Zakonima je, međutim, propisano da javna preduzeća objavljuju informacije o svom finansijskom poslovanju, ali javni mediji u praksi to ne čine, već izvještaje šalju samo organima vlasti koji ih finansiraju. Informacije o utrošenom novcu iz grantova i budžetskih rezervi također nisu dostupne javnosti. Pored toga, revizorski uredi

1 Zakon o budžetima u Federaciji BiH propisuje da se budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta objavljuju u *Službenom glasniku FBiH* i službenim glasilima kantona, a Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske propisuje da se budžet RS-a objavljuje u *Službenom glasniku RS-a*, a budžet opština i gradova u službenim glasilima opština i gradova (Zakon o budžetima u Federaciji BiH, član 76; Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, član 37, t. 3).

2 Službenim novinama entiteta, Kantona Sarajevo i Hercegovačko-neretvanskog kantona je moguće pristupiti uz pretplatu, a službenim novinama Unsko-sanskog kantona s korisničkom lozinkom. Na web-stranici Srednje-bosanskog kantona su postavljeni brojevi samo za 2016. godinu, a na web-stranicama Tuzlanskog kantona brojevi od 1994. do 2017, Zeničko-dobojskog i Posavskog od 1996, a Bosansko-podrinjskog od 2005. Službene novine Tuzlanskog kantona, naprimjer, se plaćaju, ali se nakon tri mjeseca objavljuju na web-stranici. Izvor: Mensur Begić, stručni savjetnik za informisanje, Kabinet premijera, Vlada TK, intervju, 12. 7. 2017. Prakse su neujednačene i na nivou općina i gradova. Treba također naglasiti da nije logično da se oficijelne novine plaćaju jer je riječ o glasilima koja se finansiraju javnim novcem i sadrže informacije od javnog značaja.

3 Oba istraživanja je uredila Sanela Hodžić.

4 Treći rok je bio 30. juni 2017. Vidjeti pismo upućeno Ministru pravde Josipu Grubeši od Partnerstva za otvorenu vlast dostupno na: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Bosnia-Herzegovina_Josip-Grubesa_January-12-2017.pdf (stranica posjećena 15. 6. 2017). Vidjeti i tekst "Bosna i Hercegovina u inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast" dostupan na: <http://parco.gov.ba/hr/2017/04/24/bosna-i-hercegovina-u-inicijativi-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/> (stranica posjećena 15. 6. 2017).

5 O proaktivnoj transparentnosti vidjeti Voloder (2016a).

rijetko vrše monitoring utroška javnih sredstava u medijskom sektoru, a revizija finansijskog poslovanja lokalnih i kantonalnih medija praktično ne postoji.

ZAKONSKE ODREDBE O FINANSIJSKOM IZVJEŠTAVANJU JAVNIH MEDIJA

U Bosni i Hercegovini postoji nekoliko propisa koji obavezuju medije da dostavljaju svoje finansijske izvještaje i izvještaje o poslovanju, ali je implementacija tih obaveza upitna, a postupanje nakon dostavljenih izvještaja nesvrishodno. Propisi se prvenstveno odnose na javne emitere – njih osamdeset, 19 javnih televizija i 61 radijski emiter.⁶

Pravila Regulatorne agencije za komunikacije (RAK) nalažu da javna televizijska ili radijska stanica dostavi agenciji zvanične finansijske izvještaje najkasnije do 31. marta tekuće godine za svaku prethodnu godinu, te se oni smatraju javnim dokumentima i po prijemu zahtjeva RAK bi ih trebao dati na uvid javnosti (Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizuelnih medijski usluga, član 31, i Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija, član 31). Pravilo važi još od 1998. godine, ali je ono u praksi obezvrijeđeno. U periodu od 2011. do 2016. godine samo RTV Zenica i RTRS su dostavili sve finansijske izvještaje, 24 medija je dostavilo samo po jedan izvještaj, dok pet medija nije dostavilo nijedan izvještaj. Ostali su dostavljali povremene i nepotpune izvještaje (Omerović 2017). U RAK-u napominju da se iz ovih izvještaja ne može vidjeti odakle dolaze sredstva, s obzirom da se radi samo o bilansima stanja i uspjeha, ali isto tako i da nemaju nadležnost za analizu tih izvještaja: “Dosta medija je samoinicijativno dostavljalo te izvještaje tako da najveći broj njih imamo, međutim, nismo insistirali zato što nemamo nadležnost niti imamo kapacitete da ulazimo u bilo kakvu analizu tih izvještaja”.⁷ RAK, s druge strane, međutim, može tražiti finansijske izvještaje od javnih, ali i privatnih emitera, radi pravljenja određenih analiza, što je učinjeno prije nekoliko godina kada je analizirano tržište emitiranja u BiH s ciljem da se dobije uvid u odnose na tržištu javnog i komercijalnog emitiranja u Bosni i Hercegovini.⁸ Umjesto da se dalje razvija obaveza dostavljanja finansijskih podataka, kao i kapaciteti i nadležnosti relevantnih institucija (ministarstava finansija, ministarstava komunikacija, RAK-a...) za analiziranje, razvoj politika i direktno postupanje u pravcu povećanja legitimnosti i transparentnosti ovih izdavanja, čak i skromna (i slabo primijenjivana) obaveza javnih emitera da izvještaj podnose RAK-u bi u narednom periodu mogla biti ukinuta.⁹

Javni mediji dodatno imaju obavezu da izvještaje o radu i poslovanju i o izvršenju poslovnog plana dostavljaju svojim osnivačima, bilo kantonalnim, općinskim i gradskim vlastima, Parlamentarnoj skupštini BiH (BHRT), Parlamentu FBiH (FTV) ili Narodnoj skupštini RS-a

6 Liste korisnika dozvola za televizijsko i radijsko emitiranje dostupne su na: <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1273787112> (stranica posjećena 7. 6. 2017).

7 Izvor: Helena Mandić, pomoćnik direktora za emitiranje, i Asja Rokša-Zubčević, rukovodilac Sektora za audiovizuelne usluge i međunarodnu saradnju u emitiranju, RAK, intervju, 15. 2. 2017. Prema zakonima o računovodstvu i reviziji FBiH i RS, godišnji finansijski izvještaj uključuje bilans stanja, bilans uspjeha, bilans tokova godine (Zakon o računovodstvu i reviziji FBiH, član 36; Zakon o računovodstvu i reviziji RS, član 19, t. 4).

8 Analiza tržišta emitiranja u BiH je dostupna na: <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1381314621> (stranica posjećena 6. 6. 2017).

9 U nedostatku nadležnosti, RAK razmatra ukidanje ove obaveze. Izvor: Helena Mandić, supra, fusnota 8.

(RTRS), kao i nadležnim ministarstvima i službama. U skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Federaciji BiH (*Službene novine FBiH*, 64/14 i 14/15), koji se primjenjuje od januara 2015. godine, javna preduzeća i ustanove, po isteku svakog kvartala nadležnom ministarstvu, odnosno službi za finansije, dostavljaju Obrazac JP – Izvještaj o izvršenju poslovnog plana javnog preduzeća, u pisanoj i elektronskoj formi. U ovom obrascu neophodno je unijeti ostvareni kulmulativni iznos date godine kao i prošle godine za isti period, a kvartalni izvještaji se sastavljaju za period od 1. januara do 31. marta, od 1. januara do 30. juna, od 1. januara do 30. septembra i od 1. januara do 31. decembra.¹⁰

Međutim, dok se ova obaveza izvještavanja formalno poštuje i izvještaji mogu ponuditi značajne informacije o finansijskom poslovanju medija, u praksi je njihov sadržaj slabo reguliran, postupanje u ovisnosti od njihovog sadržaja nije jasno definirano i na kraju nije osigurano njihovo objavljivanje.

Kantonalna javna televizija TVSA, naprimjer, redovno podnosi kvartalne izvještaje nadležnom Ministarstvu pravde i uprave Kantona Sarajevo, a izvještaji o radu i poslovanju dostavljaju se na usvajanje organima preduzeća, nadležnom ministarstvu, koji se nakon provedenih procedura dostavlja na razmatranje Skupštini Kantona Sarajevo.¹¹ Ti izvještaji uključuju izvještaj o radu organa preduzeća (Skupštine, Nadzornog odbora, Odbora za reviziju, Uređivačkog vijeća), izvještaj o provedenim postupcima javne nabavke, izvještaj uprave preduzeća, Sektora za finansijske, marketinške i opće poslove i Sektora programa i produkcije, sa godišnjim finansijskim izvještajima i izvještajem eksterne revizije.¹² Kantonalna televizija Tuzlanskog kantona (RTVTK) dostavlja vladi godišnje izvještaje o svom radu, u čijem sastavu je i finansijski dio o radu i poslovanju. Izvještaj razmatraju i usvajaju Nadzorni odbor i Skupština preduzeća, a zatim kantonalna vlada i Skupština Tuzlanskog kantona.¹³

U drugim javnim lokalnim medijima su potvrdili da dostavljaju izvještaje nadležnim službama, međutim, u različitim vremenskim intervalima i po različitim procedurama. Tako iz RTV Zenica šalju polugodišnje i godišnje izvještaje (rok za godišnji je 31.3) nadležnoj službi, od koje dobivaju mišljenje, nakon čega izvještaji idu na razmatranje u Gradsko vijeće, čemu prethode diskusije različitih komisija, a dužni su dostaviti izvještaje i o kompletnim procedurama javnih nabavki.¹⁴ Radio Bihać šalje gradskoj upravi godišnje finansijske izvještaje, dok iz RTV 7, koja se finansira iz gradskog granta, gradskoj upravi šalju izvještaje za svaki mjesec.¹⁵ “Sredstva koja smo dobili moraju biti utrošena tačno za namjene za koje smo ih dobili”, govori direktorica RTV 7.¹⁶

Iz malog broja izvještaja o radu i poslovanju koji su dostupni na internet stranicama gradskih uprava ili javnih medija mogu se dobiti određene informacije o unutrašnjoj organizaciji javnih medija, kadrovskoj strukturi, o realiziranim programima, izvještaje o stanju tehnike, tabele s prihodima, rashodima i finansijskim rezultatima, koji svakako povećavaju

10 Prema Zakonu o računovodstvu i reviziji FBiH (član 38, t. 1), javna preduzeća su obavezna pripremiti i podnijeti polugodišnje finansijske izvještaje Finansijsko-informatičkoj agenciji, a prema Zakonu o računovodstvu i reviziji RS-a godišnje finansijske izvještaje Agenciji za posredničke, informatičke i finansijske usluge (član 5, t. 12). Agencije upravljaju finansijskim podacima, kao i registrima subjekata.

11 Izvor: Elvir Resić, direktor TVSA, dopis, 13. 3. 2017.

12 Ibid.

13 Izvor: Mensur Begić, supra, fusnota 2.

14 Izvor: Dženana Sivac, direktorica RTV Zenica, pismena korespondencija, 13. 3. 2017.

15 Izvor: Enesa Hrustanović, direktorica RTV Bihać, intervju, 19. 5. 2017.

16 Izvor: Jasna Kapetanović, direktorica RTV 7, 27. 4. 2017.

transparentnost kako rada javnih medija, tako i njihovog finansiranja, ali te informacije nisu detaljne i potpune. Kroz ove izvještaje se skreće pažnja gradskih i općinskih uprava i na finansijske i kadrovske probleme s kojima se mediji susreću,¹⁷ ali i na veliku važnost koji ovi mediji imaju među lokalnim stanovništvom. Međutim, izvještaji su uglavnom deskriptivni, nisu standardizirani, a određene tvrdnje nisu jasno razrađene ili se za njih ne navode podaci ili reference. U izvještaju RTV 7 za 2015. godinu, naprimjer, navedeno je da su rađene ankete s građanima koji su prepoznali važnost i profesionalnost medija, ali nije navedeno kada i na kojem uzorku (JP Radio-televizija 7 d.o.o. Tuzla, 2016: 7). U izvještaju o radu i poslovanju Radio Sana za 2015. se govori o velikoj posjećenosti internet stranice ovog medija iz 137 zemalja svijeta, međutim, ne navodi se broj posjetitelja (J.P. "Radio Sana", d.o.o. Sanski Most, 2016: 6). Kod izvora finansiranja, moguće je vidjeti iznose iz gradskih budžeta, ali "ostali prihodi" nisu detaljno razrađeni, te je evidentan manjak transparentnosti. Pojedini izvještaji sadrže i plan poslovanja za sljedeću godinu (JP "RTV Zenica" d.o.o. Zenica, 2016: 23), ali i zahtjeve da se povećaju izdvajanja iz gradskog budžeta, kao i kadrovska proširenje (JP Radio-televizija 7 d.o.o. Tuzla, 2016: 20). Nije poznato koliko se ovi izvještaji razmatraju u gradskim i općinskim vijećima i koliko utječu na strateško planiranje i buduće odluke o izdvajanjima. Naprimjer, bez obzira na činjenicu da se RTV 7 i RTV Zenica suočavaju sa finansijskim i kadrovskim problemima, izdvajanja za ove medije iz javnih budžeta nisu povećana (u drugom slučaju čak su i smanjena). Takvi primjeri ilustriraju da se izdvajanja ne određuju prema jasnim mjerilima javnog interesa, poput osnovnih produkcijskih potreba i ostvarenih programskih rezultata, već u skladu sa budžetskim ograničenjima i na osnovu proizvoljnih odluka koje u praksi bez smetnji mogu biti uslovljene političkim interesima. Neusvajanje izvještaja može rezultirati smjenom upravljačkih struktura, što je propisano entitetskim zakonima o javnim preduzećima i privrednim društvima,¹⁸ ali pritom također nisu isključene političke manipulacije.

NEDOSTATAK PROAKTIVNOG OBJAVLJIVANJA PODATAKA O FINANSIJSKOM POSLOVANJU

Ne postoji raširena praksa proaktivnog objavljivanja finansijskih izvještaja i izvještaja o poslovanju kako od institucija vlasti, tako i od samih javnih medija. Prema entitetskim zakonima o javnim preduzećima određeno je da su javna preduzeća, pa time i javni mediji, dužna 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".¹⁹ Nadalje, postoje i posebne uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i entiteta koje propisuju javnim preduzećima da učine javno

17 U izvještaju RTV Zenica se spominju i predmeti sudskih sporova između RTV Zenica i Asocijacije kompozitora i muzičkih stvaralaca (AMUS), kao i između četiri radnika i RTV Zenica na osnovu kolektivnog ugovora (JP "RTV Zenica" d.o.o. Zenica, 2016: 9, 22).

18 Izvor: Mensur Begić, supra, fusnota 2.

19 Zakon o javnim preduzećima u Federaciji BiH (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.

dostupnim, između ostalog, i informacije o finansijskim sredstvima koja su im direktno dodijeljena.²⁰

U cjelini, javni mediji, kao i institucije vlasti, ne primjenjuju načelo transparentnosti, te su informacije o finansijskom poslovanju javnih preduzeća rijetko javno dostupne i u pravilu nisu ažurirane. Od gore navednih gradskih uprava (Zenica, Bihać i Tuzla), jedino gradska uprava Zenice ima postavljene izvještaje o radu i poslovanju RTV Zenica za 2015. i 2016. godinu,²¹ a od javnih emitera RTV 7 za 2015. godinu.²² Jedna od rijetkih općina koja objavljuje izvještaje svog javnog emitera (Radio Sana) je Općina Sanski Most – na njenoj se web-stranici nalaze planovi rada, finansijski izvještaji i izvještaji o radu Radio Sana od 2011. do 2015. godine.²³

Izvještaji o radu i poslovanju javnih servisa također se objavljuju na oficijelnim stranicama, ali često izvještaji iz posljednjih godina nedostaju.²⁴ Pojedini izvještaji i planovi rada se mogu naći i na stranicama zakonodavnih tijela, kao, naprimjer, oni od BHRT-a, koji se objavljuju na stranici Parlamentarne skupštine BiH u rubrici Komisije za saobraćaj i komunikacije, koja ih razmatra. Ipak, oni se postavljaju kao materijali sa sjednica u obliku PDF dokumenata, te je potrebno pretražiti sve sjednice i tačke dnevnog reda kako bi se izvještaji sakupili.²⁵ Vlada Kantona Sarajevo također objavljuje izvještaje o radu medija kojima je ona osnivač – ti izvještaji u PDF formi se nalaze među materijalima sa sjednica Skupštine Kantona Sarajevo, pa ih je skoro nemoguće naći (Omerović, 2017), a sama radio-televizija ne objavljuje ove podatke na svojoj web-stranici.

Prakse u kojima javni emiteri objavljuju informacije o finansijskom poslovanju veoma su rijetke. Istraživanje sprovedeno 2016. godine je pokazalo da nijedan od 74 lokalna emitera na svojoj web-stranici nema objavljen budžet, finansijski izvještaj, niti izvještaj o radu ili poslovanju, a značajan dio njih čak ni impressum. Samo dva medija su na svojoj web-stranici objavila sistematizaciju radnih mjesta, a 13 medija od ukupno 80 je objavilo informaciju o broju zaposlenih (Voloder, 2016b). Anegdotalni uvidi iz ovog istraživanja upućuju na zaključak da direktori javnih medija ne smatraju da bi oni trebali objavljivati ove izvještaje jer je to, prema njima, dužnost gradskih i općinskih vlasti.

Pored toga, javni emiteri nemaju ni postavljene vodiče za pristup informacijama, suprotno obavezama iz ZOSPI-ja, te građani nisu informisani kako mogu dobiti podatke o tome kako

20 Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim poduzećima; Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća.

21 Dostupno na: <http://www.zenica.ba/centar-za-investitore/javna-preduzeca/> (stranica posjećena 15. 6. 2017).

22 Dostupno na: <http://rtv7.ba/archive/category/izvjestaji> (stranica posjećena 15. 6. 2017).

23 Izvještaji za Radio Sana dostupni su na http://www.sanskimost.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=1212&Itemid=521&lang=bh (stranica posjećena 15. 6. 2017).

24 Na stranici BHRT-a dostupni su izvještaji o radu i poslovanju od 2010. do 2012: <http://www.bhrt.ba/o-bhrt-u/> (stranica posjećena 20. 6. 2017). Izvještaji za 2013. i 2015. godine su navedeni, ali nisu dostupni (stranica posjećena 20. 6. 2017). Na stranici FTV-a objavljeni su izvještaji o radu i poslovanju FTV-a od 2008. do 2015, bilans uspjeha od 2007. do 2010, kao i izvještaji revizije od 2008. do 2015. http://www.rtvfbih.ba/loc/template.wbsp?wbf_id=166§ion=info (stranica posjećena 20. 6. 2017). RTRS na svojoj stranici ima izvještaje postavljene od 2008. godine do 2015. s sporadičnim finansijskim izvještajima <http://lat.rtrs.tv/comp/dokumenti.php> (stranica posjećena 20. 6. 2017).

25 Naprimjer, vidjeti programski i finansijski plan za 2016. godinu koji je razmatran na 21. sjednici Komisije za saobraćaj i komunikacije dostupan na [http://static.parlament.ba/doc/88536_01.02-29-1212-16%20-%20\(B\)%20Dokumenti%20BHRT.pdf](http://static.parlament.ba/doc/88536_01.02-29-1212-16%20-%20(B)%20Dokumenti%20BHRT.pdf) (stranica posjećena 20. 6. 2017).

oni posluju i kako troše njihov novac (Halilović, 2016). S druge strane, gradske i općinske uprave ne poštuju dosljedno Zakon o slobodni pristupa informacijama – od 62 zahtjeva za pristup informacijama o finansijskom poslovanju javnih medija, Žurnalovi novinari su dobili odgovore na 26 zahtjeva, a deset općina je odgovorilo da se obrate medijima jer ne raspolažu traženim informacijama (Omerović, 2017). U cjelini podaci koji su sadržani u finansijskim izvještajima javnih medija nisu učinjeni javno dostupnim, a građani pogotovo ne raspolažu sveobuhvatnim informacijama o učinku svih izdvajanja na kvalitet novinarstva i javnih komunikacija u državi.

IZVJEŠTAJI O NAMJENSKOM UTROŠKU SREDSTAVA I NEDOSTATAK EVALUACIJE UČINKA

Javni i privatni mediji su dužni dostavljati finansijske izvještaje institucijama vlasti o utrošku na druge načine dodijeljenog javnog novca, kao, naprimjer, u obliku interventnih sredstava iz budžetskih rezervi ili grantova. Kao što smo pisali u prošlom izvještaju (Sokol 2017b), članovi Predsjedništva kao i Vijeće ministara medijima dodjeljuju novac iz budžetskih rezervi u skladu s kriterijima koje oni pojedinačno utvrde (Ured za reviziju institucija BiH, 2016: 13). U ovim odlukama je jasno naznačeno da mediji moraju dostaviti izvještaj o namjenskom utrošku sredstava. Tako je, naprimjer, 2015. godine Medijski centar Vrhbosne u svrhu objavljivanja *Katoličnog tjednika* dobio 5.000 maraka, te je u odluci o dodjeli sredstava naznačeno da se obavezuje “da dostavi izvješće o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava” (*Službeni list BiH*, 2015: 6). U odluci, međutim, nije propisan obrazac, niti je naznačen datum do kojeg je neophodno dostaviti ovo izvješće. Nije poznato da li se ova odluka poštuje, niti su predviđene sankcije ukoliko se ona izbjegava.²⁶

Mediji novac mogu dobiti i preko grantova na nivou države, kao, naprimjer, preko grantova za sufinansiranje projekata institucija kulture i grantova za crkve i vjerske organizacije. U pozivu za grant za sufinansiranje projekata institucija kulture za 2016. je naznačeno da su korisnici sredstava dužni Ministarstvu civilnih poslova dostaviti popunjene obrasce za narativne i finansijske izvještaje, koje korisnici granta mogu preuzeti s web-stranice ministarstva.²⁷ U ovim slučajevima u obrascima su detaljno navedene sve neophodne informacije koje korisnici moraju dostaviti, a koje uključuju, između ostalog, informacije o postignutim rezultatima, pregled budžeta, kao i finansijsku dokumentaciju. Prema *Izvještaju o reviziji učinka - Upravljanje grantovima u institucijama BiH za 2016. godinu*, revizori su, međutim, zaključili da je kod grantova na državnom nivou u većini slučajeva utvrđena obaveza izvještavanja za korisnike grant sredstava (s razlikama u načinu i u rokovima), ali da institucije ne vrše analizu i evaluaciju dodijeljenih iznosa s ciljem dobivanja povratnih informacija o postignutim rezultatima. Pored toga, zaključili su da se o učincima granta ne izvještava, niti podneseni izvještaji predstavljaju osnov za donošenje odluka u procesu upravljanja budućim grantovima (Ured za reviziju institucija BiH, 2016).

U Republici Srpskoj, sastavni dio *Metodologije upravljanja grantovima za programe i projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju sredstvima budžeta Republike Srpske* su obrasci za narativne i

26 Odgovore od glasnogovornika članova Predsjedništva nismo dobili.

27 Poziv je dostupan na: http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_nauka_kultura/konkursi/default.aspx?id=6689&langTag=bs-BA stranica posjećena 20. 6. 2017).

finansijske izvještaje o namjenskom utrošku sredstava i o sprovedenim aktivnostima, koje su korisnici (uključujući i medije) dužni da dostave, a što je većina primaoca sredstava i činila prema Naknadnom pregledu provođenja preporuka po Izvještaju revizije učinka Upravljanje grantovima (Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, 2016). Međutim, prema preporukama Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske iz 2016. godine ministarstva bi trebala kreirati nove forme izvještaja koji će sadržavati informacije o uspješnosti, rezultate i utjecaj rezultata na strateške ciljeve, te bi bilo neophodno uspostaviti sistem evaluacije grantova koji je nužan instrument za kvalitetno upravljanje grantovima (Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, 2016).

Na nižim nivoima – kantonalnim i gradskim – također postoje određene obaveze izvještavanja za korisnike grantova. Grant za medije koji Tuzlanski kanton svake godine dodijeli medijima za afirmaciju, između ostalog, poduzetništva, turizma i kulture, obavezuje aplikante da dostave ovjereni izvještaj o namjenskom utrošku sredstava dobivenih od Vlade Tuzlanskog kantona za prethodnu godinu (*Tuzlanske novine*, 12/15: 1296), što znači da se medij ili nevladina organizacija koja nije dostavila ovaj izvještaj ne može prijaviti za grant sljedeće godine.²⁸ I prema *Pravilniku o kriterijima i postupku dodjele sredstava medijskim subjektima na području Grada Tuzla*, na osnovu kojeg Grad Tuzla svake godine dodijeli grantove medijskim subjektima za informisanje građana o aktivnostima Gradskog vijeća, gradonačelnika, gradskih službi, javnih preduzeća i javnih ustanova kojima je Grad Tuzla osnivač/suosnivač, naznačeno je da su korisnici dužni resornoj službi dostaviti izvještaj o realizovanim sadržajima, utvrđenim ugovorom.²⁹ U oba slučajeve, međutim, ne vrši se analiza dodijeljenih sredstava u kontekstu njihovog ukupnog učinka na javni interes.

REVIZORI NE KONTROLIŠU IZDVAJANJA ZA MEDIJE, NITI NJIHOV RAD

Na kraju, javni revizorski uredi bi u pravilu trebali revidirati sve institucije i organizacije koje se finansiraju iz javnih budžeta, procijeniti da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene, revidirati funkcije interne revizije i sistem interne kontrole, kao i revizije učinka i ekonomičnosti. Međutim, kako govori Mirsada Janjoš iz Ureda za reviziju FBiH, revizori rade u skladu s procjenom rizika i po principu značajnosti, te revidiraju veće institucije i veća novčana izdvajanja, u koja ne spadaju ona za medije, koji se, prema njoj, “finansiraju na mala vrata”.³⁰ I sama novinska agencija Fena, naprimjer, ne spada u revizorski rizik, jer se novac uglavnom izdvaja za zaposlene i za materijalne troškove, a i novčana izdvajanja iz institucija vlasti za medije se ne razmatraju jer je uglavnom riječ o manjim novčanim sredstvima u odnosu na druge značajnije iznose. Iako je bilo planova da se revidiraju kantonalni javni mediji, zbog manjka kapaciteta, kao i na osnovu procjene rizika, ovo nije učinjeno.³¹ Pored toga, ne postoje ni sankcije za nepoštivanje preporuka i nivo implementiranja preporuka

28 Iz Ureda premijera kantona su potvrdili da su do sada svi mediji dostavili ove izvještaje. Izvor: Mensur Begić, supra, fusnota 2.

29 Javni poziv za 2016. godinu dostupan je na: <http://grad.tuzla.ba/wp-content/uploads/2014/11/Javni-poziv-mediji-2016.pdf> (stranica posjećena 20. 6. 2017).

30 Izvor: Mirsada Janjoš, rukovodilac Sektora za finansijsku reviziju, Ured za reviziju FBiH, 14. 6. 2017.

31 Ibid.

revizora je dosta ograničen i parcijalan, te, kako procjenjuje Mirsada Janjoš, on iznosi oko pedeset posto.³²

S druge strane, prema entitetskim zakonima o javnim preduzećima, javni mediji su dužni raditi interne revizije, te formirati odbor ili odjel za reviziju, u zavisnosti od veličine preduzeća.³³ Dok u zakonu RS-a nije preciziran neophodan broj uposlenih, u Federaciji, javni mediji s više od 50 zaposlenih trebali bi imati odjel za internu reviziju (Zakon o javnim preduzećima FBiH, član 27, t. 2), a oni koji imaju manje od 50 zaposlenih trebali bi formirati odbor za reviziju i angažovati nezavisnog revizora koji je dužan da podnese godišnji izvještaj o izvršenoj reviziji preduzeća, koji se postavlja na internet stranici javnog medija (član 27, t. 2). Članovi odbora i odjela za reviziju su zaposlenici preduzeća: prve imenuje skupština preduzeća na prijedlog nadzornog odbora, a druge direktor odjela za internu reviziju, koji nije član preduzeća i kojeg bi trebao imanovati glavni revizor (član 26).³⁴ Međutim, upitno je da li se ovi odbori i odjeljenja formiraju, te koliko je njihovo djelovanje neovisno s obzirom da su uposlenici preduzeća. Javnost nema nikakav uvid u njihov rad, te s obzirom da uredi za reviziju na nivou entiteta ne vrše revizije javnih medija nema prilike ni za usporedbu rezultata revizije. Pored toga, nepostojanje revizorskih izvještaja na internet stranicama javnih emitera govori o manjku transparentnosti, ali i mogućem nesprovođenju internih revizija.

Kada je riječ o komercijalnim uslugama koje institucije vlasti kupuju za javni novac od medija, a koje bi se u pravilu trebale vršiti prema sistemu javnih nabavki, ugovorni organ treba da primi fakturu, s priložima koji dokazuju da je usluga obavljena. U Agenciji za privatizaciju FBiH, koja sklapa godišnje okvirne sporazume s printanim medijima za oglašavanje, kažu da se čitav odnos zasniva na fakturisanju svake pojedinačne usluge, tj. svakog pojedinačnog zakupa oglasnog prostora.³⁵ S druge strane, revizija je često ukazivala da dokumentovanje obima i intenziteta pruženih medijskih usluga generalno nije dovoljno i adekvatno,³⁶ a u obzir se ne uzima ni učinak medija u kontekstu reklamiranja, te ne postoje ni pouzdani podaci o gledanosti/slušnosti/tiražu.

Na kraju, sve spomenute revizije ne uključuju razmatranje učinka izdvojenih sredstava, a ekspertske komunikološke analize medijskih sadržaja i učinaka javnog finansiranja medija u pravilu ne postoje, te su u konačnici nedostupne informacije i analize o tome da li uloženi novac dovodi do kvalitetnijeg zadovoljenja komunikacijskih potreba građana.

32 Ibid.

33 Uloga odbora za reviziju je da razmotri godišnje studije rizika i osigura interne kontrole, dok je uprava dužna da primijeni preporuke odbora. S druge strane, odjel za reviziju je dužan da podnosi godišnju studiju rizika i izvještaj o obavljenim revizijama (Zakon o javnim preduzećima FBiH članovi 26 i 28; Zakon o javnim preduzećima RS, član 25).

34 Ukoliko to ne učini glavni revizor, direktora imenuje odbor za reviziju (Zakon o javnim preduzećima FBiH, član 38; član 28; Zakon o javnim preduzećima RS, član 26).

35 Izvor: Službenici Agencije za privatizaciju FBiH, intervju, 11.4.2017.

36 Više u još neobjavljenom istraživanju Nermine Voloder i Sanele Hodžić o finansiranju medija iz javnih budžeta u sklopu projekta Mediji i javni ugled. O ovom projektu više na: <http://www.media.ba/bs/serijal/mediji-i-javni-ugled>.

ZAKLJUČAK

U Bosni i Hercegovini postoje zakonski propisi koji obavezuju javne i privatne medije da podnose finansijske izvještaje o utrošenom javnom novcu i to se u praksi na formalnom nivou u pravilu poštuje. Premda su javni mediji naročito obavezani da objavljuju te informacije i daju ih građanima na uvid, javna dostupnost ovih informacija vrlo je ograničena, te se izvještaji rijetko proaktivno objavljuju. Izvještaji mogu uključivati značajne informacije o utrošku javnih sredstava, ali ne pružaju dovoljan uvid u pojedinačne izvore prihoda kao ni u same sadržaje producirane uz javnu podršku. S obzirom da revizori ne revidiraju finansijska poslovanja javnih medija, a izdvajanja za medije iz javnih budžeta se ne kontrolišu jer je riječ o manjim ciframa koje ne predstavljaju revizorski rizik, u praksi ne postoji adekvatno nadgledanje i ocjena odgovornosti i javnih institucija i samih medija u upravljanju ovim sredstvima. Pored toga, u čitavom sistemu finansiranja i izvještavanja ne uzimaju se u obzir postignuti rezultati i ne rade se neophodne evaluacije kako bi se javni novci na što efikasniji način trošili u interesu građana.

U zaključku, neophodno je unaprijediti formate i preciznije definirati sadržaj izvještavanja. S obzirom da se izvještaji dostavljaju na uvid nadležnim institucijama u elektronskoj formi, njihovo objavljivanje na oficijelnim web-stranicama ne bi zahtjevalo dodatni napor. Pored navedenog, neophodno je jačati kapacitete i prakse revizije učinka i ekspertskih analiza kojim bi se sagledali pojedinačni i ukupni učinci ovih izdvajanja na kvalitet novinarstva i komunikacijske potrebe građana.

BIBLIOGRAFIJA

ISTRAŽIVANJA, ANALIZE I NOVINARSKI ČLANCI

Halilović, Mehmed. 2016. "Dvostruki aršini: netransparentni mediji zagovaraju transparentnost vlasti", *Mediacentar online*. Dostupno na: <http://www.media.ba/bs/mediametar/dvostruki-arsini-netransparentni-mediji-zagovaraju-transparentnost-vlasti> (stranica posjećena 1. 2. 2017).

Omerović, Azra. 2017. "(NE)TRANSPARENTAN RAD: Od 74 javna medija samo dva su podnijeli svoje finansijske izvještaje". *Žurnal.info*. Dostupno na: <http://www.zurnal.info/novost/20349/od-74-javna-medija-samo-dva-su-podnijeli-svoje-finansijske-izvjestaje> (datum pristupa 16. 6. 2017).

Sokol, Anida. 2017a. *Obrasci finansiranja medija iz javnih budžeta: Politički pritisci i finansijska nestabilnost*. Uredila Sanela Hodžić. Sarajevo: Fondacija Mediacentar. Dostupno na: http://www.media.ba/sites/default/files/mc_obraci_finansiranja_medija_-_final_0.pdf (stranica posjećena 5. 5. 2017).

Sokol, Anida. 2017b. *Ko odlučuje o finansiranju medija i medijskoj politici? Politička tijela u ulozi medijskih eksperata*. Uredila Sanela Hodžić. Sarajevo: Fondacija Mediacentar. Dostupno na: http://www.media.ba/sites/default/files/politicka_tijela_u_ulozu_medijskih_eksperata_-_drugi_istrazivacki_izvjestaj.pdf (stranica posjećena 24. 7. 2017).

Voloder, Nermina. 2016a. *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse*. Sarajevo: Analitika. Dostupno na: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/proaktivna-transparentnost-u-bosni-i-hercegovini-od-principa-do-prakse> (stranica posjećena 16. 6. 2017).

Voloder, Nermina, 2016b. "Informacije o radu javnih medija u BiH nisu tajne, ali nisu ni javne", *Mediacentar online*. Dostupno na: <http://www.media.ba/bs/investigativejournalism/informacije-o-radu-javnih-medija-u-bih-nisu-tajne-ali-nisu-ni-javni> (stranica posjećena 6. 2. 2017).

ZAKONI, UREDBE I PRAVILNICI

Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizuelnih medijski usluga. Dostupno na: <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1324649058> (stranica posjećena 25. 5. 2017).

Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija. Dostupno na: <http://rak.ba/bos/index.php?uid=1324649058> (stranica posjećena 25. 5. 2017).

Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u Federaciji BiH. *Službene novine FBiH*. 64/14 i 14/15.

Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim poduzećima. *Službene novine Federacije BiH*. 41/13.

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

Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije BiH*. 102/13, 8/14 i 13/14.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske*. 121/12.

Zakonu o računovodstvu i reviziji FBiH. *Službene novine Federacije BiH*. 83/09.

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 računovodstvu i reviziji RS-a. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-ra%C4%8Dunovodstvu-i-reviziji-republike-srpske-0> (stranica posjećena 30. 6. 2017).

IZVJEŠTAJI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske. 2016. *Naknadni pregled provođenja preporuka po Izvještaju revizije učinka "Upravljanje grantovima"*. Dostupno na: http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2016/12/30/RU002-12_NP_Lat.pdf (stranica posjećena 15. 6. 2017).

JP Radio-televizija 7 d.o.o. Tuzla. 2016. *Izvještaj o radu i poslovanju za period 01.01.2015. do. 31.12. 2015*. Dostupno na: <http://rtv7.ba/wp-content/uploads/2017/03/IZVJE%C5%A0TAJ-O-RADU-ZA-2015.-GODINU-JP-RTV-7.pdf> (stranica posjećena 15. 6. 2017).

J.P. "Radio Sana", d.o.o. Sanski Most. 2016. *Izvještaj o radu 2015. godinu*. Dostupno na: http://www.sanskimost.gov.ba/images/stories/UPLOADS/JAVNA_PREDUZE%C4%86A/RadioSana/2016/IZVJESTAJ%202015.pdf (stranica posjećena 15. 6. 2017).

JP "RTV Zenica" d.o.o. Zenica. 2016. *Izvještaj RTV Zenica o radu i poslovanju za 2015. godinu*. Dostupno na: <http://www.zenica.ba/centar-za-investitore/javna-preduzeca/> (stranica posjećena 15. 6. 2017).

Ured za reviziju institucija BiH. 2016. *Izveštaj Revizije učinka, upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine 2016*. Dostupno na: http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjastaji2016/?id=5093 (stranica posjećena 15. 3. 2017).

LISTA INTERVIJUA

Helena Mandić, pomoćnik direktora za emitiranje i Asja Rokša-Zubčević, rukovodilac Sektora za audiovizuelne usluge i međunarodnu suradnju u emitiranju, RAK, Sarajevo, 15. 2. 2017.

Jasna Kapetanović, direktorica RTV 7, Tuzla, 27. 3. 2017.

Službenici Agencije za privatizaciju FBiH, Sarajevo, 11. 4. 2017.

Enesa Hrustanović, direktorica RTV Bihać, 19. 5. 2017.

Mirsada Janjoš, rukovodilac Sektora za finansijsku reviziju, Ured za reviziju FBiH, Sarajevo, 14. 6. 2017.

Mensur Begić, stručni savjetnik za informisanje, Kabinet premijera, Vlada TK, Tuzla, 12. 7. 2017.

OSTALI IZVORI

Elvir Resić, direktor TVSA, dopis, 13.3.2017.